

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Möglichkeiten einer paritätischen
Besetzung des Bundestages
mit beiden Geschlechtern**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: [REDACTED]

VERTRAULICH

Ausarbeitung WD 3 - 008/08

Abschluss der Arbeit: 29.01.2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Das Grundgesetz schreibt in Art. 38 GG lediglich Wahlgrundsätze vor und bestimmt das Wahlalter. Im Übrigen wird die **Ausgestaltung des Wahlrechts dem Bundesgesetzgeber anvertraut**. Dessen Aufgabe beschränkt sich dabei nicht auf die Regelung technischer Einzelheiten. Der Gesetzgeber hat Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen und dabei vom Grundgesetz einen weiten Gestaltungsspielraum erhalten.

Welche Möglichkeiten der Gesetzgeber hat, um eine paritätische Besetzung des Deutschen Bundestages mit beiden Geschlechtern sicherzustellen, ist umstritten. Die **große Mehrheit in der Literatur lehnt gesetzliche Verpflichtungen der Parteien zur paritätischen Listenaufstellung ab** und begründet dies mit der Einschränkung von Wahlrechtsgrundsätzen und der Parteiautonomie. Dabei wird jedoch auf den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Gestaltungsspielraum teilweise nicht eingegangen.

Es lässt sich feststellen: Die **Zulässigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zu paritätischen Wahllisten hängt im Kern von Auslegung und Bedeutungsgehalt der Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG ab**. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Verfassungslage wäre eine solche Regelung nur statthaft, wenn im Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs.2 S.2 GG eine Rechtfertigung der Beschränkungen der Parteiautonomie, des Benachteiligungsverbots im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und der beiden betroffenen Wahlrechtsgrundsätze der freien und gleichen Wahl gesehen werden kann. Sowohl für, als auch gegen eine solche Sichtweise lassen sich gewichtige Gründe anführen.

Eine **verfassungsrechtlich eindeutige Antwort kann durch eine Grundgesetzänderung** mit Festschreibung der paritätischen Besetzung des Bundestages **erreicht werden**. Allgemein erscheint jedoch fraglich, ob das Ziel einer vollständig paritätischen Besetzung unter Beibehaltung der im derzeitigen Wahlrecht vorgesehenen Direktmandate erreichbar ist.

Auch der **Möglichkeit einer Einflussnahme über die Parteienfinanzierung** wie dies in Frankreich nach einer entsprechenden Verfassungsänderung im Parité-Gesetz geregelt wurde, begegnen in Deutschland ohne Verfassungsänderung **tiefgreifende Bedenken**. Das Grundgesetz sichert den Parteien den gleichberechtigten und freien Wettbewerb zu. Staatliche Leistungen sind daher unabhängig von möglichen Zielen der Parteien (Gleichberechtigung) so zu erbringen, dass der Wettbewerb nicht verzerrt wird. Den Parteien können keine inhaltlichen Vorgaben gemacht werden, es kann – unbeschadet eines Parteiverbotes – kein Einsatz für ein bestimmtes Ziel gefordert werden.

Inhalt		
1.	Einleitung	6
2.	Bestehende Regelungen für die Besetzung von Bundesgremien	6
3.	Grundgesetzänderung	7
4.	Änderung des Wahlmodus und Einführung getrennter Wahllisten für beide Geschlechter	8
5.	Geschlechterparität als Zulassungsvoraussetzung für Wahllisten	8
5.1.	Eingriff in Art. 38 Abs. 1 S.1 GG	9
5.1.1.	Beschränkung der Wahlfreiheit	10
5.1.2.	Beschränkung der Wahlgleichheit	10
5.1.3.	Stärkung der Allgemeinheit der Wahl	11
5.2.	Eingriff in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG	12
5.3.	Eingriff in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG	13
5.4.	Rechtfertigung der Einschränkungen	13
6.	Staatliche Parteien(teil)finanzierung in Abhängigkeit der gesetzlicher Vorschriften zur Geschlechterquotierung	16
6.1.	Parteienfinanzierung unter der Prämisse strikter Gleichheit	16
6.2.	Eingriff in die strikte Gleichheit der Parteienfinanzierung	17
7.	Das Parité-Gesetz in Frankreich	17
7.1.	Regelungsinhalt des französischen Paritätsgesetzes	18
7.2.	Rechtliche Ausgestaltung bei den Wahlen mit Verhältniswahlrecht	19

7.3.	Rechtliche Ausgestaltung bei den Wahlen mit Mehrheitswahlrecht	19
7.4.	Die Sanktionsmöglichkeiten des Paritätsgesetzes	20
8.	Gesetzliche Regelungen zur Quotierung von Wahllisten auf EU-Ebene	21
8.1.	Situation bei den Wahlen zum Europäischen Parlament	21
8.2.	Entscheidungen auf europäischer Ebene zur Quotierung von Wahllisten	22
8.3.	Vereinbarkeit von Parité-Gesetz und EG/EU-Recht	22
9.	Literaturverzeichnis	25

1. Einleitung

Der 16. Deutsche Bundestag besteht derzeit aus 194 Frauen und 419 Männern, das entspricht einer Quote von 31,6 Prozent zu 68,4 Prozent¹. Im 14. und 15. Deutschen Bundestag stellte sich das Geschlechterverhältnis ähnlich dar, bis zur Bundestagswahl 1987 betrug der Anteil der Frauen im Bundestag maximal 9,8 Prozent².

Zur Steigerung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag verfolgen die dort vertretenen **Parteien unterschiedliche Konzepte**. Diese reichen von **verbindlichen Quoten** für eine Besetzung der Wahllisten über **Soll-Quoren** bis hin zur **Festschreibung des entsprechenden Ziels ohne Vorgabe entsprechender Quoten**. Die Partei „Bündnis90 / Die Grünen“ hat eine Regelung³, die regelmäßig zu einem Frauenüberschuss führt. Frauen dürfen auf allen Plätzen kandidieren, Männer nur auf den geraden Listenplätzen.

Nachfolgend wird untersucht, welche Möglichkeiten der Gesetzgeber hat, um verbindliche gesetzliche Regelungen zur paritätischen Besetzung des Bundestages zu schaffen⁴.

In der Ausarbeitung wird unterstellt, dass die ungleiche Geschlechtsverteilung der Sitze im Deutschen Bundestag darin begründet ist, dass es tatsächlich unterschiedliche Zugangschancen der Geschlechter zu Bundestagsmandaten gibt.

Im Anschluss wird die Rechtslage in Frankreich unter Geltung des dortigen Parité-Gesetzes sowie die Rechtslage auf EU-Ebene dargestellt.

2. Bestehende Regelungen für die Besetzung von Bundesgremien

Für die Bundesverwaltung, die Bundesgerichte und die Besetzung von Gremien gibt es derzeit insbesondere zwei Gesetze, die für eine Gleichstellung von Frauen und Männern sorgen sollen.

Das **Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG)** dient der Gleichstellung sowie der Beseitigung bestehender und der Verhinderung künftiger Diskriminierungen wegen des Ge-

1 http://www.bundestag.de/mdb/mdb_zahlen/frauen.html.

2 Zur Verteilung siehe Tabelle 1.

3 § 1 Frauenstatut der Partei Bündnis90 / Die Grünen.

4 Die Ausarbeitung lässt die Direktmandate im derzeitigen Wahlsystem außer Betracht. Direktmandate führen zu besonderen Schwierigkeiten beim Versuch, eine vollständige Parität der Geschlechter im Bundestag herzustellen.



schlechts in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes. Das Gesetz hat im Jahr 2001 das bis dahin geltende Frauenförderungsgesetz des Bundes vom 24. Juni 1994 abgelöst.

Das **Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG)** zielt darauf ab, die Teilhabe von Frauen an Gremien im Einflussbereich des Bundes zu verbessern. Das Gesetz erfasst über 1.000 Gremien⁵ in Form von Beiräten, Kommissionen oder Ausschüssen. Wesentliches Instrument des Gesetzes ist die Pflicht zur Doppelbenennung: Für jeden Sitz sind grundsätzlich jeweils eine Frau und ein Mann vorzuschlagen. Die berufende Stelle hat dann ein Auswahlrecht und muss Frauen und Männer mit dem Ziel ihrer gleichberechtigten Teilhabe berücksichtigen. Einen Sanktionsmechanismus gibt es im Gesetz nicht.

Das BGremBG wird auf Bundestag und Bundesrat nicht angewendet, da diese im Gesetzgebungsverfahren aus der Auflistung der betroffenen vorschlagsberechtigten Stellen in § 3 Abs. 2 BGremBG herausgenommen wurden. Aus dem Beratungsverlauf lässt sich jedoch auf eine gewisse Selbstverpflichtung schließen, bei Gremienvorschlägen auf eine ausgewogene Gestaltung zu achten⁶.

Für die Wahlen zum Deutschen Bundestag treffen die Gesetze keine Regelungen.

3. Grundgesetzänderung

Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Pflicht einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern wäre nach einer Grundgesetzänderung möglich.

Eine solche **Grundgesetzänderung**, die beispielsweise in Art. 38 Abs. 1 GG fest schreibt, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages jeweils zur Hälfte aus Männern und Frauen bestehen und in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden, würde **keinen Verstoß gegen die so genannte Ewigkeitsgarantie der Art. 79 Abs. 3, Art. 1, Art. 20 GG** darstellen und wäre damit verfassungsrechtlich zulässig.

Eine **anschließende Ausgestaltung** dieser grundgesetzlichen Vorgabe **durch das einfache Recht** wäre in diesem Fall in verschiedenen denkbaren Konstellationen **verfassungsrechtlich unproblematisch**.

5 <http://www.familien-wegweiser.de/bmfsfj/generator/Kategorien/gesetze,did=70172.html>.

6 4. Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, BT-Drs. 16/4385 Pkt. II 1.

4. **Änderung des Wahlmodus und Einführung getrennter Wahllisten für beide Geschlechter**

Es ist fraglich, ob der Gesetzgeber auch ohne Grundgesetzänderung durch eine Änderung des Wahlmodus beim Wahlakt selbst für eine paritätische Besetzung des Bundestages sorgen kann. Dafür ist beispielhaft vorstellbar, dass die Listenwahl zum Deutschen Bundestag nicht mehr in einer einheitlichen Liste erfolgt, sondern Frauen und Männer nach Geschlechtern getrennt in zwei Listen pro Partei gewählt werden. In der Schweiz steht es beispielsweise den Parteien bei Nationalratswahlen offen, mit **Geschlechterlisten als Unterlistenverbindungen** anzutreten⁷. Der Staat würde mit dieser Option durch die Organisation der Wahl selbst für eine paritätische Besetzung sorgen.

Die **konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts** ist vom Grundgesetz dem Gesetzgeber überlassen. Das **Bundesverfassungsgericht betont** dabei, dass sich diese Aufgabe nicht auf die Regelung technischer Einzelheiten beschränke⁸. Der **Gesetzgeber treffe** vielmehr mit der Auswahl des Wahlsystems und dessen Durchführung **vielfältige Entscheidungen von großer Tragweite und erhalte dabei vom Grundgesetz einen weiten Gestaltungsspielraum**⁹. Vor diesem Hintergrund sind verschiedenste Wahlsysteme verfassungsrechtlich möglich.

Im Vergleich zur gesetzlichen Pflicht einer paritätischen Geschlechterverteilung auf den Wahllisten als Zulassungsvoraussetzung für die Bundestagswahl wäre eine **Änderung des Wahlmodus ein weniger starker Eingriff in die Rechte der Parteien und einzelnen Kandidaten**. Die Parteien wären in der Aufstellung ihrer Geschlechterlisten frei und jede(r) Kandidat(in) könnte frei auf sämtlichen Listenpositionen seiner (ihrer) Geschlechterliste kandidieren.

Die Einführung eines Wahlmodus, der zu einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern führt, scheint daher vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlsystems umfasst.

5. **Geschlechterparität als Zulassungsvoraussetzung für Wahllisten**

Als weitere Möglichkeit könnte die Zulassung einer Wahlliste zur Bundestagswahl von einer verbindlichen Quotenregelung abhängig gemacht werden. Der **Landtag Schleswig-Holstein berät** derzeit für die Landtagswahl **einen solchen Gesetzentwurf**¹⁰ der

7 Art. 31 Bundesgesetz über die politischen Rechte.

8 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Band 59, S. 119, 124.

9 BVerfGE 59, 119 (124).

10 Landtag Schleswig-Holstein Drs. 16/1541 (neu).



Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen. Die derzeitige **verfassungsrechtliche Zulässigkeit** einer solchen gesetzlichen Regelung **bei der Wahl zum Bundestag ist umstritten**¹¹. Entsprechende **parteiinterne Satzungsregelungen** werden **meist** mit Blick auf die Programmfreiheit der Parteien für **zulässig** erachtet¹².

Es sind grundsätzlich zwei Ausformungen einer solchen gesetzlichen Quotenregelung denkbar: Eine starre alternierende Regelung (Weiblich, Männlich, Weiblich, Männlich oder umgekehrt) sowie eine Rahmenvorgabe dergestalt, dass jeweils innerhalb einer bestimmten Anzahl von Listenplätzen eine bestimmte Quote erreicht werden muss.

Beide Ausformungen könnten die Verfassungspositionen der Art. 38 Abs. 1 S.1, Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG sowie Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 GG berühren¹³.

5.1. Eingriff in Art. 38 Abs. 1 S.1 GG

Die Regelung **könnte** die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG aufgestellten **Wahlrechtsgrundsätze der freien und gleichen Wahl einschränken**¹⁴.

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 38 Abs. 1 S. 1, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Es stellt damit Wahlrechtsgrundsätze auf, die eine Anbindung des Bundestages an das Volk sichern und die legitimierende Bedeutung der Wahl gewährleisten¹⁵.

Es wird vertreten, dass die Wahlrechtsgrundsätze lediglich für das Wahlrecht und nicht für das Wahlorganisationsrecht Geltung beanspruchen und die Regelungen für die Listenaufstellung dem Wahlorganisationsrecht zuzuordnen seien¹⁶. Wenn der Gesetzgeber verbindlich vorgibt, dass jedes Geschlecht zu einem bestimmten Quorum in der Liste vertreten sein muss, würde dies noch von der Organisation des Wahlgangs umfasst: „Das Wahlrecht muss die Zusammensetzung der Organe¹⁷, die gewählt werden sollen,

11 Ablehnend: Klein in Maunz / Dürig Art. 38 Rn. 108, 353; Schreiber, § 27 Rn. 13a; Pieroth in Jarras / Pieroth Art. 38 Rn. 22a; Ebsen JZ 1989, 553; V. Nieding NVwZ 1994, 1171; Oebbecke JZ 1988, 176; zustimmend allgemein: Lange NJW 1988, 1174 ff.; Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Schleswig-Holstein Umdruck 16/2273 zu Drs. 16/1541 (neu).

12 Klein in Maunz / Dürig Art. 38 Rn. 108, 353; Schreiber, § 27 Rn. 13a; Trute in v. Münch Art. 38 Rn. 41, 62; Lange NJW 1988, 1174 ff; Wahlprüfungsausschuss BT-Drs.: 14/1560 (S.215).

13 So auch (teilweise für entsprechende satzungsrechtliche Regelungen der Parteien): Ebsen JZ 1989, 553; V. Nieding NVwZ 1994, 1171; Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Schleswig-Holstein Umdruck 16/2273 zu Drs. 16/1541 (neu).

14 So auch Ebsen JZ 1989, 553; V.Nieding NVwZ 1994, 1171; Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Schleswig-Holstein Umdruck 16/2273 zu Drs. 16/1541 (neu).

15 Morlok in Dreier GG-Kommentar Art. 38 Rn. 56.

16 Lange NJW 1988, 1174 (1178); Bundesschiedsgericht Bündnis90/Die Grünen NVwZ-RR 1999, 545.

17 Lange führt dies für Wahlen zu Parteiorganen und Listenaufstellung aus: NJW 1988, 1178, 1180.



respektieren. Es ist ein Instrument, um die Organe, in ihrer organisationsrechtlich vorgesehenen Struktur, zu besetzen, nicht aber, um sie in Frage zu stellen¹⁸.

Ob es für diese differenzierte Sichtweise der Geltung der Wahlrechtsgrundsätze eine verfassungsrechtliche Grundlage gibt, erscheint fraglich. „Wahl“ i.S.d. Art 38 Abs. 1 GG meint eine Abstimmung, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Kreis von Kandidaten ausgelesen werden¹⁹. Die **Wahlrechtsgrundsätze erstrecken sich daher auch auf** das innerparteiliche Verfahren der Kandidatenaufstellung als erste Auslese von Kandidaten (**Wahlvorbereitung**)²⁰.

5.1.1. Beschränkung der Wahlfreiheit

Die Wahlfreiheit ist ein unerlässliches Merkmal eines demokratischen Staatswesens²¹. In erster Linie fordert die Freiheit der Wahl, dass jeder Wahlberechtigte sein aktives Wahlrecht ohne psychischen oder gar physischen Zwang ausüben können muss²². Neben diesem Kernbereich **gehört zur Wahlfreiheit** aber auch ein grundsätzlich **freies Wahlvorschlagsrecht**²³.

Das **Wahlvorschlagsrecht** und damit die Wahlfreiheit wird **durch eine Paritätsregelung beschränkt**, da die Parteien rechtlich gehindert würden, die von ihnen gewünschten Kandidaten in jedem Fall auf einem von ihnen gewünschten (gewählten) Listenplatz aufzustellen²⁴. Sie hätten vielmehr die gesetzliche Vorgabe der Parität zu beachten, um mit ihrer Liste überhaupt zur Bundestagswahl zugelassen zu werden.

5.1.2. Beschränkung der Wahlgleichheit

Durch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl sind **Differenzierungen** – also unterschiedliche Behandlungen im Wahlrecht – nur aus besonders rechtfertigenden, zwingenden Gründen zulässig²⁵. Dem Gesetzgeber verbleibt **nur ein eng bemessener Spielraum**. Der Grundsatz der gleichen Wahl hat einen streng formalen Charakter²⁶. Er ver-

18 Lange NJW 1988, 1174 (1178).

19 Morlok in Dreier GG-Kommentar Art. 38 Rn. 52.

20 Morlok in Dreier GG-Kommentar Art. 38 Rn. 60; BVerfGE 89, 243 (251), Schreiber § 1 Rn. 13c.

21 Schreiber § 1 Rn.13.

22 Schreiber § 1 Rn. 13a.

23 BVerfGE 47, 253 (282); BVerfGE 41, 399 (417).

24 So auch v. Nieding NVWZ 1994, 1171 (1173); Ebsen JZ 1989, 553 (555); Zimmermann EuGRZ 2000, 431 (436).

25 BVerfGE 34, 81 (99); BVerfGE 41,399 (413).

26 BVerfGE 34, 81 (98); BVerfGE 41,399 (413).

langt, dass jeder Wahlberechtigte sein aktives und passives Wahlrecht wie jeder andere Wahlberechtigte ausüben darf und jeder Wähler mit seiner Stimme grundsätzlich den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben muss²⁷. Dabei **bezieht sich** dieser Wahlgrundsatz **auch auf das Wahlvorschlagsrecht**²⁸.

Die **passive Wahlgleichheit** ist dadurch **beschränkt**, dass bei der Listenaufstellung in bestimmten Konstellationen **Kandidaten wegen ihres Geschlechts nicht auf einen bestimmten Listenplatz wählbar** sind²⁹.

5.1.3. Stärkung der Allgemeinheit der Wahl

Die **Beschränkung von Wahlrechtsgrundsätzen** lässt sich unter anderem damit rechtfertigen, dass diese Beschränkung zu einer **Stärkung anderer Wahlrechtsgrundsätze** führt³⁰. Die Briefwahl kann beispielsweise den Grundsatz der „geheimen Wahl“ und der „freien Wahl“ einschränken³¹, verhilft dafür jedoch dem Grundsatz der „allgemeinen Wahl“ zur besseren Geltung. Dem Gesetzgeber eröffnet sich aus dem Zwang zur Ausbalancierung der verschiedenen Wahlrechtsgrundsätze ein Gestaltungsspielraum³².

Eine **Quotierung der Listen** wäre generell **geeignet, die Allgemeinheit der Wahl** als eigenständigen Wahlrechtsgrundsatz **zu stärken**³³. Dieser Grundsatz besagt, dass kein Teil der Wahlbevölkerung von der politischen Einflussnahme ausgeschlossen sein soll³⁴. Die Allgemeinheit der Wahl ist hier ein Unterfall der Wahlgleichheit³⁵ und sichert die Gleichberechtigung aller Deutschen im aktiven und passiven Wahlakt.

Sieht man die ungleiche Geschlechtsverteilung der Sitze im Deutschen Bundestag³⁶ als Hinweis darauf, dass es – worauf auch immer begründete – unterschiedliche tatsächliche Zugangschancen der Geschlechter zu Bundestagsmandaten gibt, so wären nicht alle Deutschen gleichberechtigt in ihrem passiven Wahlrecht. Die Allgemeinheit der Wahl wäre nicht vollends hergestellt. Die gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Beset-

27 BVerfGE 47,253 (277).

28 Morlok in Dreier Art. 38 Rn. 96; BVerfGE 41, 399 (413).

29 So auch Ebsen JZ 1989, 553 (555); anders: Mayer EuGRZ 2005, 17 (22).

30 BVerfGE 21, 200 (204); 59, 119 (124 f.).

31 BVerfGE 21, 200 ff.

32 BVerfGE 59, 119 (124f.).

33 Ähnlich auch Lange in NJW 1988, 1174 (1181), der jedoch eine Stärkung der Gleichheit der Wahl annimmt: Die Quotierung fördere die Pluralisierung der Listen und damit die Gleichheit der Wahl.

34 Morlok in Dreier Art. 38 Rn. 64; H. Meyer in HStR³ III § 46 Rn. 1.

35 So auch: Morlok in Dreier Art. 38 Rn. 64; Rn. 94 („schließt an die Allgemeinheit der Wahl an“). Schreiber § 1 Rn. 6.

36 Ein dauerhafter Frauenanteil von maximal rund 30 Prozent in den vergangenen 16 Deutschen Bundestagen spricht nicht für eine dem Wahlakt immanente Zufallsverteilung der Geschlechter.

zung von Wahllisten würde sich unter dieser Sichtweise auch als Beschränkung der Wahlrechtsgrundsätze Gleichheit und Freiheit im Interesse der Allgemeinheit der Wahl darstellen.

5.2. Eingriff in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG

Eine gesetzliche Regelung, welche die Zulassung einer Wahlliste zur Bundestagswahl von einer verbindlichen Quotenregelung abhängig macht, **könnte** zudem die grundgesetzlich zugesicherte **Parteiautonomie beschränken**. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG schützt grundsätzlich auch das Recht der Parteien, autonom und ohne staatliche Vorgaben Kandidaten für Wahlen aufzustellen.

Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG umfasst i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG über den Wortlaut hinaus nicht nur die Freiheit der Gründung politischer Parteien als unantastbaren Kernbereich, sondern auch die Freiheit der parteimäßigen Betätigung (Parteiautonomie)³⁷. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht mittlerweile den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien herausgestellt³⁸. Daraus folgt: Jede **Einwirkung auf die Betätigungsfreiheit einer Partei steht unter hohem Rechtfertigungsdruck**³⁹, beispielsweise **auch die Aufstellung von Kriterien für die Zulassung zur Wahl**⁴⁰.

Die Aufstellung von Wahllisten bewegt sich **jedoch im Schnittbereich** zwischen dem parteiinternen und staatsfernen Bereich sowie dem staatlichen Regelungen unterworfenen **Wahlrecht**. Der unantastbare **Kernbereich der Parteiautonomie erstreckt sich nicht bis in diesen Bereich**. Daher sind die allgemeinen Verfahren zur Aufstellung der Parteibewerber (Kreiswahlvorschläge / Listen) für die Bundestagswahl bereits heute im Bundeswahlgesetz geregelt, insbesondere §§ 21, 27 BWahlG. Die fehlende Beachtung der gesetzlichen Vorschriften bei der Aufstellung von Wahlbewerbern führt zur Zurückweisung der Wahlvorschläge, §§ 25 ff. BWahlG.

Gleichwohl **bleibt eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der Parteiautonomie**, da die freie Entscheidung der Parteien, mit welchen Mandatsbewerbern die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes stattfinden soll, beeinträchtigt wird.

37 Sachs, Art. 21 Rn. 29; Klein in Maunz / Dürig Art. 21 Rn. 255 ff. (280).

38 BVerfGE 85, 364 (283, 287 f.); Klein in Maunz/Dürig Art. 21 Rn. 261.

39 Klein in Maunz / Dürig Art. 21 Rn. 261.

40 Klein in Maunz / Dürig Art. 21 Rn. 144.



5.3. Eingriff in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

Mit einer gesetzlichen Quotierungsregelung könnte zudem das grundgesetzliche **Diskriminierungsverbot** aufgrund des Geschlechts betroffen sein.

Es ist nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG dem Staat verboten, jemanden wegen seines Geschlechts zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Mit einer gesetzlichen Quotierungsregelung könnte der einzelne Kandidat bei der Aufstellung der Wahllisten aufgrund seines Geschlechts nicht mehr auf jedem gewünschten Listenplatz kandidieren. Ihm wäre es einzig aufgrund seines Geschlechts verwehrt, auf einem Listenplatz zu kandidieren, der – zur Erreichung der Quote – nunmehr nur noch dem anderen Geschlecht offen steht.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat es jedoch schon im Jahr 1992 in der so genannten „Nachtarbeitsverbotsentscheidung“⁴¹ für **möglich** gehalten, **dass ein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes durch das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 aF GG gerechtfertigt sein kann**⁴². Art. 3 Abs. 2 GG aF gehe über das in Art. 3 Abs. 3 GG enthaltene Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts hinaus und stelle ein Gleichberechtigungsgebot auf, welches sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstrecke⁴³. Dies muss erst Recht nach Einführung des Art. 3 Abs. 2 S.2 GG im Jahr 1994 gelten⁴⁴. **Art. 3 Abs. 2 GG** einerseits und **Art. 3 Abs. 3 GG** andererseits müssen in einer **Abwägung** zum **schonenden Ausgleich** gebracht werden⁴⁵.

5.4. Rechtfertigung der Einschränkungen

Ob sich eine **Rechtfertigung** für die festgestellten Einschränkungen der Art. 3 Abs. 3 S. 1, Art. 21 Abs. 1 S. 2 und 38 Abs. 1 S. 1 GG finden lässt, **hängt** maßgeblich **von der Abwägung kollidierender Verfassungsprinzipien ab**.

Die betroffenen Grundgesetznormen werden ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet, der Verweis auf Bundesgesetze in Art. 21 Abs. 3 GG und Art. 38 Abs. 3 GG stellt lediglich eine Bundeskompetenz klar und normiert einen Gesetzgebungsauftrag, um die Rechtsstellung der Parteien bzw. die Einzelheiten der Wahl auszugestalten⁴⁶. Für Ein-

41 BVerfGE 85, 191.

42 BVerfGE 85, 191 (209): Das Gericht prüft eine Rechtfertigung, womit die grundsätzliche Möglichkeit unterstrichen wird, kommt jedoch im konkreten Fall nicht zur einer Rechtfertigung.

43 BVerfGE 85, 191 (207).

44 So auch Pfarr in NZA 1995, 809 (810).

45 Heun in Dreier, Art. 3 Rn. 112; siehe hierzu Pkt. 4.4.

46 Kunig in v. Münch Bd. II, Art. 21 Rn. 90; Art. 38 Rn. 105.



schränkungen der jeweiligen Verfassungsnormen stehen diese Verweise nicht zu Verfügung.

Als Rechtfertigung für die festgestellten Einschränkungen kommt Art. 3 Abs. 2 GG und insbesondere Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als **kollidierendes Verfassungsrecht** in Betracht. Eine **Beschränkung durch Art. 3 Abs. 2 GG muss** jedoch in jedem Fall **verhältnismäßig sein**: Die Regelung muss **geeignet, erforderlich und angemessen** sein, um auf ihre Kosten eine andere Verfassungsnorm einzuschränken.

Folgende Aspekte müssen beachtet werden:

1. Das Bundesverfassungsgericht wertet **Art. 3 Abs. 2 GG als Verfassungsauftrag zur Herstellung faktischer Gleichstellung**: „Art. 3 Abs. 2 GG stellt ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. ... Es geht um die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft. Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse“⁴⁷. Damit stellt das Grundgesetz eine **objektive Wertentscheidung** auf⁴⁸, welche auf das Wahlrecht ausstrahlen könnte.
2. Die Beschränkungen wären nur dann erforderlich, wenn kein weniger beeinträchtigendes und gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des Ziels vorhanden ist. Möglich wäre aber eine Änderung des Wahlmodus mit getrennten Geschlechterlisten beim Wahlakt als weniger einschneidendes und gleich geeignetes Mittel⁴⁹. Der Staat würde in diesem Fall durch die Änderung des Wahlmodus selbst für eine paritätische Besetzung des Bundestages sorgen, anstatt die Parteien zur Erreichung dieses Ziels zu verpflichten. **Der Erforderlichkeit einer den Parteien auferlegten Quotenpflicht begegnen daher Zweifel**.
3. Bei der **Angemessenheit** der Beeinträchtigungen ist vor allem hinsichtlich des Art. 38 Abs. 1 GG die Bedeutung der Wahlrechtgrundsätze als wesentliche Grundlage der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes zu beachten⁵⁰. Es sind für eine Einschränkung „**zwingende Gründe**“⁵¹ **notwendig**, wobei die Beeinträchtigung der entsprechenden Wahlrechtgrundsätze **aber gleichwohl nicht schlichtweg unabweisbar** sein muss⁵². Es wäre verfassungsrechtlich (nur) zu beanstanden, wenn die Quotierung mit einer übermäßigen Einschränkung der betroffenen Grundsätze der freien und gleichen Wahl verbunden wäre⁵³.

47 BVerfGE 109, 64; siehe auch BVerfGE 85, 191 (207); BVerfGE 89, 276 (285).

48 So auch schon vor der GG-Novelle 1994, siehe bspw. Lange NJW 1988, 1174 (1177).

49 Siehe Punkt 4.

50 Die Anforderungen an die Angemessenheit der Beschränkungen von Art. 3 Abs. 3, Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 GG gehen daher inhaltlich nicht weiter, als die Anforderungen an die Angemessenheit der Beeinträchtigungen der Wahlrechtgrundsätze.

51 BVerfGE 34, 81 (99) bzgl. der Wahlrechtsgleichheit; Ebsen JZ 1989, 553 (556).

52 Trute in v. Münch Art. 38 Rn. 18; Morlok in Dreier GG-Kommentar Art. 38 Rn. 61.

53 So auch das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Einführung der Briefwahl: BVerfGE 59, 119 (125).

- a) **Im Bereich der Wahlrechtsgleichheit** ist eine **Abwägung kaum vergleichbar mit den bislang vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen**. Die eine Einschränkung rechtfertigenden besonders zwingenden Gründe⁵⁴ hat das Gericht beispielsweise bei der Entscheidung zur 5%-Hürde⁵⁵ gesehen, bei der Frage des Ausschlusses unabhängiger Bewerber von der seinerzeit geltenden Wahlkampfkostenerstattung jedoch nicht⁵⁶. Anders als in diesen Fällen geht es vorliegend jedoch nicht um eine unterschiedliche Behandlung einzelner Wahlbewerber (Freie Bewerber / Parteien) oder der Gewichtung einzelner Stimmen. Betroffen ist die passive Wahlrechtsgleichheit in dem Sinne, dass es für Männer und Frauen keine unbegrenzten Möglichkeiten mehr gibt, in jeder Situation auf allen Listenplätzen zu kandidieren. Der **Wahlakt an sich**, also wer auf welchem Listenplatz wie viele Stimmen erhält, **folgt** dagegen wieder **vollständig unberührten Wahlgrundsätzen**.
- b) **Im Bereich der Wahlfreiheit** ist ergänzend zu berücksichtigen, dass die **Wahlfreiheit durch gebundene Listen bereits eingeschränkt** wird. Der Wähler kann nicht mehr einen Kandidaten der Liste direkt wählen und andere der gleichen Liste nicht⁵⁷. Durch die verbindliche Vorgabe einer Geschlechterquote wäre nunmehr selbst bei Aufstellung der Liste keine vollständig freie Wahl möglich⁵⁸. Dies betrifft jedoch nur den Fall, dass auf einem bestimmten Listenplatz entweder ein Mann oder eine Frau zu wählen ist, innerhalb dieser Vorgabe gibt es keine Einschränkung der Freiheit der Wahl.
4. Zu beachten wäre, dass die Frage der Angemessenheit der Eingriffe vor allem dann negativ bewertet werden könnte, wenn es keine ausreichende Anzahl von Kandidaturen eines Geschlechts geben würde. Dies könnte beispielsweise bei parteirechtlich zulässigen Ein-Geschlechter-Parteien (Männer-/Frauenpartei) der Fall sein. Diesem Fall könnte jedoch durch eine **Öffnungsregelung** für Fälle einer nicht ausreichenden Anzahl von Kandidaturen Rechnung getragen werden.

Es lassen sich insgesamt begründete **Zweifel an der Erforderlichkeit und Angemessenheit** einer Beschränkung der Art. 3 Abs. 3, 21 Abs. 1 S. 2 und 38 Abs. 1 S. 1 GG feststellen, wobei die Abwägung letztlich **keine in jeder Hinsicht zwingende Antwort** erbringen kann. Insbesondere vor der Grundgesetznovelle 1994 – mit der Einführung des Art. 3 Abs. 2. S.2 GG – wurde dies in der Literatur meist negativ bewertet⁵⁹. Auch heute wird eine solche Regelung überwiegend kritisch gesehen⁶⁰.

54 BVerfGE 34, 81 (99)

55 BVerfGE 1, 208 ff.; BVerfGE 6, 84 ff.

56 BVerfGE 41, 399.

57 Das Bundesverfassungsgericht hält es mit der Freiheit der Wahl für vereinbar, dass die Wahl eines Bewerbers von der Mitwahl weiterer Bewerber abhängig gemacht wird, BVerfGE 47, 253 (283).

58 Daher auch kritisch: v. Nieding NJW 1994, 1171 (1174).

59 Ebsen JZ 1989, 553; V. Nieding NVwZ 1994, 1171; jedoch auch damals schon zustimmend: Lange NJW 1988, 1174 ff.

60 Klein in Maunz/ Dürig Art. 38 Rn. 108; Schreiber, § 27 Rn. 13a; Pieroth in Jarras/Pieroth Art. 38 Rn. 22a, jedoch unter Bezugnahme auf Literatur vor der Grundgesetzänderung 1994.



6. Staatliche Parteien(teil)finanzierung in Abhängigkeit der gesetzlichen Vorschriften zur Geschlechterquotierung

Einer Regelung, welche die staatliche Parteienfinanzierung zumindest teilweise von der Einhaltung bestimmter Geschlechterquoten auf den Wahllisten der Parteien abhängig macht, begegnen **tiefgreifende verfassungsrechtliche Bedenken**⁶¹.

Das Grundgesetz enthält mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nur eine einzige Bestimmung, die unmittelbar die Frage der Parteieinfinanzierung betrifft. Insbesondere fehlt es an ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Festlegungen über die Zulässigkeit verschiedener Formen der staatlichen Parteienfinanzierung.

6.1. Parteienfinanzierung unter der Prämisse strikter Gleichheit

Das Bundesverfassungsgericht hat mittlerweile **verfassungsrechtliche Barrieren** in der Frage **der staatlichen Parteienfinanzierung** gezogen. Eine dieser Grenzen **ist der Gleichheitssatz**. Dieser ist bei der staatlichen Parteienfinanzierung nicht als bloßes Willkürverbot, sondern im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen⁶².

Zwar lässt das Bundesverfassungsgericht eine **abgestufte Chancengleichheit dergestalt** zu, **dass** bei der Verteilung der staatlichen Zuwendungen auf die Parteien deren **gesellschaftliche Verwurzelung berücksichtigt wird**. Die maßgebliche Ausrichtung der Parteienfinanzierung an den erzielten Wählerstimmen wurde daher sowohl vom Bundesverfassungsgericht, als auch von der „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Parteienfinanzierung“ für zulässig und sogar geboten erachtet⁶³. Wählerstimmen zeigen die Resonanz beim Bürger in besonderem Maße auf.

Im Übrigen **sichert die strikte Gleichheit in der Parteienfinanzierung einen gleichberechtigten und freien Wettbewerb**⁶⁴ der Parteien. Der Wettbewerb hält den demokratischen Prozess offen, ohne die Gewähr der Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit mangelt es den Parteien an der Möglichkeit diesem Wettbewerb gerecht zu werden und ihre Ziele wirksam zu verfolgen.

61 So auch Zimmermann EuGRZ 2000, 431 (436); anders: Mayer EuGRZ 2005, 17 (22).

62 BVerfGE 85, 264 (315): Die Frage, inwieweit der Staat Spenden an Parteien steuerlich begünstigen darf, folgt der Abwägung der den Parteien zu gewährenden strikten Chancengleichheit und dem Recht der Bürger auf politische Teilhabe.

63 BT-Drs: 12/4425 S.24.

64 Morlok in Dreier Art. 21 Rn. 26. mit weiteren Nachweisen.



6.2. Eingriff in die strikte Gleichheit der Parteienfinanzierung

Eine über die Parteienfinanzierung ansetzende Quotenregelung bei der Aufstellung von Wahllisten **greift in das strikte Gleichbehandlungsgebot bei der Parteienfinanzierung ein**. Als Ausnahme hiervon kann das Modell der abgestuften Chancengleichheit nur auf die Resonanz der Parteien in der Bürgerschaft Rückgriff nehmen. Eine darüber hinausgehende Unterscheidung ist unzulässig. Staatliche Leistungen sind daher so zu erbringen, dass der Wettbewerb zwischen den Parteien nicht verzerrt wird⁶⁵. Es darf keine Einflussnahme auf die Parteiaktivität durch die staatliche Finanzierung geben⁶⁶.

Diese Sichtweise wird dadurch gestützt, dass die **politischen Ziele** der einzelnen Parteien (hierzu gehört auch die faktische Durchsetzung der Gleichberechtigung) für ihre Parteieigenschaft und damit den Genuss der damit vermittelten besonderen Rechte keine Rolle spielen⁶⁷. Sie **können** somit auch **nicht als Unterscheidungskriterium für staatliche Zuwendungen herangezogen werden**. Selbst Parteien, die offensichtlich das Ziel verfolgen, die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, müssen bis zu einem Verbot durch das Bundesverfassungsgericht zunächst mit den übrigen Parteien gleich behandelt werden⁶⁸. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „**Eine Partei mag faktisch die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen** oder auf die Gefährdung der Sicherheit des Staates ausgehen; **sie kann** mit dieser Argumentation zwar politisch bekämpft werden, kann aber **an ihrer politischen Aktivität nicht rechtlich gehindert werden, solange sie nicht** vom Bundesverfassungsgericht in dem dafür vorgesehenen besonderen Verfahren **verboten worden ist**“⁶⁹. Das verdeutlicht den nicht vorhandenen Spielraum beim Ansetzen staatlicher Leistungen an die inhaltliche und personelle Aufstellung der Parteien.

Dies gilt umso mehr, als eine Partei sich grundsätzlich das zulässige Ziel setzen kann, verfassungsrechtliche Normen zu ändern oder zu beseitigen. Auch diese Ziele müssen im Wettbewerb der Parteien gleichberechtigt verfolgt werden können.

7. Das Parité-Gesetz in Frankreich

In Frankreich ist im Jahr 2000 das „Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“ vom 30.06.2000 („Paritätsgesetz“) in Kraft gesetzt worden. Es **gilt für die Europawahlen, die Parlaments-**

65 Klein in Maunz / Dürig Art. 21. Rn. 281.

66 Morlok in Dreier Art. 21 Rn. 74.

67 BVerfGE 47, 198 (223); Morlok in Dreier Art. 21 Rn. 38.

68 Kunig in v.Münch Art.21 Rn. 83; Klein in Maunz / Dürig Art. 21. Rn. 358.

69 BVerfGE 39, 334 (357).



wahlen (Nationalversammlung), einen **Teil der Senatswahlen**, die **Regionalwahlen**, die **Kommunalwahlen in Gemeinden ab 3500 Einwohnern** sowie die Wahlen zur **Volksvertretung von Korsika**⁷⁰. Nicht anwendbar ist das Gesetz unter anderem für den Teil der Senatswahlen, die nach dem Mehrheitswahlrecht vorgenommen wird⁷¹.

Im **Gegensatz zum deutschen Grundgesetz** enthält die französische Verfassung⁷² das ausdrückliche Ziel des gleichen Zugangs von Männern und Frauen zu Wahlmandaten⁷³.

Art. 3 der französischen Verfassung lautet:

„Die nationale Souveränität liegt beim Volke, das sie durch seine Vertreter und durch Volksentscheid ausübt. Weder ein Teil des Volkes noch eine Einzelperson kann ihre Ausübung für sich in Anspruch nehmen. Die Wahl kann unmittelbar oder mittelbar unter den in der Verfassung vorgesehenen Bedingungen erfolgen. Sie ist immer allgemein, gleich und geheim. Wahlberechtigt sind nach Maßgabe des Gesetzes alle volljährigen französischen Staatsangehörigen beiderlei Geschlechts, die im Besitz ihrer bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte sind. **Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und –ämtern.**“

Auch die politischen Parteien werden in Art. 4 der französischen Verfassung auf den gleichen Zugang der Geschlechter zu Wahlmandaten verpflichtet.

Art. 4 der französischen Verfassung lautet:

„Die politischen Parteien und Gruppierungen wirken bei den Wahlentscheidungen mit. Ihre Bildung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind frei. Sie haben die Grundsätze der nationalen Souveränität und der Demokratie zu achten. **Sie tragen unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Verwirklichung des im letzten Absatz von Art. 3 enthaltenen Grundsatzes bei.**“

7.1. Regelungsinhalt des französischen Paritätsgesetzes

Das Paritätsgesetz unterscheidet danach, ob eine Partei eine Wahlliste mit mehreren Kandidaten aufstellt (Verhältniswahl) oder pro Wahlkreis nur eine Person aufstellen kann (Mehrheitswahl).

70 Loi n° 2000-493 du juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femme et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Journal officiel de la République française (JORF) du 7 juin 2000, 8560.

71 Vorgeschrieben in Départements mit Recht auf mehr als vier Senatoren.

72 http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/allemand/die_institutionen/die_grundtexte/verfassung_vom_4_oktober_1958/verfassung_vom_4_oktober_1958.20614.html.

73 Eingeführt durch eine Verfassungsreform 1999.



7.2. Rechtliche Ausgestaltung bei den Wahlen mit Verhältniswahlrecht

Das System der Verhältniswahl ist in Frankreich bei folgenden Wahlen vorgesehen:

- Wahlen zum Gemeinderat,
- Wahlen zum Senat in Départements mit mehr als 4 Senatoren
- Wahlen zum Regionalrat (Regionalwahlen)
- Wahlen zum Europäischen Parlament.

Bei diesen Wahlen stellen die Parteien eine Liste mit mehreren Kandidaten auf, wobei unter der Geltung des Paritätsgesetzes die **Abweichung zwischen der Anzahl weiblicher und männlicher Kandidaten** auf jeder Liste **zunächst nicht höher als ein Prozentpunkt** sein darf. **Darüber hinaus** stellt das Gesetz noch weitere Vorgaben auf:

- **Für Senatswahlen** nach Verhältniswahlrecht, bei Regionalwahlen und bei der Wahl zum Europäischen Parlament ist ein **Tic/Tac-System**, also der **strikte Wechsel von Männern und Frauen auf der Liste, vorgeschrieben**⁷⁴.
- Bei den **Wahlen zum Gemeinderat** sieht das Gesetz im Hinblick auf die Paritätsverpflichtungen **Erleichterungen** vor. Zum einen ist das Gesetz erst in Gemeinden ab 3.500 Einwohnern anwendbar. Zum anderen **genügt es, dass „in jeder Gesamtgruppe von sechs Kandidaten eine gleiche Anzahl von jedem Geschlecht vorhanden sein muss.“**⁷⁵

7.3. Rechtliche Ausgestaltung bei den Wahlen mit Mehrheitswahlrecht

Das Mehrheitswahlrecht ist im Anwendungsbereich des Paritätsgesetzes bei den Parlamentswahlen zur Nationalversammlung vorgesehen. Die Nationalversammlung besteht aus 577 Abgeordneten, die in direkter Wahl nach dem Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen gewählt werden. Dabei ist für jeden Wahlkreis ein Mandat zu vergeben.

Zur Herstellung der Parität verpflichtet das Gesetz hierbei **nur Parteien, die in mindestens 50 Wahlkreisen, verteilt auf mindestens 30 Départements**⁷⁶, **antreten**. Bei diesen Parteien darf die Differenz zwischen weiblichen und männlichen **Kandidaten** lediglich zwei Prozent, bezogen auf alle Wahlkreise, betragen⁷⁷. Jede Partei kann nur einen Kandidaten pro Wahlkreis aufstellen.

74 Mayer EuGRZ 2005, 17 (18).

75 Art. 2 Paritätsgesetz.

76 Frankreich ist in 100 Départements aufgeteilt.

77 de Sarnez, Die Stellung und die Rolle der Frau im politischen Leben, Seminar der EVP-ED-Fraktion in Venedig, 20.-22.03.2003, S. 37 (<http://www.epp-ed.eu/Activities/docs/femmes-de.pdf>).



7.4. Die Sanktionsmöglichkeiten des Paritätsgesetzes

Als Sanktion kommt je nach Wahlmodus entweder die Nichtzulassung zur Wahl oder eine Kürzung der Parteienfinanzierung in Betracht.

Bei **Verhältniswahlen** sieht das Paritätsgesetz bei einem Paritätsfehler die **Nichtzulassung zur Wahl** vor. Die Zuständigkeiten für diese Entscheidung sehen wie folgt aus⁷⁸:

- Bei den **Wahlen zum Europäischen Parlament** muss der Innenminister innerhalb von 24 Stunden das **oberste Verwaltungsgericht** (Conseil d'Etat) zur Entscheidung über die Zulassung der Liste anrufen⁷⁹.
- Bei den **Senatswahlen** nach Verhältniswahlrecht ruft der zuständige Präfekt innerhalb von 24 Stunden das **Verwaltungsgericht** an, damit dieses über die Zulassung der Liste entscheidet⁸⁰.
- Bei den **Regionalwahlen** verweigert der **zuständige Präfekt** die Zulassung der Liste⁸¹.
- Bei den **Wahlen zum Gemeinderat** nimmt die **Präfektur** die Liste nicht an⁸².

Bei den **Wahlen zur Nationalversammlung (Mehrheitswahlrecht)** sieht das Gesetz bei einem Paritätsfehler **Kürzungen der staatlichen Parteienfinanzierung** vor. Die staatlichen Finanzhilfen für Parteien und politische Gruppierungen bestehen in Frankreich aus zwei Teilen. Der kleinere Teil richtet sich nach den bei der letzten Wahl erreichten Wählerstimmen. Anspruch hierauf haben Parteien, die in mindestens 50 Wahlkreisen in mindestens 30 Départements Kandidaten aufgestellt haben.

Der größere Teil bestimmt sich nach der Zahl der im Parlament erreichten Sitze. Diese zweite Hälfte der staatlichen Finanzhilfen wird vom Paritätsgesetz nicht erfasst.

Gemäß Art. 15 des Paritätsgesetzes werden die staatlichen Zuschüsse für die insgesamt erreichten Wählerstimmen gekürzt, wenn die Differenz von weiblichen und männlichen Kandidaten mehr als zwei Prozent der Gesamtzahl der Kandidaten beträgt. Die Höhe der Kürzung richtet sich nach der prozentualen Abweichung von der Paritätsvorgabe. Sie beträgt die Hälfte der prozentualen Differenz⁸³.

Die Effektivität des Sanktionsmodells in diesem Bereich der Wahlen zur Nationalversammlung wird teilweise kritisiert, weil lediglich der kleinere Teil der staatlichen Par-

78 Siehe auch Mayer EuGRZ 2005, 17 (18).

79 Art. 12 Gesetz Nr.77-729 vom 07.07.1977, Wahlgesetz Anhang III, in der Fassung von Art. 17 des Änderungsgesetzes Nr. 2003-327 vom 11.04.2003.

80 Art. L 300, Art. L 303 code electoral.

81 Art. L346, Art. 350 code electoral.

82 Art. L 265 code electoral.

83 Mayer, EuGRZ 2005, 17 (19).

teienfinanzierung vom Sanktionsbereich des Paritätsgesetzes erfasst ist. Statt die Paritätsvorgaben zu beachten, sei es im Mehrheitswahlsystem der Direktwahl für die Parteien lukrativer, ihre Kandidaten nicht nach dem Geschlecht, sondern nach potentiellen Wahlchancen – also der „Stärke“ der Kandidaten – aufzustellen und damit möglichst viele Sitze in der Nationalversammlung zu gewinnen⁸⁴. Allerdings ist es das natürliche Ziel einer Kandidatenkür, solche Kandidaten mit möglichst guten Wahlchancen aufzustellen.

8. Gesetzliche Regelungen zur Quotierung von Wahllisten auf EU-Ebene

8.1. Situation bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

Das Wahlrecht der Europäischen Union besteht aus **mehreren Rechtsquellen**. Es ist **im Wesentlichen national geregelt** und damit in den Ländern unterschiedlich. Nur einige **grundlegende Voraussetzungen** und Eckdaten werden **durch europäische Normen einheitlich geregelt**. Hierzu zählt die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ihre Verteilung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten oder das Verhältniswahlrecht als anzuwendenden Wahlmodus in den Mitgliedsstaaten.

In **Art. 190 EGV** sind die Wahlrechtsgrundsätze festgelegt. Darin ist unter anderem bestimmt, dass Deutschland mit 99 Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten ist. Auf europäischer Ebene legt zudem der „**Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments**“ (**DWA**) einige in allen Mitgliedsstaaten einheitlich anzuwendende Regelungen im Zusammenhang mit der Europawahl fest. Gemäß Art. 8 DWA erfolgt die Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Wie jedoch Listen für eine solche Wahl zusammengestellt werden, ist nicht geregelt. Aussagen über die Zulässigkeit von Quotenregelungen bei der Aufstellung der Wahllisten enthalten die gesamten europäischen Rechtsquellen zur Europawahl nicht.

Die **nähere Ausgestaltung** des Wahlrechts erfolgt **in Deutschland durch das Europawahlgesetz**. Dieses verweist in §4 EuWG auf das **Bundeswahlgesetz**, welches für das Wahlrecht im Wesentlichen entsprechend anzuwenden ist. Für die Frage der Quotenaufstellung sind hier keine Regelungen enthalten. Auch eine weitere Rechtsquelle, die **Europawahlordnung**, welche die Wahlorgane, die Vorbereitung und die Durchführung der Wahl regelt, enthält **hinsichtlich der Listenaufstellung keine Regelungen**.

84 Mayer, EuGRZ 2005, 17 (22).

Folglich richtet sich die Erstellung und Besetzung und damit auch Quotierung der Wahllisten auf EU-Ebene nach dem jeweiligen nationalen Recht. Da Art. 38 GG nur für die Wahlen zum Deutschen Bundestag gilt, wären die entsprechenden Wahlgrundsätze hier nicht unmittelbar anwendbar. Art. 190 EGV bestimmt hinsichtlich europäischer Wahlrechtsgrundsätze lediglich, dass die Europaabgeordneten in **allgemeiner und unmittelbarer** Wahl gewählt werden. Jedoch konkretisiert Art. 1 Abs. 3 DWA, dass die Wahl **allgemein, unmittelbar, frei und geheim** erfolgen muss.

8.2. Entscheidungen auf europäischer Ebene zur Quotierung von Wahllisten

Zur Quotierung von Wahllisten liegen keine Entscheidungen des EuGH vor.

Zu dem Stichwort „Gleichstellung“ liegen insbesondere folgende Urteile des EuGH vor:

- Rs. 149/77 (Defrenne ./ SABENA; „Defrenne III“), Urteil des Gerichtshofes vom 15.06.1978 – Slg. 1978, S.1365)
- Rs. C-450/93, Slg. 1995, I-3051 (3069) (Kalanke), auf Vorlage BAG NZA 1994, 77
- Rs. C-409/95 (Marschall), Urteil des Gerichtshofes vom 11.11.1997 – Slg. 1997, S.I-6363. Rs. C-285/98 (Tanja Kreil), Urteil des Gerichtshofes vom 11.01.2000 – Slg. 2000, S.I-69
- Rs. C-186/01 (Alexander Dory ./ Bundesrepublik Deutschland) Urteil des Gerichtshofes vom 11.03.2003 – Slg. 2003, S.I-2479.

8.3. Vereinbarkeit von Parité-Gesetz und EG/EU-Recht

Die **Schaffung einer absoluten Parität** hinsichtlich einer Quotenregelung bei der Besetzung von Wahllisten **findet unmittelbar im Gemeinschaftsrecht keine Grundlage**. Dies ist auch darin begründet, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts den einzelnen Mitgliedsstaaten obliegt. Durch das Gemeinschaftsrecht wurde lediglich das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger geregelt, Art. 19 Absatz 1 EGV. Diese Regelung ist darauf beschränkt, die Unionsbürger im Hinblick auf die Kommunalwahlen den Angehörigen des Wohnsitzstaates gleichzustellen. Die Kompetenz der Mitgliedsstaaten zur Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts bleibt davon unberührt.

Allgemein hat der EuGH in der Entscheidung Kalanke festgestellt, dass Art. 2 Absatz 1 und 4 der Richtlinie 76/207 EWG einer starren Quotenregelung entgegensteht. Im Gegensatz dazu hat er jedoch in der Rechtssache Marschall **Quotenregelun-**



gen mit Öffnungsklauseln als zulässig erachtet⁸⁵. Die Entscheidungen sind jedoch nicht im Bereich des Wahlrechts gefallen.

Rechtspolitisch ist die Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegendes Prinzip des europäischen Gemeinschaftsrechts. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ist dieser Ansatz unter anderem bereits in Art. 3 Absatz 2 EGV festgeschrieben. Um eine Unterrepräsentanz der Frauen in Entscheidungsfindungsprozessen zu vermeiden, hat der Europäische Rat am 02.12.1996 zudem eine **Empfehlung über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess** verabschiedet⁸⁶. Wesentliche Komponenten dieser Empfehlung sind eine integrierte Strategie zur Förderung einer ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern, eine Sensibilisierungskampagne, Datenerhebung, die Förderung vorbildlicher Praktiken und die Förderung einer ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern auf allen Ebenen in staatlichen Gremien und Ausschüssen.

Seit dem 07.07.2000 besteht zudem eine **Rahmenstrategie der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern**. Diese sieht ausdrücklich vor, dass Frauen und Männer in gleicher Weise durch „gleiche Beteiligung und Vertretung an Entscheidungsprozessen“ teilnehmen sollen⁸⁷.

████████████████████

████████████████

██

85 Schwarze, Art.141, Rn.52.

86 96/694/EG (Anhang I) (ABl. L 319 vom 10.12.1996).

87 http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/roadmap_de.html.



Tabelle1:

Verhältnis der Geschlechter der Abgeordneten zu Beginn einer Wahlperiode⁸⁸:

Wahlperiode	Frauen	Männer
1949-1953	6,8	93,2
1953-1957	8,8	91,2
1957-1961	9,2	90,8
1961-1965	8,3	91,7
1965-1969	6,9	93,1
1969-1972	6,6	93,4
1972-1976	5,8	94,2
1976-1980	7,3	92,7
1980-1983	8,5	91,5
1983-1987	9,8	90,2
1987-1990	15,4	84,6
1990-1994	20,5	79,5
1994-1998	26,2	73,8
1998-2002	30,9	69,1
2002-2005	32,5	67,5
2005-	31,6	68,4

88 Daten aus Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Daten der 16. WP (ab 2005) aus Angaben im Internetangebot des Deutschen Bundestages, alle Angaben in Prozent.

9. Literaturverzeichnis

- **Dreier**, Horst, Grundgesetzkommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006 (zitiert: Bearbeiter, in Dreier).
- **Ebsen**, Ingwer, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz, Juristen Zeitung (JZ) 1989, S. 553 ff.
- **Isensee**, Josef / **Kirchhof**, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Auflage, Heidelberg 1992 (zitiert: Bearbeiter, in HStR³ III).
- **Jarass**, Hans D. / **Pieroth**, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Aufl., München: Beck, 2006.
- **Lange**, Klaus, "Frauenquoten" in politischen Parteien, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1988, S. 1174 ff.
- **Maunz**, Theodor / **Dürig**, Günter, Grundgesetzkommentar, München (zitiert: Bearbeiter, in Maunz / Dürig).
- **Mayer** Ingrid Alice, Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidaten-Ebene im Wahlrecht Frankreichs, Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2005, S. 17 ff.
- **Oebbecke**, Janbernd, Quotierung auf Landeslisten, Juristen Zeitung (JZ) 1988, S. 176 ff.
- **Pfarr**, Heide M., Die Frauenquote, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 1995, S. 809ff.
- **Sachs**, Michael, Grundgesetzkommentar, 4. Auflage, München 2007.
- **Schreiber**, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag - Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, Köln u.a. 2002.
- **Schwarze**, Jürgen, EU-Kommentar, Baden-Baden 2000.
- **v. Mangoldt**, Hermann / **Klein**, Friedrich/ **Stark**, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage, München 2005 (zitiert: Bearbeiter, in v. Mangoldt).
- **v. Münch**, Ingo / **Kunig**, Philip, Grundgesetzkommentar, Band 2, 5. Auflage, München 2001 (zitiert: Bearbeiter, in v. Münch).
- **v. Nieding**, Bernd, Politische Wahlen und Frauenquote - Eine Betrachtung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen Förderungsmaßnahmen in der Politik, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1994, S. 1171 ff.
- **Zimmermann**, Andreas, Gleichheit und politische Repräsentation von Frauen, Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2000, S. 431ff.