

Dr. Halina Wawzyniak, 10. Oktober 2022

## **Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 13. Oktober 2022**

Soweit der [Zwischenbericht der Kommission \(Bundestagsdrucksache 20/3250\)](#) zur Grundlage der weiteren Verhandlungen gemacht wird, ergeben sich m.E. daraus folgende Schlussfolgerungen:

I.

Ausweislich des Einsetzungsbeschlusses soll die Kommission „Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen“.

Die Kommission müsste demzufolge die vorgeschlagenen Maßnahmen zunächst auf Geeignetheit prüfen, auf die Vorschläge zur Verkleinerung des Bundestages anwenden und schließlich deren rechtliche Zulässigkeit bewerten.

II.

In den Beratungen der Kommission wurden hinsichtlich der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidierendenlisten und im Deutschen Bundestag verschiedene Vorschläge unterbreitet.

Ausweislich des Zwischenberichts sind Frauen im Verhältnis zu ihrem Anteil in der Bevölkerung im Deutschen Bundestag unterrepräsentiert. Der Anteil der wahlberechtigten Frauen zur Bundestagswahl 2021 betrug rund 51,7 Prozent, der Anteil der weiblichen Abgeordneten im Parlament in der 20. Wahlperiode 34,7 Prozent. In den Wahlkreisen wurden 26,1 Prozent Frauen gewählt, über die Landeslisten 40,7 Prozent. Den höchsten Anteil weiblicher Mitglieder in europäischen Parlamenten gibt es in Island mit 47,6 Prozent, gefolgt von Schweden mit 46,1 Prozent. In diesen Ländern gibt es freiwillige Regelungen der Parteien zur Parität und ein Wahlrecht mit reinem Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen und Präferenzstimmen.

Im Zwischenbericht (S. 35 ff.) wird auf verschiedene Vorschläge zur Erhöhung des Frauenanteils an der Kandidatur Bezug genommen. „Diskutiert wurde ins-

besondere über Möglichkeiten, mit Hilfe von Paritätsregelungen die Chancengleichheit von Frauen zur Erlangung eines Mandats zu verbessern. Weitere Möglichkeiten, eine höhere Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag zu erreichen, wurden in den Beratungen bisher noch nicht ausführlich diskutiert.“

Eine erneute Debatte um die rechtliche Zulässigkeit von Paritätsgesetzen mit dem Ziel der Chancengleichheit in der Kandidatur und damit Chancengerechtigkeit für Frauen im Wahlrecht in der Kommission scheint nicht sinnvoll. Seit der ersten Debatte in der Kommission gibt es keine grundlegenden neuen Erkenntnisse. In der [Kommissionsdrucksache 20\(31\)042](#) hat Frau Dr. Gloßner Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Bereich des Art. 38 GG für anwendbar angesehen, eine Verhältnismäßigkeit aber verneint, ohne dies weiter auszuführen.

Ich halte an meiner unter anderem in der [Kommissionsdrucksache 20\(31\)04](#) ausgeführten Auffassung fest, dass Parität als Chancengleichheit in der Kandidatur verstanden verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Insbesondere schließen alle vorliegenden Verfassungsgerichtsentscheidungen Paritätsgesetze nicht grundsätzlich aus. Das Bundesverfassungsgericht entschied im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde über die Verpflichtung zu einem Paritätsgesetz, nicht jedoch über die Zulässigkeit und hat in seiner Entscheidung im Hinblick auf das Verhältnis des Gleichstellungsgebotes des Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 zur Parteienfreiheit des Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz und den Wahlrechtsgrundsätzen des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz formuliert: „Vielmehr spricht vieles dafür, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.“<sup>1</sup>

Hinsichtlich anderer vorgeschlagener Lösungen unterhalb einer gesetzlichen Regelung, kürzlich der Vorschläge eines [Kodex in der Kommissionsdrucksache 20\(31\)042](#) sind nicht gleichwirksam. Sie stellen keine Verbindlichkeit her, so dass sie den aktuellen Zustand kaum verbessern und die Chancengleichheit für Frauen nicht erhöhen. Soweit eine Verbindlichkeit solcher Vorschläge angestrebt ist, ergibt sich in der Argumentation gegen Paritätsgesetze ein Widerspruch: Verbindliche Vorschläge für die Parteien greifen in die Parteienfreiheit

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 112

ein. Es müsste insoweit argumentiert werden, weshalb diese Eingriffe verhältnismäßig sind, Paritätsgesetze aber nicht sein sollen.

### III.

Hinsichtlich der Verkleinerung des Bundestages (vgl. S. 13 ff. des Zwischenberichts) wurden folgende Vorschläge unterbreitet:

#### III.1. Verbundene Mehrheitsregel

Nach diesem Vorschlag wird ein Wahlkreismandat nur dann vergeben, wenn es durch ausreichende Zweitstimmen derselben Partei gedeckt ist. So können keine Überhangmandate entstehen. Der Gewinn eines Direktmandates hängt damit nicht mehr allein von der relativen Mehrheit der Erststimmen ab, sondern setzt zusätzlich voraus, dass eine „Zweitstimmendeckung“ vorliegt. Soweit Kandidierende einer Partei in mehr Wahlkreisen die relative Mehrheit erreichen, als Mandate nach Zweitstimmen an Mandaten im Bundesland zustehen, „erfüllen, die Kandidatinnen oder Kandidaten mit dem im Vergleich niedrigsten prozentualen Ergebnis die Voraussetzungen nicht.“

Zur Bestimmung des/der Direktmandatsgewinnenden werden verschiedene Ansätze vertreten (Ersatzstimme, Kandidierende\*r mit nächstmeisten Stimmen, Wahl durch Zustimmung, Präferenzwahl).

Im Hinblick auf die Frage gleichberechtigter Repräsentanz von Frauen und Männern kann dieses Modell im Hinblick auf die Kandidatur nur bei den Listen ansetzen, nicht aber bei den Direktmandaten. Durch dieses Modell ist es nicht ausgeschlossen, dass Frauen in Wahlkreisen die relative Mehrheit gewinnen, mangels Zweitstimmendeckung auf Grund des niedrigsten prozentualen Ergebnisses nicht das Direktmandat erhalten.

#### III.2. „Echtes Zweistimmenwahlrecht“/Grabenwahlsystem

Dieses Modell löst die Verbindung zwischen Mehrheitswahl in Wahlkreisen und Verhältniswahl auf Landeslisten. Eine Anrechnung oder Verrechnung von Mandaten findet nicht mehr statt. Ein Teil der Abgeordneten würde per Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, der andere Teil per Verhältniswahl über Listen gewählt.

Der Gesetzgeber habe einen Spielraum um das Verhältnis zwischen Mehrheitswahl und Verhältniswahl festzulegen.

Wie auch im Modell III.1. kann bei Maßnahmen zur gleichberechtigten Kandidatur von Frauen und Männern hier ebenfalls nur bei den Listen angesetzt werden, je größer der Anteil der Mehrheitswahl desto weniger Einfluss auf die gleichberechtigte Möglichkeit der Kandidatur.

### III.3. Verhältniswahl mit veränderbaren Listen

Bei diesem Modell wird auf die Mehrheitswahl in Wahlkreisen verzichtet und dafür besteht die Möglichkeit, die aufgestellten Listen zu verändern (Abgabe mehrerer Stimmen auf Kandidierende, Reihenfolge innerhalb einer Liste ändern, Mehrpersonenwahlkreise mit Präferenzwahlssystem).

Ein solches Modell würde im Hinblick auf die gleichberechtigte Kandidatur alle Kandidierenden betreffen.

### III. 4. Zwei-Listen-Wahlrecht

Bei dem Zwei-Listen-Modell wird mit der Erststimme nicht mehr mittels relativer Mehrheit eine Person gewählt, sondern die für eine Person abgegebenen Erststimmen dienen der Bestimmung einer offenen Wahlkreisliste einer Partei. Die Wahlkreiskandidierenden werden entsprechend ihres relativen Stimmgewichts platziert. Die Sitzverteilung richtet sich nach dem Zweitstimmenergebnis für die Listen der jeweiligen Parteien, die Hälfte der einer Partei zustehenden Sitze solle dabei über die Landesliste, die andere Hälfte über die Wahlkreisliste besetzt werden. Dies soll im Verhältnis 50:50 geschehen.

In einem solchen Modell könnte ebenfalls die gleichberechtigte Kandidatur allein bei den Listen ansetzen. Im Gegensatz zu den Modellen III.1. und III.2. besteht allerdings auch nicht die Gefahr, dass durch „zu viele“ Direktmandate die Maßnahmen für eine gleichberechtigte Kandidatur auf den Listen „aufgehoben“ werden.

### III.4. Reduzierung der Wahlkreise

Bei diesem Modell wird im Grundsatz am bisherigen Wahlsystem festgehalten, dabei aber die Anzahl der Wahlkreise (weiter) reduziert.

Wie in den Modellen III.1. und III.2. würden hier lediglich bei den Listen die Maßnahmen für die gleichberechtigte Kandidatur ansetzen können. Allerdings wären diese Maßnahmen um so umfangreicher, je kleiner die Wahlkreise wären.

In seinem Zwischenbericht (S. 21) hat sich die Kommission bereits für ein Wahlsystem ausgesprochen, welches die Regelgröße des Bundestages sicher einhält. Insofern dürfte dieses Modell aus den weiteren Betrachtungen ausscheiden.

#### IV. Schlussfolgerungen

Der Zwischenbericht legt nahe, dass sich die Kommission für ein Modell mit Erst- und Zweitstimmen aussprechen wird.

Das von mir mehrfach präferierte Modell unter III.3., welches die besten Bedingungen für eine gleichberechtigte Kandidatur von Frauen und Männern darstellt, dürfte deshalb leider nicht in die engere Wahl kommen.

In einem solchen Fall stellt das unter III.4. genannte Zwei-Listen-Wahl die Lösung dar, welche die gleichberechtigte Kandidatur von Frauen und Männern am umfangreichsten ermöglicht.