

### Reform des Bundestagswahlrechts 2023: ein Abgesang auf Geschlechterparität?

PETRA AHRENS. SABINE LANG

Am 17. März 2023 beschloss der Deutsche Bundestag eine Wahlrechtsreform, mit der – im Einklang mit Bundesverfassungsgerichtsvorgaben – die Anzahl der Mandate auf maximal 630 begrenzt werden soll. Obwohl der im November 2021 geschlossene Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis‘90/Die Grünen und FDP in Kapitel II ausdrücklich Geschlechterparität als Reformthema vorsieht, beinhaltet die Wahlrechtsreform keinerlei entsprechende Regelung. In diesem Beitrag reflektieren wir vor dem Hintergrund deutscher Paritätsdebatten, bestehender Quotenregelungen in Parteien und verschiedener Reformvorschläge das zukünftige Wahlrecht für den Deutschen Bundestag. Unsere Ausführungen zeigen, dass die Ergebnisse der Wahlrechtskommission aus gleichstellungspolitischer Perspektive weit hinter den Erwartungen zurückbleiben und sich negativ auf Parität in deutschen Parlamenten und zukünftige Paritätsregelungen auswirken werden.

#### Paritätsdebatten und -gesetze

Vorangetrieben wurden Paritätsdebatten in Deutschland vor allem von der SPD, den Grünen und der Linken<sup>1</sup> – also von Parteien, die schon lange Parität mittels alternierender Wahllisten anstreben.<sup>2</sup> Die CDU operierte in der Vergangenheit mit dem sogenannten Quorum, das je eine Frau pro drei Listenplätzen vorsah. Im September 2022 beschloss sie eine Quotenregelung, die den Frauenanteil auf den ersten zehn Listenplätzen bis 2025 auf 50% erhöhen soll; ein Reißverschlussprinzip ist nicht vorgesehen. Keine Partei hat Vorgaben für Direktkandidaturen, nur die SPD formuliert eine Zielquote von 40%.

Der Frauenanteil im Bundestag liegt aktuell bei SPD, Grünen und Linken zwischen 40 und 60%. Die CDU bewegt sich mit 23,8% Frauenanteil zwischen FDP (25%) und AfD (11,5%), die beide keine Quotenregelungen haben. Wenig überraschend lehnen diese drei Parteien Paritätsgesetze strikt ab.

Auf Landesebene waren Gleichstellungsakteur\*innen 2019 in Brandenburg und Thüringen erstmals mit der Verabschiedung von Paritätsgesetzen erfolgreich (Lang/Ahrens 2021). Beide Gesetze betrafen Wahllisten, ohne die Direktkandidaturen einzubeziehen. Noch bevor diese Gesetze bei einer Wahl wirksam werden konnten, hoben die jeweiligen Landesverfassungsgerichte sie nach Klagen von NPD, AfD und Piratenpartei auf. Im Kern validierten die Gerichte damit den in der öffentlichen Debatte konstruierten Gegensatz der Grundgesetzartikel zum Gleichstellungsgebot

(Art. 3 Abs. 2) einerseits und zur Parteienfreiheit (Art. 21), Wahlfreiheit (Art. 28, Art. 38) sowie dem Demokratieprinzip (Art. 79) andererseits (s. Ausführungen zu den Verfassungsgrundsätzen weiter unten).

Auf Bundesebene war Parität als Reformziel bereits 2020 in § 55 des Bundeswahlgesetzes festgelegt worden: „(...) Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen.“ (Bundesgesetzblatt 2020: 2396). Da nach der Bundestagswahl 2021 mit der SPD und den Grünen zwei Quotenparteien die größten Anteile in der Bundesregierung stellen, konnte zu Recht erwartet werden, dass dieses Ziel ein zentrales Element der Wahlrechtsreform sein würde. Doch diese Erwartung wurde nicht erfüllt. Schon die Vereinbarung im Koalitionsvertrag vom November 2021 war deutlich vorsichtiger formuliert: „Die Kommission wird sich mit dem Ziel einer paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern im Parlament befassen und die rechtlichen Rahmenbedingungen erörtern“ (SPD/Bündnis’90/Die Grünen/FDP 2021, 10). Zwar wird das Ziel der Geschlechterparität im Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung vom 16. März 2023 erneut betont: „Die Kommission *soll* verfassungskonforme Vorschläge erarbeiten, wie eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erreicht werden kann“ (Deutscher Bundestag 2023, 6, keine Herv. i.O.). Doch Verfahren und Ergebnisse der Wahlrechtskommission blieben weit hinter diesen Zielvorstellungen zurück.

## Wahlrechtsdebatten und Wahlrechtsreformkommission

Im März 2022 wurde die neue Wahlrechtskommission eingesetzt. Beteiligt waren insgesamt 26 Mitglieder, jeweils zur Hälfte Abgeordnete und Sachverständige, nominiert von den im Parlament vertretenen Parteien. Die Kommission war nicht paritätisch besetzt, was vor allem CDU, FDP und AfD zuzuschreiben ist (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Zusammensetzung Wahlrechtskommission nach Geschlecht**

	Abgeordnete		Sachverständige		Gesamt	
	M	F	M	F	M	F
SPD	2	2	2	2	4	4
CDU	2	1	2	1	4	2
Grüne	1	1	1	1	2	2
FDP	2	0	2 <sup>3</sup>	0	4	0
AfD	1	0	1	0	2	0
Linke	0	1	0	1	0	2
Gesamt	8	5	8	5	16	10

Quelle: Zuordnung Sachverständige zu Parteien: Zweiwochendienst 2022.

Am 12.5.2022 war die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern erstmals Thema in der Kommission, gefolgt von Sitzungen am 29.9.2023 und 13.10.2023. Ursprünglich war nur eine Sitzung für diesen Themenkomplex vorgesehen, aber da es keine Einigung gab, wurden weitere angesetzt – ergebnislos, wie das neue Wahlgesetz zeigt.

Innerhalb der Kommission zeigten sich auf Parteienseite erwartungsgemäß klare Linien von Quotenbefürworter\*innen und -gegner\*innen. Während SPD und Grüne eine Paritätsregelung für „verfassungsrechtlich geboten“ hielten, und die LINKE auf ein Paritätsgesetz zur Chancengleichheit insbesondere bei Kandidaturen drang, lehnten FDP und AfD jegliche Regelungen ab. Die CDU/CSU favorisierte einen Kodex „unterhalb der Schwelle einer verbindlichen (starken) Quotenregelung“, der de facto einer Selbstverpflichtung der Parteien gleichkam (Deutscher Bundestag 2023, 21).

Bei den von den Parteien benannten Sachverständigen hingegen gab es durchaus überraschende Positionierungen. So argumentierte der von den Grünen berufene Prof. Joachim Behnke eher gegen ein Paritätsgesetz, während die von der FDP eingesetzte Prof. Sophie Schönberger eher dafür plädierte (Deutscher Bundestag 2023, 22). Die von der FDP extra für die Paritätssitzungen geladene Expert\*in Dr. Anna Gloßner (Vertretung für Prof. Robert Vehrkamp) erfüllte hingegen die auf Grundlage ihrer Dissertation bereits bekannten Erwartungen der FDP (Zweiwochendienst 2022, 9f). Sie argumentierte, dass gesetzliche Paritätsregelungen im Wahlrecht nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien: „Die Schwere der Beeinträchtigung“ (für Frauen; d.A.), „stünde nicht im Verhältnis zur Wertigkeit des angestrebten Ziels“ (Deutscher Bundestag 2023, 22).

Ebenso erwartungsgemäß wurde hauptsächlich die Verfassungsmäßigkeit diskutiert: die Sorge, dass eine bundesweite Paritätsregel vom Bundesverfassungsgericht verworfen werden könnte, reichte offenbar aus, um keine Empfehlung auszusprechen. Äußerst vorsichtig formuliert der Endbericht denn auch die Frage einer Verfassungsänderung: „Ob das Grundgesetz zugunsten von Paritätsgesetzen geändert werden könnte, blieb offen“ (Deutscher Bundestag 2023, 21). Interessant ist, dass die Kommission einerseits Lerneffekte aus anderen europäischen Ländern suchte, dann aber im Endbericht ignorierte, dass in Frankreich die Verfassung für Paritätsgesetze in der Tat geändert wurde und in Spanien das Paritätsgesetz (2007) sich direkt auf die Verfassung stützt, die, wie in Deutschland, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als wesentliches Grundprinzip anerkennt. Auch radikale Vorschläge, die über das Minimalthema Reißverschluss auf Wahllisten hinausgingen und gezielt Direktkandidaturen mit einbinden würden (ebd., 23-25), fanden in der Kommission keine Mehrheit. So schlugen die Sachverständigen Elke Ferner und Silke Laskowski vor, „die zweitstimmenabhängige Mandatszuteilung mit einer paritätsabhängigen Mandatszuteilung zu verbinden“ (ebd., 26), in der die geschlechtsbezogene Aufteilung von Direktmandaten über die Listen korrigiert würde.

Ansonsten spiegelte der Beratungsverlauf die aktuelle Forschung zur Unterrepräsentanz von Frauen nuanciert wider: Ungleichverteilung in (gewinnbaren) Wahl-

kreisen und auf Wahllisten, unterschiedliche Ressourcen, Vereinbarkeitsprobleme, strukturelle Diskriminierung, Stereotype u.Ä. wurden genannt (ebd., 15-17). Für diese Probleme wurden ausführlich Alternativen zu einem Paritätsgesetz diskutiert, um Frauen besser zu repräsentieren (ebd., 26-31). Keine der Alternativen wurde als Empfehlung aufgenommen.

Parität war somit das einzige Thema des Einsetzungsbeschlusses, zu dem die Kommission keinerlei konkrete Empfehlungen, sondern nur einen Zwischenstand im Abschlussbericht abgab (ebd., 10). Das Einzige, worauf sich geeinigt wurde war, dass „entsprechende Regelungen“ auch „Personen mit der Geschlechtseintragung ‚divers‘“ zu beinhalten hätten (ebd., 13, 20).

### Details der Wahlrechtsreform und Ausblick

Kernpunkt des im März 2023 verabschiedeten Wahlrechts ist die Abschaffung von Überhang- und Ausgleichsmandaten, die bisher entstanden, wenn eine Partei mehr Direktmandate errang als es ihrem Stimmenanteil bei den Wahllisten für die Zweitstimme entsprach. Zukünftig basiert die Mandatzuteilung auf dem Listen-Stimmenanteil, d.h. ein Direktmandat wird nur im Rahmen des Zweitstimmenanteils zugeteilt. In Bundesländern, in denen eine Partei mehr Direktmandate erringt als es ihrem Zweitstimmenanteil entspricht, werden weniger Direktmandate zugeteilt. Die Neuregelung kann dazu führen, dass nicht mehr alle Direktkandidat\*innen in den Bundestag einziehen: jene, deren Wahlkreisstimmenanteil am geringsten ist, würden kein Mandat erhalten. Um abzusichern, dass davon möglichst wenig Direktkandidat\*innen betroffen sind, wurde die Mandatsgesamtzahl von 598 auf 630 erhöht. Zudem wurde die Grundmandatsklausel<sup>4</sup> abgeschafft und die 5%-Hürde als verbindlich für den Bundestagseinzug gesetzt.

Die Projektionen legen nahe, dass aus einigen Wahlkreisen keine Direktkandidat\*innen in den Bundestag einziehen werden. Wenn die Wahlen ähnlich wie 2021 verlaufen, dürfte das vor allem für die CSU eintreffen, da diese in Bayern fast alle Direktmandate erhielt, aber der Zweitstimmenanteil erheblich niedriger lag, bzw. die CSU bundesweit nur knapp die 5%-Hürde überschritt. Deshalb haben die CSU und der Freistaat Bayern auch prompt am Tag nach Inkrafttreten der Wahlrechtsreform Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht. Bei der nächsten Wahl könnte die CSU an der 5%-Hürde scheitern oder zumindest einige Direktmandate einbüßen, was durchaus häufiger Männer betreffen könnte. 2021 erhielten 38 Männer und nur acht Frauen der CSU Direktmandate. Hätte das neue Wahlrecht 2021 gegolten, wären es sieben weniger gewesen (Bayrischer Rundfunk 2023), und alle wären von Männern gewonnen worden (eigene Recherche). Vermutlich würden diese Direktkandidaten sich mit einem Listenplatz absichern und dadurch – mangels parteiinterner Quote – Kandidatinnen verdrängen. Dies könnte auch auf die CDU und die SPD zutreffen, die ebenfalls viele Direktmandate erringen. Bei beiden ist die Listenabsicherung nicht ungewöhnlich, aber diese müsste – im Gegensatz zur CSU

– wohl eher für Frauen erfolgen, da diese bei CDU und SPD häufiger in den hart umkämpften Wahlbezirken antreten. Wenn sie dann einen geringen Wahlkreisstimmenanteil erzielen und gleichzeitig der Zweitstimmenanteil niedrig ausfällt, würde ihr Direktmandat entfallen. Wenn bei der SPD das Reißverschlussprinzip eingehalten wird, dann würden SPD-Frauen eventuell Direktmandate verlieren, aber keine zusätzlichen Listenmandate (z.B. wie bisher über Ausgleichsmandate) zugewinnen – der Frauenanteil in der SPD würde sinken. Bei der CDU wiederum bleibt abzuwarten, ob die neue Quote eingehalten wird und diese dann zu einem ähnlichen oder sogar höheren Frauenanteil führen würde.

Fraglos kann das neue Gesetz eine der am paritätischsten besetzten Fraktionen treffen, die Linke, da diese bereits 2021 nur über die (jetzt entfallende) Grundmandatsklausel einzog. Damit würde sich der Frauenanteil im Bundestag vermutlich deutlich verringern. Bei der FDP, die keine Direktmandate erringt und bei der AfD mit ihrem äußerst geringem Frauenanteil würde sich vermutlich nichts ändern. Inwieweit die Grünen betroffen sein würden, ist unklar. Bei der Wahl 2021 konnten sie erstmals 16 Direktmandate gewinnen, neun gingen an Frauen. Keines dieser Mandate wäre mit neuem Wahlrecht entfallen.

Schlussendlich haben sich mit der nun in Kraft getretenen Wahlrechtsreform also nicht nur die Chancen auf eine rechtlich verankerte Parität verschlechtert, sondern auch die Chancen, mit den bisherigen Regelungen einiger Parteien in Richtung Parität voranzukommen. Zusammengefasst bleibt die bittere Einsicht, dass es auch unter einer Ampel-Koalition kein Paritätsgesetz in Deutschland geben wird. Die Arbeit der Wahlrechtskommission endete am 28.4.2023 mit einem Abschlussbericht, der keinerlei Paritätsvorgaben enthält.

## Literatur

**Ahrens, Petra/Lang, Sabine**, 2022: From Voluntary Party Quotas to Parity Law? German Gender Representation Politics at a Crossroad. In: Lang, Sabine/Meier, Petra/Sauer, Birgit (Hg.): Implementing Gender Quotas in Political Representation: Resisting Institutions. Basingstoke, 93-112.

**Bayrischer Rundfunk**, 2023: BR24live: Was das neue Wahlrecht für Bayern bedeutet. Internet: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/wahlrechtsreform-die-csu-als-grosser-verlierer,TYgx-qWs> (17.3.2023)

**Bundesgesetzblatt**, 2020: Neufassung des §55 BWahlG durch das 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14.11.2020, BGBl I S. 2395 - 2396.

**Deutscher Bundestag**, 2023: Abschlussbericht; Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. DS 20/6400. Berlin.

**Lang, Sabine/Ahrens, Petra**, 2021: Paritätsgesetz oder Wahlrechtsreform? Warum Deutschland beides braucht. In: Berghahn, Sabine/Schultz, Ulrike (Hg.): Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. Hamburg, o.S.

**SPD/ Bündnis '90/Die Grünen/ FDP**, 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021. Internet: [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) (8.5.2023).

**Zweiwochendienst**, 2022: zwd-Politikmagazin 393/2022. Internet: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/kommission-wahlrecht](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht) (1.9.2023).

## Anmerkungen

- 1 Bisher wurden in allen Bundesländern außer Hessen Paritätsgesetze diskutiert, und in sieben wurden durch verschiedene Kombinationen aus SPD, Grünen und der Linken Gesetzesvorschläge eingereicht (Lang/Ahrens 2021).
- 2 Für Details zu Quotenregelungen vgl. Ahrens/Lang 2022.
- 3 Bis 17. Juni 2022 (d.h. ca. zwei Monate), war Prof. Sophie Schönberger Sachverständige der FDP, wurde dann aber von Prof. Florian Meinel ersetzt.
- 4 Bei mindestens drei Direktmandaten erhält die betreffende Partei dennoch Mandate anteilig ihres Stimmenanteils.

## Angemessenere Bestrafung geschlechtsbasierter Gewalt? Zur Aufnahme geschlechtsspezifischer Beweggründe in die Grundsätze der Strafzumessung (§ 46 StGB)

JULIA HABERMANN

Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen\* ist nach wie vor auch in Deutschland ein großes Problem: Nach der zuletzt durchgeführten repräsentativen Befragung erlebt jede dritte Frau seit dem Alter von 15 Jahren körperliche und/oder sexualisierte Gewalt, jede vierte durch den Partner (European Union Agency for Fundamental Rights 2014)<sup>1</sup>. Im Jahr 2022 wurden laut Polizeilicher Kriminalstatistik 126 Frauen Opfer eines vollendeten Totschlags oder Mords durch den Partner (Bundeskriminalamt 2023). Vor dem Hintergrund dieser seit Jahren etwa gleich hohen Zahlen wird auch die Angemessenheit der Sanktionierung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und die Notwendigkeit von Gesetzesänderungen diskutiert.

Im Rahmen dieser Diskussion wird u.a. überlegt, die Grundsätze der Strafzumessung anzupassen, um damit die Festsetzung der Strafe bei allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu adressieren. Im Rahmen eines Strafprozesses, der mit einer Verurteilung endet, muss das Gericht die Höhe der Strafe bestimmen. Dafür zieht die Strafkammer in einem Abwägungsprozess unterschiedliche strafmildernde und strafe erhöhende Faktoren heran. Beispielsweise kann strafmildernd die Spontaneität und strafe erhöhend das Motiv für die Tat berücksichtigt werden. Die Grundlage dafür bildet § 46 des Strafgesetzbuches (StGB), in dem Grundsätze der Strafzumessung aufgelistet werden. Der Gesetzestext sieht u.a. vor, dass „(...) die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische oder sonstige menschenverachtende (...)“ bei der Festsetzung der Strafe berücksichtigt werden können (§ 46 Abs. 2 S. 2 StGB). Diese beispielhafte Auflistung soll nun um „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Tatmotive ergänzt werden. Am 22. Juni 2023 hat der Deutsche Bundestag den Entwurf angenommen.<sup>2</sup>