

24.1.2023

## Neues Wahlrecht für die Bundestagswahlen:

### Hauptstimmen- und paritätsabhängige Mandatzuteilung

#### I. Gesetzentwurf zur Reform des BWahlG

Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 24.1.2023, BT-Drs. 20/5370, den die Obmänner der Ampel-Fraktion in der BT-Wahlrechtsreformkommission (Hartmann/SPD, Steffen/B90Grüne, Kuhle/FDP) am 16.1.2023 vorgestellt haben

(dazu Hasso Suliak, Legal Tribune Online vom 16.1.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-neuer-gesetzentwurf-verkleinerung-wahlrecht-reform-direktmandate-hauptstimmen-uberhang-ausgleichsmandate/>),

sollen künftig nur noch diejenigen per Erststimme (neu: „Wahlkreisstimme“) gewählten Direktmandate zugeteilt werden, die durch die Zweitstimme (neu: „Hauptstimme“) abgedeckt sind. Auf diese Weise soll der Grundcharakter der Verhältniswahl (vgl. BVerfGE 131, 316, 2. Ls., 359 ff. [2012]) gestärkt werden. Die Anzahl der Direktmandate bleibt unverändert: 299. Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen nicht mehr, die Zahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages wird auf die Regelgröße von 598 Mandaten begrenzt.

Es gibt unterschiedliche Auffassungen, ob die Nichtzuteilung der „gewonnenen“, aber nicht durch die Hauptstimme abgedeckten Direktmandate verfassungskonform ist – die Mehrheit der Sachverständigen und Mitglieder der BT-Wahlrechtsreformkommission hält die Nichtzuteilung nicht gedeckter Direktmandate aber für grundgesetzkonform (vgl. Zwischenbericht der Wahlrechtsreformkommission vom 1.9.2022, BT-Drs. 20/3250, S. 21 f. zu 2.3).

Für die Verfassungskonformität spricht iÜ auch eine ähnliche Regelung für Landtagswahlen in Bayern. Sie findet sich in Art. 4 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Bayern (BayVerf)<sup>1</sup> und in Art. 43 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes (LWG)<sup>2</sup>. Art. 14 Abs. 4 BayVerf enthält eine 5 %-Klausel, die sich auf alle Mandate, einschließlich Direktmandate, bezieht – und insoweit von der 5 %-Klausel in § 6 Abs. 3 BWahlG abweicht. Art. 14 Abs. 4 BayVerf verbietet die Zuteilung von Sitzen für (parteigebundene) Wahlvorschläge, auf die landesweit nicht mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen gültigen

---

<sup>1</sup> Art. 14 BayVerf (Grundsätze des Landtagswahlrechts), Abs. 4 lautet:

„(4) Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt.“

<sup>2</sup> Art. 43 LWG (Wahl der Vertreter der Stimmkreise) lautet:

„(1) <sup>1</sup>Im Stimmkreis ist diejenige sich bewerbende Person gewählt, die die meisten Stimmen erhalten hat. <sup>2</sup>Bei Gleichheit zweier sich bewerbender Personen entscheidet das Los.

(2) <sup>1</sup>Kann die nach Absatz 1 gewählte sich bewerbende Person gemäß Art. 14 Abs. 4 der Verfassung keinen Sitz zugeteilt erhalten, so scheiden die auf sie entfallenden Stimmen aus. <sup>2</sup>Als gewählt gilt in diesem Fall der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmzahl.“

Stimmen entfallen; diese Wahlvorschläge erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt. Ausgeschlossen werden dadurch auch direkt gewählte Personen in den sog. Stimmkreisen, die mit relativer Mehrheit ein Direktmandat „gewonnen“ haben. Für den Fall der fehlenden 5%-Deckung wiederholt Art. 43 Abs. 2 S. 1 LWG das Verbot der Sitzzuteilung. „Als gewählt gilt“ in einem solchen Fall gem. Art. 43 Abs. 2 S. 2 LWG dann „der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmenzahl“. Diese Regelungen sind Teil des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ i.S.v. Art. 4 Abs. 1 BayVerf, die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform betrachtet werden (VerfGHE 39, 75, 81; ebenso Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 95 m.w.N.), zumal diese Sitzzuteilungsregelung sich nicht auf die Aufstellung und Wahl der Bewerberinnen und Bewerber bezieht (VerfGHE 3, 115, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, a.a.O., Art. 14 Rn. 93). Insoweit lässt sich in dem Ampel-Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/5370) ein *noch besseres Verhältniswahlrecht* erkennen.

An den Ampel-Gesetzentwurf der „hauptstimmenabhängigen Mandatzuteilung“ knüpft der folgende Vorschlag der „paritätsabhängigen Mandatzuteilung“ in systemisch-kohärenter Weise an.

*Hinweis:* Wenn die neue hauptstimmenabhängige Zuteilung der Mandate (BT-Drs. 20/5370) verfassungskonform ist – nach hier vertretener Ansicht ist die Verfassungskonformität zu bejahen – dann ist erst recht die paritätsabhängige Mandatzuteilung verfassungskonform, denn alle hauptstimmengedeckten Direktmandate und Listenmandate werden paritätisch zugeteilt; auf die Länge der Liste (Anzahl der Nominierten) und die Auswahl der konkret nominierten Personen auf der Liste und in den Wahlkreisen haben allein die Parteien im Rahmen der parteiinternen Nominierung Einfluss; auf gesetzliche paritätische Nominierungsvorgaben für Parteien wird verzichtet, die Mandatzuteilungsregeln beziehen sich nicht auf die parteiinterne Nominierung und Wahl der sich bewerbenden Personen (vgl. VerfGHE 3, 11, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, a.a.O., Art. 14 Rn. 93), die „Parteienfreiheit“ i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG wird nicht, allenfalls mittelbar berührt.

## II. Paritätische Ergänzung des Gesetzentwurfs:

### **Hauptstimmenabhängige und Paritätsabhängige Mandatzuteilung:**

- 1. Schritt: Ermittlung der Sitze für eine Partei nach Hauptstimmen und Unterverteilung auf die Länder (§ 4 Abs. 1 GesetzE)
- 2. Schritt: Ermittlung der **Zahl der hauptstimmengedeckten Direktmandate** einer Partei – Vermeidung von Überhangmandaten (§ 1 Abs. 3 GesetzE)
- 3. Schritt: Ermittlung des **Frauen-/Männeranteils** der Direktmandate
- 4. Schritt: **Paritätische Zuteilung der Direktmandate:**

**Eine direkte Zuteilung erfolgt nur insoweit, als der Unterschied zwischen Männern (M) und Frauen (F) nicht größer ist als 1; diverse Personen (D) werden dabei nicht mitgezählt; verbleibende Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch zugeteilt (s.u.):**

- Bsp. 1: 3 Direktmandate, davon 2 M und 1 F, alle 3 Direktmandate werden zugeteilt;
- Bsp. 2: 3 Direktmandate, davon 1 M und 1 F und 1 D: alle 3 Direktmandate werden zugeteilt

- Bsp. 3: 7 Direktmandate, davon 4 F und 3 M, alle 7 Direktmandate werden zugeteilt;
  - Bsp. 4: 7 Direktmandate, davon 6 M und 1 F, direkt zugeteilt werden 2 M und 1 F, die verbleibenden 4 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt;
  - Bsp.5: 11 Direktmandate, davon 8 M, 2 F und 1 diverse Person (gem. PStG, BVerfG Beschluss v. 10.10.2019 – 1 BvR 2019/16), direkt zugeteilt werden 3 M und 2 F sowie 1 diverse Person, die verbleibenden 5 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt (dann beginnend mit einer Frau)
  - Bsp.6: 4 Direktmandate, davon 3 M und 1 F, direkt zugeteilt werden 2 M und 1 F, das verbleibende M-Mandat wird über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt (dann beginnend mit einer Frau)
  - Bsp. 7: 10 Direktmandate, davon 8 M und 2 F, direkt zugeteilt werden 3 M und 2 F, die verbleibenden 5 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und paritätisch/alternierend über die Liste zugeteilt (beginnend mit einer Frau)
  - Bsp. 8: 10 Direktmandate, davon 5 M, 4 F und eine Person des dritten Geschlechts – direkt zugeteilt werden alle Direktmandate, denn Unterschied M/F ist nicht größer als 1.
  - Bsp. 9: 2 Direktmandate, 1 M und 1 F: direkt zugeteilt werden beide Mandate
  - Bsp. 10: 2 Direktmandate, 2 M *oder* 2 F: direkt zugeteilt wird nur 1 M bzw. nur 1 F (das Mandat mit der höheren Stimmzahl), das andere Mandat wird über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt
  - Bsp. 11: 10 Direktmandate, 10 M *oder* 10 F: direkt zugeteilt wird nur 1 M bzw. nur 1 F (das Mandat mit der höheren Stimmzahl), die anderen Mandate werden über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt
  - Bsp. 12: 2 Direktmandate, 2 D: es werden 2 diverse Direktmandate zugeteilt
  - Bsp.: 13: 2 Direktmandate, 1 M und 1 D: direkt zugeteilt werden beide Mandate
  - Bsp.: 14: 1 Direktmandat, 1 M *oder* 1 F *oder* 1 D: das Direktmandat M *oder* F *oder* D wird zugeteilt
- 5. Schritt: Die nach der Zuteilungsregel Nr. 3 nicht direkt zugeteilten Wahlkreismandate werden der Liste zugeordnet und **über die Liste wie Listenmandate zugeteilt**
  - 6. Schritt: **Paritätische Zuteilung der Listenmandate:**  
**Alternierend Frau – Mann – Frau oder umgekehrt (Listenbeginn: steht Parteien frei); die alternierende Zuteilung wird unterbrochen durch eine diverse Person, anschließend fortgesetzt;** die paritätische Listenzuteilung muss mit einer Frau beginnen, wenn die direkt zugeteilten Mandate mehr Männer als Frauen umfassen; die paritätische Listenzuteilung beginnt mit einem Mann, wenn mehr Frauen als Männer direkt zugeteilt wurden

- 7. Schritt: Am Ende darf die Anzahl der einer Partei **insgesamt zugeteilten Mandate** für Männer und Frauen (nur) einen **Unterschied von max. 1** ergeben; es ist daher zulässig, wenn im Ergebnis ein „Frauenmandat“ oder ein „Männermandat“ mehr zugeteilt wird:
  - Bsp. 15: Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M und 10 F; die Partei hat 9 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, also nur Listenmandate, die über die Liste paritätisch zugeteilt werden: zugeteilt werden entweder 5 F und 4 M oder 4 F und 5 M (je nachdem, wie Liste beginnt) oder - falls auch D gelistet – z.B. 4 F, 4 M und 1 D oder 3 F, 4 M (4 F, 3 M) und 2 D
- 8. Schritt: Die **paritätische Zuteilung von Listenmandaten endet**, wenn sie nicht mehr möglich ist, weil keine Frau oder kein Mann mehr auf der Liste zu finden ist (Liste erschöpft); ist die Liste erschöpft, werden diverse Personen im Rahmen der noch zuteilungsfähigen hauptstimmengedeckten Mandate dennoch berücksichtigt
  - Bsp.16: Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M und 10 F; die Partei hat 30 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, die Mandate werden als Listenmandate paritätisch/alternierend zugeteilt: die paritätische Zuteilung endet nach Zuteilung von 10 F und 11 M (Liste erschöpft), insg. werden 21 Mandate zugeteilt
  - Bsp.17: Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M, 10 F und 2 D; die Partei hat 30 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, die Mandate werden als Listenmandate paritätisch/alternierend zugeteilt: die paritätische Zuteilung endet nach Zuteilung von 10 F, 11 M und 2 D, insg. werden 23 Mandate zugeteilt
- 9. **Ergebnis**: Eine nahezu paritätische Besetzung des Deutschen Bundestages im Einklang mit § 55 Satz 3 BWahlG
  - § 55 Satz 3 BWahlG: „Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen.“