

Halina Wawzyniak, 09. Mai 2022

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 12. Mai 2022

Thema Parität

1.

Ausgangspunkt der Debatte um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Paritätsgesetzen um den Anteil von Frauen im Parlament zu erhöhen, ist eine Einordnung was unter einem Paritätsgesetz verstanden wird und was seine Zielrichtung ist.

Nachfolgend wird unter Paritätsgesetz ein Gesetz verstanden, mit dem eine **geschlechtergerechte Chancengleichheit in der Kandidatur** ermöglicht werden soll. Die Kandidatur ist notwendige Bedingung, um in einem Parlament vertreten zu sein.

Ob es in Folge eines Paritätsgesetzes zu einer **paritätischen Zusammensetzung des Parlaments** kommt, ist eine **Frage des gewählten Wahlsystems**.

Erkennbar führt ein System starrer Listen eher zu einem geschlechterparitätischen Parlament als ein System veränderbarer Listen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf starre Listen festgestellt: *„Soweit das Wahlrecht aber gebundene Listen vorsieht, kann es für Wahlbewerber auf der Liste naturgemäß keine Gleichheit der Bewerber geben. (...) Diese Listen sind aber seit je unangefochten als mit dem Grundsatz der Gleichheit der Verhältniswahl vereinbar angesehen worden.“¹*

Ein System mit Ein-Personen-Wahlkreisen führt tendenziell eher weniger zu einem geschlechterparitätisch besetzten Parlament als ein System mit Zwei-Personen-Wahlkreisen, in welchem jeweils ein männlicher Bewerber oder eine diverse Person gewählt werden und eine weibliche Bewerberin oder eine diverse Person.

¹ BVerfGE 7,63; Rdn. 21

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur geschlechtergerechten Chancengleichheit in der Kandidatur kann nicht -wie es das Verfog Brandenburg in seiner Entscheidung getan hat- vor dem Hintergrund der Folgewirkungen eines gewählten Wahlsystems abhängig gemacht werden. Dies übersieht auch der ThürVerfGH, wenn er in seiner Entscheidung zum Paritätsgesetz formuliert, dass „*eine bestimmte geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Parlaments determiniert*“² werde.

2.

Mit Paritätsgesetzen wird **in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit eingegriffen**. Für die Frage der **verfassungsrechtlichen Zulässigkeit** kommt es aber darauf an, **ob eine Rechtfertigung gegeben ist**.

Der **Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze** liegt darin, dass die Bewerbenden und die Aufstellenden sich nicht auf jedem Listenplatz bewerben können und auch nicht vorgeschlagen werden können.

Der **Eingriff in die Parteienfreiheit** liegt darin, dass insoweit in die Organisationsfreiheit eingegriffen wird, als den Parteien mit dem Wahlgesetz Vorschriften zur Besetzung der Listen gemacht werden. Sie können nicht frei über die Besetzung der Listen entscheiden.

Dies sieht auch das BVerfG so. Im Hinblick auf die Frage, ob ein Eingriff in Wahlrechtsgrundsätze durch Paritätsgesetze vorliegt, hat es ausgeführt: Es *„spricht viel dafür, dass sich ein gesetzliches Paritätsgebot als Eingriff in das Recht der freien Wahl darstellt, da die Möglichkeit der freien Kandidatur und des freien Vorschlagsrechts beeinträchtigt wird, wenn aufgrund einer gesetzlichen Quotierung den Wahlbewerbern je nach Geschlechtszugehörigkeit nur bestimmte Listenplätze zur Verfügung stehen.“*³

Ob auch der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl betroffen ist, hängt davon ab, inwiefern mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein Anspruch auf eine Kandidatur auf jedem Listenplatz verbunden ist oder lediglich der Anspruch, sich überhaupt um eine Kandidatur zu bewerben. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl *„soll den Ausschluss bestimmter Teile der Bevölkerung*

² ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 28

³ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 103

vom aktiven und passiven Wahlrecht verhindern“⁴. Das freie Wahlvorschlagsrecht setzt eine freie Kandidierendenaufstellung voraus.⁵ Das BVerfG weist darauf hin, dass zur Wahlfreiheit auch „ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten (gehört) (...).“⁶

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl besagt wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip, dass jeder sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss.⁷ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gilt auch für das passive Wahlrecht.⁸ Das BVerfG hat grundsätzlich festgehalten: Der „Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (garantiert) jeder Partei und allen Bürgerinnen und Bürgern, die gemäß Art. 38 Abs. 2 GG wählbar sind, als Wahlbewerber ein Recht auf Chancengleichheit (...). Dieses Recht beinhaltet, dass jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenstehen müssen (passives Wahlrecht) (...).“⁹ Es hat aus der Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit geschlussfolgert, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. In diesem Bereich bedürfen Differenzierungen besonderer rechtfertigender, zwingender Gründe (...).“¹⁰ Hinsichtlich dieser rechtfertigenden zwingenden Gründe formulierte das BVerfG: „Die formale Wahlgleichheit und das Recht der politischen Parteien und Wählervereinigungen auf Chancengleichheit gelten zwar nicht schrankenlos. Sie lassen indes nur Ausnahmen zu, die der Zweck und die Natur des Wahlverfahrens zwingend erfordern.“¹¹ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl bezieht sich auch auf das passive Wahlrecht, diese Recht haben auch alle Aktivbürger*innen, denen Art. 38 Abs. 2 GG ebenfalls

⁴ Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 19

⁵ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 314

⁶ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 103

⁷ BVerfGE 82, 322

⁸ BVerfGE 41, 399, Rdn. 39

⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 57

¹⁰ BVerfGE 34, 81; Rdn. 53

¹¹ BVerfGE 51, 222; Rdn. 52

ein Recht auf Chancengleichheit garantiert, welches eine Differenzierung nur aus zwingenden Gründen zulässt.¹²

3.

Die **Rechtfertigung von Paritätsgesetze** setzt voraus, dass eine **Benachteiligung von Frauen in der Kandidatur** vorliegt. Nur in diesem Fall ist das den Aktivbürger*innen garantierte Recht auf Chancengleichheit in der Kandidatur verletzt.

Die **strukturelle Diskriminierung und Benachteiligung von Frauen** bei der Kandidatur kann **nachgewiesen** werden.

Die Benachteiligung bei der Aufstellung von Wahlbewerbenden liegt nicht auf der formalen Ebene. Hier gibt es tatsächlich gleiche Chancen als Wahlwerbende aufgestellt zu werden. Es handelt sich bei der Benachteiligung im Prozess der Aufstellung von Wahlbewerbenden um eine strukturelle oder institutionelle Diskriminierung von Frauen

Im **Begriff der institutionellen Diskriminierung** verbinden sich „*zwei unterschiedliche Aspekte der Institutionalisierung von Unterdrückung und Ungleichheit*“. Auf der auf der einen Seite geht es um „*den dauerhaften und systematischen Charakter relativer Benachteiligungen zwischen Mitgliedern unterschiedlicher sozialer Gruppen (...und), dass und wie diese durch Institutionen hervorgerufen werden. (...) Dabei werden die Mechanismen institutioneller Diskriminierung auf der Ebene von Organisationen und der in Organisationen tätigen Professionen verortet. (...) Das Entscheidende besteht darin, dass für das Zustandekommen von institutioneller Diskriminierung keine Vorurteile oder Diskriminierungsabsichten der Beteiligten vorausgesetzt werden. (...) In den Blick genommen werden v. a. rechtliche und politische Rahmenbedingungen, organisatorische Strukturen, Programme, Normen, Regeln und Routinen sowie kollektive Wissensrepertoires, die zur Begründung von Entscheidungen zur Verfügung stehen.*“¹³

¹² vgl. BVerfGE 41, 399; Rdn. 39

¹³ Gomolla, Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung, S. 11 f.

Strukturelle Diskriminierung meint eine „*historische und sozialstrukturelle Verdichtung von Diskriminierungen, die nicht mehr klar auf bestimmte Institutionen zurückgeführt werden können, (...)*“.¹⁴

Der Anteil von Frauen in den im Bundestag vertretenen Parteien erreicht in keiner Partei die 40%-Marke, obwohl Frauen in Deutschland mehr als die Hälfte der Bevölkerung stellen. **Parteien** sind aber auf Grund der Regelung in § 18 Abs. 1 BWahlG die privilegierten Organisationen, die **allein Listen für die Bundestagswahl einreichen** dürfen.

Der Anwendungsbereich des Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz, so Baer/Markard, erstreckt sich auf Fälle, „*in denen Ungleichheiten nicht erst durch aktives Handeln Grundrechtsverpflichteter verursacht werden, sondern schlicht vorhanden sind. So wird strukturelle Diskriminierung erfasst, die gerade das Geschlechterverhältnis historisch prägt, etwa hinsichtlich der Erwerbschancen.*“¹⁵

Die Enquete des 7. Bundestages „Frau und Gesellschaft“ aus dem Jahr 1976 verwies bereits auf ein „*Mißverhältnis zwischen Kandidaturen für Mandate auf allen Ebenen und dem Prozentsatz der tatsächlich in Parlamente einziehenden Frauen*“ und nimmt Bezug auf den ersten Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frau in Beruf, Familie und Gesellschaft, aus dem sich ergab, „*daß nur 33 (ohne drei weibliche Abgeordnete von Berlin) von den 240 Wahlbewerberinnen für die Bundestagswahl 1965 ein Mandat erringen konnten. Nur 63 von den 240 Bewerberinnen waren in einem Wahlkreis aufgestellt worden, und es waren vielfach aussichtslose Wahlkreise. Die übrigen kandidierten auf der Landesliste, und, wie die Nachrückerzahlen zeigen, bestenfalls auf mittleren, meist auf den hinteren Listenplätzen. Für die Bundestagswahl 1972 wurden unter 757 Bewerbern 292 weibliche Kandidaten nominiert, davon kamen 26 (und vier Berlinerinnen) in den Bundestag.*“¹⁶ Bis heute lässt sich die strukturelle Diskriminierung von Frauen bei der Aufstellung von Wahlwerbenden, soweit Parteien keine internen Quotierungsregeln haben, an den Zahlen der Kandidierenden deutlich erkennen: Bei der Bundestagswahl 2017 lag der Anteil der Wahlkreisbewerber bei allen im Bundestag vertretenen Parteien über dem Anteil der

¹⁴ Gomolla, Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung, S. 16

¹⁵ Baer/Markard in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3, Rdn. 368

¹⁶ Bundestagsdrucksache 7/5866, S. 29

Wahlkreisbewerberinnen.¹⁷ Bei den Landeslistenbewerbenden lag lediglich bei DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen der Anteil der Wahlbewerberinnen über dem Anteil der Wahlbewerber.¹⁸ Bei den anderen Parteien war der Anteil von Wahlbewerbern erheblich höher als der Anteil der Wahlbewerberinnen. Auch bei der Bundestagswahl 2021 liegt der Anteil der Wahlkreisbewerber in allen Parteien über dem Anteil der Wahlkreisbewerberinnen¹⁹, bei den Landeslistenbewerbenden hatten erneut DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen mehr Wahlbewerberinnen als Wahlbewerber und die CSU hatte ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis, bei den anderen im Bundestag vertretenen Parteien kandidierten mehr Männer als Frauen.²⁰

Für diese strukturellen Diskriminierung von Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbenden gibt es vielfältige Ursachen:

- Die Möglichkeit für Frauen, sich in Parteien zu engagieren, setzte 50 Jahre später ein und deshalb stießen Frauen auf männlich vorgeprägte Organisationsstrukturen.²¹ Das preußische Vereinsgesetz von 1850, von den meisten deutschen Staaten weitgehend übernommen, galt bis 1908 und beinhaltete ein Verbot für Frauen, politischen Vereinen beizutreten oder auch nur an politischen Versammlungen teilzunehmen²². Frauen erhielten erst 1918 das passive und aktive Wahlrecht. Zu diesen männlich vorgeprägten Strukturen gehören ausweislich mit männlichen Politikern geführten Interviews: kämpferisches Verhalten (mit anschließendem gemeinsamen Bier), machtstrategisches Verhalten, Selbstdarstellung, Rationalität und Abstraktion von konkreten Bedürfnissen/Problemen und weitgehende Befreiung von Hausarbeit und Kindererziehung zur Absicherung

¹⁷ vgl. https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/f44145b0-99b6-4e87-bec9-b8c7dd4aa79a/btw17_sonderheft_online.pdf, Seite 10; abgerufen 11.09.2021

¹⁸ vgl. https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/f44145b0-99b6-4e87-bec9-b8c7dd4aa79a/btw17_sonderheft_online.pdf, S. 12; abgerufen 11.09.2021

¹⁹ vgl. https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/a15985ef-8772-48ca-8a72-f518bf6bca81/btw21_sonderheft.pdf, S. 9 ; abgerufen 11.09.2021

²⁰ vgl. https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/a15985ef-8772-48ca-8a72-f518bf6bca81/btw21_sonderheft.pdf, S. 13; abgerufen 11.09.2021

²¹ vgl. Bremme, Die politische Rolle der Frau in Deutschland, S. 219

²² vgl. Müller in Rohner/Beerheide, 100 Jahre Frauenwahlrecht, S. 32

ständiger Präsenz.²³ Die benannten Spielregeln weisen „eine große Nähe zu Werten und Verhaltensweisen auf, die in unserer Kultur mit Männlichkeit verbunden sind“²⁴.

- Zu Erfahrungen von Frauen in der Politik zählt, dass sie als nicht ausreichend „politikfähig“ angesehen, sie belehrt und ihre inhaltliche Arbeit nachgeprüft wird ebenso, wie das Überhören ihrer Redebeiträge.²⁵
- Eines der zentralen Organisationsprinzipien von Politik, das Vorherrschenden ideologisch festgelegter Flügel, wird als Hemmnis für Frauen in der Politik angesehen.²⁶ „Frauen äußern Schwierigkeiten mit und Kritik an den Strukturen von Führung und Gefolgschaft, sie machen in diesem Zusammenhang geltend, dass sie nach ihrer Person und ihrem Engagement für eine Sache und nicht nach einer etwaigen Zugehörigkeit zu einem Flügel ihrer Partei beurteilt werden wollen.“²⁷
- Zur geringeren Bereitschaft von Frauen, in Parteien mitzuarbeiten oder als Kandidierende zur Verfügung zu stehen gehört, dass die Politik in ihrer institutionellen Form „Frauen kaum geeignete Voraussetzungen für ihr politisches Engagement“²⁸ biete. Hinsichtlich der zeitlichen Struktur von Politik ist zu verzeichnen, dass Sitzungszeiten von Gremien, Parteiversammlungen, Arbeitskreisen und Parlamentssitzungen beispielsweise nicht auf Öffnungs- und Schließzeiten von Kindergärten, Schulen oder Geschäften abgestimmt sind.²⁹ Auch der häufig nach Sitzungen obligatorische Kneipenbesuch wird angeführt.³⁰ Die zeitliche Struktur von Politik

²³ vgl. Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 409

²⁴ Schöler-Macher, Elite ohne Frauen., S. 413

²⁵ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 101

²⁶ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 105

²⁷ Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 105

²⁸ Hoecker, APuZ 2008, S. 10 ff.

²⁹ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 110

³⁰ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 111

erweckt den Anschein, „als ob kein Parteimitglied neben beruflicher und politischer Tätigkeit auch noch Familienaufgaben zu erfüllen hätte³¹“.

- Der arbeitsrechtliche Teil des Erziehungsurlaubsgesetzes und das Mutterschutzgesetz sind auf Abgeordnete nicht anwendbar ³².
- Die „jahrtausendealten Tradition der Trennung des Öffentlichen und Politischen von einer privaten Sphäre und der entsprechenden kulturell-ideologischen Imagination des Weiblichen“, die als „kollektive Bilder und Phantasien wirkungsmächtig sind“ beeinflussen das Selbstbild von Frauen. ³³ „Für Frauen ist der Schritt aus dem Haus immer –zumindest potentiell- verbunden mit einer Diskriminierung ihrer –weiblichen- Fähigkeiten als Mutter, Ehepartnerin und Hausfrau“³⁴. Frauen, die sich politische engagieren, stehen vor einem Dilemma: Soweit sie ihre familiären Aufgaben genauso wichtig nehmen wie ihre Parteiaktivitäten, wird ihre Ernsthaftigkeit des politischen Engagements in Zweifel gestellt. Gewichtet sie die Parteiaktivität höher, kommt der Vorwurf die Familie zu vernachlässigen.³⁵ Es gilt mittlerweile als erwiesen, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil in der Politik und den vorherrschenden Geschlechterrollen und Wertvorstellungen gibt.³⁶
- Die gängigen „Karrieremuster“ belegen ebenfalls die strukturelle Diskriminierung. Zu diesen gehören die Arbeit in lokalen Führungsgremien über einen längeren Zeitraum, um sich eine Hausmacht aufzubauen. Dies verlangt die Möglichkeit „abwesend“ zu sein, entweder am Feierabend und an Wochenenden, später auch am Tag.³⁷ Zu den wesentlichen Voraussetzungen für eine Nominierung gehören die „längere Bewährung als aktives Parteimitglied bzw. Abgeordnete/r sowie die Verankerung in einer

³¹ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 110

³² vgl. Welti, AuR 1998, S. 348

³³ Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 98 ff.

³⁴ Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 98 ff.

³⁵ vgl. Hoecker, ZParl 1986, S. 74

³⁶ Fuchs, Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 241

³⁷ so Hoecker, APuZ 2008, S. 50 ff.

*parteiinternen Hausmacht*³⁸. Alternativ dazu kann auch eine Verbandskarriere angestrebt und von dieser in eine Parteikarriere gewechselt werden³⁹. Diese Rekrutierungsmuster orientieren sich primär an männlichen Biografien. Schließlich wird auch auf den Beruf als Rekrutierungskriterium abgestellt. „*Nicht die unbezahlte Tätigkeit als Hausfrau und Mutter, sondern die Ausübung insbesondere höherer beruflicher Positionen führt zum Erwerb von Kompetenzen und auch Beziehungen, die in der Politik als unverzichtbar gelten*“⁴⁰.

- Einfluss hat auch das Wahlsystem. Holtkamp/Schnittke kommen zu dem Ergebnis, personalisierte Verhältniswahlen bremsen den transparenten Parteienwettbewerb um Frauenrepräsentanz und erschweren die innerparteiliche Umsetzung von Quoten.⁴¹ Eine Alternative sei kumulieren und panschieren, das habe in baden-württembergischen und bayrischen Großstädten zu einer höheren Frauenrepräsentanz als in NRW-Kommunen geführt.⁴²

Bereits 1985 war feststellbar, dass gemessen am Bevölkerungsanteil und an der Mitgliederstärke von Frauen in Parteien diese in Parlamenten unterrepräsentiert sind und die hohen Zuwächse an weiblichen Mitgliedern in Parteien in den 70er Jahren zu keinem entsprechenden Anstieg der parlamentarischen Vertretung von Frauen gesorgt haben.⁴³ Obwohl die Bereitschaft zur Kandidatur in der alten Bundesrepublik seit 1972 stieg und Frauen 1987 ein Viertel aller Kandidierenden bei der Bundestagswahl stellten wurden Frauen auf hinteren und damit unsicheren Listenplätzen aufgestellt und nur ausnahmsweise in Wahlkreisen nominiert.⁴⁴ Der stetige Anteil von aktiven Politikerinnen hing mit

³⁸ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 105

³⁹ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 107

⁴⁰ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 23

⁴¹ vgl. Holtkamp/Schnittke, Die Hälfte der Macht im Visier, S. 271

⁴² Holtkamp/Schnittke, Die Hälfte der Macht im Visier, S. 271

⁴³ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 88

⁴⁴ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 89

der Einführung und konsequenten Umsetzung von Maßnahmen der Frauenförderung zusammen.⁴⁵

Als Fazit kann festgestellt werden: „*Frauen in der Politik machen in der täglichen Konfrontation mit männlich geprägten Strukturen und mit einer Dominanz von Männern Erfahrungen, die sie >als Frauen<, als Angehörige desselben Geschlechts, machen - also unabhängig von ihrer je spezifischen Schicht- oder Generationszugehörigkeit (...). Diese Erfahrungen, die Frauen also strukturell als Gleiche betreffen und sie von ihren männlichen Kollegen daher unterscheiden, sind Erfahrungen der Abweichung vom Normalfall, es sind Erfahrungen des Nicht-eigentlich-Dazugehörens- der Fremdheit also.*“⁴⁶

4.

Verfassungsrechtlicher Maßstab für eine Rechtfertigung von Paritätsgesetzen ist das **Vorliegen eines besonderen sachlich zwingenden Grundes**, der **durch die Verfassung legitimiert** und von einem Gewicht ist, welches dem Grundsatz der Wahlgleichheit die Waage halten kann⁴⁷. Ein solcher **Rechtfertigungsgrund** ist **Art. 3 Abs. 2 GG**, der auch in Bezug auf die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit anwendbar ist.

Dies war in der Wissenschaft vielfach umstritten, ist aber durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte -siehe insoweit Ziffer 8- abschließend entschieden. Artikel 3 Abs. 2 GG ist im Rahmen der Wahlrechtsgrundsätze und der Parteienfreiheit anwendbar.

5.

Paritätsgesetze, verstanden wie unter Ziffer 1 ausgeführt, **widersprechen nicht dem Demokratieprinzip**.

Hinsichtlich des Demokratieprinzips hat das BVerfG im Jahr 2017 explizit ausgeführt, dass es „*konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen*

⁴⁵ vgl. Hoecker, APuZ 2008, S. 10 ff.

⁴⁶ Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 406

⁴⁷ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, 2 BvC 46/19, Rdn.

*Grundordnung (ist). Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk.*⁴⁸ In der sogenannten Lissabon-Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2009 wird ein *„jedem Bürger zustehende(s) Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (demokratisches Teilhaberecht)*⁴⁹ anerkannt. *„Insbesondere in der Wahl der Repräsentativversammlung des Volkes oder bei der Wahl von Spitzenämtern der Regierung müssen ein personell oder sachlich generalisierter Mehrheitswille artikuliert und aus der Wahl heraus politische Richtungsentscheidungen herbeigeführt werden können. Diese zentrale Demokratieanforderung kann auf der Grundlage verschiedener Modelle erfüllt werden.*⁵⁰ In der sog. Ausländerwahlrecht II-Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1990 wird im Hinblick auf das Demokratieprinzip als Voraussetzung formuliert, *„daß das Volk einen effektiven Einfluß auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung hat.*⁵¹

Insbesondere das LVerfG Brandenburg begründet seine Entscheidung der Nichtigkeit des dortigen Paritätsgesetzes mit einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip.

- Der Verfassungsauftrag zur *„Gleichberechtigung von Frauen und Männern“* und die damit verbundene *„Verpflichtung des Landes, für deren Gleichstellung - auch - im öffentlichen Leben zu sorgen“* hält das LVerfG als Rechtfertigung für die Verletzungen der Wahlrechtsgrundsätze und Chancengleichheit der Parteien nicht für ausreichend, weil *„Änderungen im Wahlrecht, die Auswirkungen auf das Demokratieprinzip in seiner bisher verfassten Form haben, (...) einer Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers (bedürfen) und (...) dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen (sind)*⁵².“ Im Detail wird darauf verwiesen, dass das *„Demokratieprinzip in seiner aus der derzeitigen Landesverfassung zum Ausdruck*

⁴⁸ BVerfGE 144, 20; Ls. 3 b)

⁴⁹BVerfGE 123, 267; Rdn. 210

⁵⁰ BVerfGE 123, 267; Rdn. 213 f.

⁵¹ BVerfGE 83, 60; Ls. 2

⁵² VfzBbg 9/19, Rdn. 86

*kommenden Form eine Paritätsvorgabe für die Wahl zum Landtag nicht erlaubt.*⁵³ Das rechtliche Verständnis des Paritätsgesetzes, so das Gericht, weiche von dem in der Verfassung vorgegebenen Demokratieprinzip ab: *„Aus dem Demokratieprinzip folgt kein Auftrag, für eine >Spiegelung< der gesellschaftspolitischen Perspektiven und Prioritäten, Erfahrungen und Interessen von Frauen bzw. des Bevölkerungsanteils von Männern und Frauen im Parlament zu sorgen (...).*⁵⁴ Das Gericht sieht im Gleichstellungsauftrag zwar einen Schutzauftrag, aber diesem *„lässt sich jedoch nicht die Befugnis entnehmen, durch gesetzliche Anordnung eine jeweils hälftige Verteilung der Landtagssitze an Frauen und Männer herbeizuführen bzw. zu fördern. Eine solche Vorgabe, die, wie dargelegt, zugleich eine Modifikation des Demokratieprinzips bedeuten würde, enthält Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV nicht.*⁵⁵ Schließlich wird vorgetragen: *Durch das Paritätsgesetz „entzieht der Gesetzgeber dem demokratischen Willensbildungsprozess, der letztlich in die Zusammensetzung der jeweiligen Volksvertretung mündet, jedoch einen wesentlichen Teil, indem er bestimmt, dass es für die Besetzung des Parlaments auf das Geschlecht der Abgeordneten zum einen überhaupt, und zum anderen auf ein bestimmtes Verhältnis der Geschlechter zueinander ankomme“.*⁵⁶ Diese Argumentation des LVerfG Brandenburg knüpft jedoch am vermeintlichen Ergebnis eines bestimmten Wahlmodells an und nicht am Sinn und Zweck eines Paritätsgesetzes, wie in Ziffer 1 vorgestellt. Eine (mögliche) „Spiegelung“ ergibt sich gerade erst aus dem Wahlsystem starrer Listen und nicht aus dem Paritätsgesetz an sich.

- Das LVerfG Brandenburg führt ergänzend aus, dass es den *„Staatsorganen (...) grundsätzlich verwehrt (ist), sich in Bezug auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen - er hat >staatsfrei< zu bleiben (...). Die Vorgabe einer Quote von Männern und Frauen bei der Besetzung von Wahllisten für ein Parlament mittels des Wahlrechts verkehrt dieses grundlegende demokratische Prinzip der Willensbildung von unten nach oben aber geradezu in sein Gegenteil, indem der*

⁵³ VfgBbg 9/19, Rdn. 120

⁵⁴ VfgBbg 9/19, Rdn. 130

⁵⁵ VfgBbg 9/19, Rdn. 151

⁵⁶ VfgBbg 9/19, Rdn. 167

Gesetzgeber dem Volk und den Parteien vorgibt, welche Besetzung des Parlaments >die richtige< sei.⁵⁷ An anderer Stelle wird formuliert: „Der Prozess der offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen - nicht aber umgekehrt - bringt mittels der Parlamentswahlen die Staatsorgane hervor. Eine Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung innerhalb der Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt ist grundsätzlich unzulässig.“⁵⁸ Erneut wird mit den Folgen eines gewählten Wahlsystems argumentiert und hinzukommend übersehen, dass Parteien keine Staatsorgane sind. Wie noch in Ziffer 6 dargestellt wird, macht der Gesetzgeber den Parteien an anderen Stellen ebenfalls Vorgaben hinsichtlich der aufzustellenden Kandidierenden.

- Das BVerfG führt ein drittes Argument in die Debatte ein. Es stellt darauf ab, dass Abgeordnete Vertreter*innen des ganzen Volkes sind und es deshalb „für die Vertretung des Volkes gerade nicht darauf an(kommt), dass sich das Parlament als verkleinertes Abbild des Elektorats darstellt“⁵⁹ Es argumentiert: „Führte die fehlende Geschlechterparität zu einem demokratischen Legitimationsdefizit, müsste dies wohl auch bei sonstigen Defiziten in der Abbildung des Elektorats, beispielsweise beim Fehlen oder bei einer signifikant unterdurchschnittlichen Repräsentanz sonstiger relevanter Bevölkerungsgruppen, gelten.“⁶⁰ Im Hinblick auf die eigene Rechtsprechung zum „Recht auf Demokratie“ sagt das BVerfG, es kann „dahinstehen, ob das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG Raum für gruppen- beziehungsweise geschlechterbezogene Demokratiemodelle lässt“.⁶¹ An dieser Stelle unterlässt das BVerfG eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob im Hinblick auf andere Bevölkerungsgruppen ein dezidiertes mit Art. 3 Abs. 2 GG vergleichbarer Rechtfertigungsgrund für Eingriffe vorhanden ist. Wird dies verneint, hat die entsprechende Argumentation keinen Bestand. Ein weiteres Problem dieser

⁵⁷ VfzBbg 9/19, Rdn. 137

⁵⁸ VfzBbg 9/19, Rdn. 89

⁵⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 66

⁶⁰ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 73

⁶¹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 83

Argumentation ist allerdings auch, dass sie die Notwendigkeit des föderalen Proporz nicht begründen kann. Diesen Aspekt des föderalen Proporz hat das BVerfG ausdrücklich anerkannt: *„Die im Bundeswahlgesetz bestimmte Verrechnung der Direktmandate mit den Listenmandaten (erst) im Anschluss an die Unterverteilung, die zum Entstehen des negativen Stimmgewichts führen kann, dient in erster Linie der Wahrung eines föderalen Proporz. Mit der Anrechnung der Direktmandate nur auf die im Rahmen der Unterverteilung den Landeslisten entsprechend ihrem jeweiligen Zweitstimmenergebnis zugeteilten Sitze soll erreicht werden, dass der föderale Proporz der Zweitstimmen möglichst genau im Wahlergebnis der einzelnen Landeslisten wiedergegeben wird. (...) Föderale Belange können grundsätzlich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts berücksichtigt werden und sind geeignet, eine angemessene Differenzierung der Wählerstimmen zu rechtfertigen.“*⁶² Die Unterteilung des Wahlgebietes in Bundesländern entsprechende Listenwahlkreise verfolgt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ein föderales Anliegen und dieses ist *„auch hinreichend gewichtig, um die mit der faktischen Sperrwirkung verbundenen Ungleichbehandlungen zu legitimieren.“*⁶³ Soweit es bei der *„Vertretung des Volkes gerade nicht darauf an(kommt), dass sich das Parlament als verkleinertes Abbild des Elektors darstellt“*⁶⁴ kann es konsequenterweise auch nicht auf ein Abbild des föderalen Proporz ankommen.

6.

Die **Verhältnismäßigkeit** des Eingriffs in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit ist gegeben. Hier ist entscheidend, dass mit Paritätsgesetzen **einschränkende Eingriffe** in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit vorliegen. Diese Eingriffe sind weniger intensiv als die im existierenden Wahlrecht vorhandenen **suspendierenden Eingriffe**. Mit einem suspendierenden Eingriff werden Wahlrechtsgrundsätze außer Kraft gesetzt, sie können kei-

⁶² BVerfGE 121, 266; Rdn. 112 f.

⁶³ BVerfGE 131, 316; Rdn. 81

⁶⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 66

nerlei Wirkung entfalten. Bei einem einschränkenden Eingriff sind die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit in dem Sinne betroffen, dass sie sich nicht voll entfalten können. Sie sind Einschränkungen unterworfen.

Die Unterscheidung ist relevant, da das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit darauf abgestellt hat, dass sich das **erlaubte Ausmaß** „auch danach (richtet), **mit welcher Intensität** in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird“.⁶⁵

BWahlG und ParteienG kennen eine Vielzahl suspendierender Eingriffe. Dazu zählen Wahlrechtsausschlüsse, das Monopol der Parteien zur Listeneinreichung, das Unterschriftenquorum zur Einreichung von Wahlvorschlägen, die Sperrklausel, die Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 4 ParteiG zur Regelung der Mitgliedschaft und die Regelung in § 21 Abs. 1 Satz 1 BWahlG.

Es soll hier nur auf zwei exemplarisch eingegangen werden:

Die **Sperrklausel** stellt einen **suspendierenden Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze** dar. Die für eine Partei abgegebene Stimme verfällt, wenn diese Partei an der Sperrklausel scheitert. Durch den Verfall dieser Stimme erhält sogar entgegen der Absicht der Wählenden eine andere Partei ein Abgeordnetenmandat. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Sperrklausel ist konstant. Bereits im Jahr 1952 wurde die Standardformulierung für die Rechtfertigung der Sperrklausel vom Bundesverfassungsgericht formuliert: *„Als ein besonderer zwingender Grund ist die mit dem Aufkommen der Splitterparteien verbundene staatspolitische Gefahr für die Demokratie anzusehen. Splitterparteien sind solche mit geringfügiger Stimmzahl und ohne örtlichen Schwerpunkt.“*⁶⁶ Das BVerfG geht sogar so weit zu sagen, dass es *„ein aus der Natur des Sachbereichs >Wahl der Volksvertretung< sich ergebendes und darum eine unterschiedliche Bewertung des Erfolgswertes der Stimmen rechtfertigendes Kriterium (ist), nach der größeren Eignung der Parteien für die Erfüllung der Aufgaben der Volksvertretung zu differenzieren. Mit dieser Begründung dürfen daher sogenannte >Splitterparteien< bei der Zuteilung von Sitzen in der Verhältniswahl ausgeschaltet werden, um Störungen des Verfassungslebens vorzubeugen. Der Gesetzgeber darf Differenzierungen in dem Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl vornehmen und demgemäß die politischen Parteien unterschiedlich behandeln,*

⁶⁵ BVerfGE 121, 266; Rdn. 99

⁶⁶ BVerfGE 1, 208; Ls. 10b) und 10c)

soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist.“⁶⁷ An anderer Stelle hat das BVerfG festgehalten: *Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen.*“⁶⁸

Grundsätzlich fällt bei der Argumentation auf, dass es an einer **Gesamtbetrachtung der Regelungen zur Verhinderung Handlungsunfähiger Parlament oder Störung des Verfassungslebens nicht gibt**. Das BVerfG hat sich allein zum Verhältnis Unterschriftenquorum und Sperrklausel verhalten. Die fehlende Gesamtschau ist vor allem deshalb ein Problem, weil durch eine separate Betrachtung der jeweils einzelnen Regelungen das Ausmaß der Intensität des Eingriffs möglicherweise jeweils zur Rechtfertigung ausreicht, in einer Gesamtschau diese Rechtfertigung aber möglicherweise nicht mehr gegeben ist. Das Erfordernis des Unterschriftenquorums macht nach dem BVerfG die Sperrklausel nicht unzulässig, dass *„Unterschriftenquorum dient dem legitimen Ziel, nur solche Vorschläge zuzulassen, für die die Vermutung besteht, daß hinter dem Vorschlag eine ernstzunehmende Gruppe steht, die sich mit diesem Vorschlag am Wahlkampf beteiligen will (...). Das Unterschriftenquorum wirkt allerdings auch schon der Stimmenzersplitterung entgegen und verfolgt insofern auch den Zweck, die Bildung handlungsfähiger und wahrhaft repräsentativer Verfassungsorgane zu ermöglichen. So wenig, wie Zulassungsbeschränkungen durch Sperrklauseln überflüssig werden (...), werden Sperrklauseln durch Zulassungsbeschränkungen überflüssig.*“⁶⁹ Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments durch Verhinderung des Einzuges von Splitterparteien wird durch vielfältige Regelungen sichergestellt. Es gibt das Monopol von Parteien bei der Listenaufstellung und das Unterschriftenquorum. Schon der Parlamentarische Rat hatte im Hinblick auf das Rechtfertigungsargument der Handlungsfähigkeit des Parlaments eine Notverordnungsrecht ebenso vorgeschlagen, wie

⁶⁷ BVerfGE 6, 84; Rdn. 27f.

⁶⁸ BVerfGE 129,300; Rdn. 92

⁶⁹ BVerfGE 6,84; Rdn. 35

eine zeitliche Grenze „*bei Erledigung des Bundeskanzleramtes den neuen Bundeskanzler zu bestimmen*“⁷⁰. Auch das sog. konstruktive Misstrauensvotum findet sich in dem Vorschlag.⁷¹ Im Grundgesetz finden sich entsprechend der historischen Debatten Sicherungsvorkehrungen in Art. 63 GG und Art. 67 GG. Auch in der Geschäftsordnung des Bundestages finden sich entsprechende Vorkehrungen, so in § 10 GOBT, §§ 6, 12 GOBT und § 52 GOBT.

Der mit einer Sperrklausel verbundene suspendierende Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze ist vor allem auch interessant, weil der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates die Option der Sperrklausel aus dem Grundgesetz mit 11 gegen 10 Stimmen beschloss⁷² und das Plenum des Parlamentarischen Rates einen Wahlgesetzentwurf für die erste Bundestagswahl ohne Sperrklausel verabschiedete.⁷³ Die im Wahlgesetz zur ersten Bundestagswahl enthaltene Sperrklausel ist auf einen Beschluss der Ministerpräsidenten am 15. Juni 1949 zurückzuführen.⁷⁴

Die Regelungen in **§ 21 Abs. 1 S. 1 BWahlG** und **§ 10 Abs. 1 S. 4 ParteienG** stellen **suspendierende Eingriffe in die Parteienfreiheit und die Wahlrechtsgrundsätze** dar. Mit diesen Regelungen werden den Parteien -jenseits der Regelungen zum Mindestwahlalter- Vorschriften gemacht, wen sie als Mitglieder aufnehmen und wen sie nicht als Wahlbewerbende aufstellen dürfen.

Mit der Regelung in § 10 Abs. 1 S. 4 ParteienG wird den Parteien vorgeschrieben, dass Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht nicht besitzen auch nicht Mitglieder einer Partei sein können. Da die Regelung eine Mitgliedschaft in Parteien untersagt, wird im Teilaspekt „Bestimmung der Mitgliedschaft“ die Parteienfreiheit suspendiert. Es liegt rechtsdogmatisch eine Vergleichbarkeit mit dem Vorschlag einer Regelung eines Paritätsgesetzes vor, mit welchem über das Bundeswahlgesetz den Parteien konkrete Vorschläge hinsichtlich der Aufstellung von Wahlbewerbenden gemacht werden. In beiden Fällen wird auf die innere Organisation der Parteien Einfluss ge-

⁷⁰ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 2, Nr. 10, S. 281

⁷¹ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 2, Nr. 10, S. 282

⁷² vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 48, S. 1531

⁷³ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 26, S. 752 ff.

⁷⁴ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 29, S. 812, Fn. 14

nommen. Mit der Rechtsprechung des LVerfG Brandenburg, nach der eine „*Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung innerhalb der Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt (...) grundsätzlich unzulässig*“⁷⁵ ist, dürfte diese Regelung kaum vereinbar sein. Gleiches gilt für die Regelung in § 21 Abs. 1 S. 1 BWahlG. Mit der Regelung ist es den Listen für die Wahl zum Bundestag aufstellenden Parteien qua Gesetz verboten Mitglieder anderer Parteien aufzustellen. Dieser Eingriff in die Parteienfreiheit und die Wahlrechtsgrundsätze ist mithin deutlich intensiver als die mit Paritätsgesetzen verbundenen Einschränkungen. An dieser Stelle nimmt der Staat ganz erheblich Einfluss auf die Willensbildung in Parteien, denn es gehört zur Organisation- und Wettbewerbsfreiheit einer Partei auch selbst zu entscheiden, wen sie als Wahlbewerbende aufstellt.

7.

Jegliche Gesetze zur geschlechtergerechten Kandidatur müssen **Regelungen für diverse Personen** haben. Dies ergibt sich aus der Entscheidung des BVerfG aus dem Oktober 2017 zum sog. dritten Geschlecht⁷⁶.

Das Bundesverfassungsgericht hat unter Verweis auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht die geschlechtliche Identität derjenigen geschützt, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen. Vor dem Hintergrund der Wahlrechtsgleichheit aller Bewerbenden liegt es hier Nahe eine Regelung zu finden, nach der allein für die Dauer der Aufstellungsverammlung diverse Personen erscheinen, ob sie auf weiblichen Bewerbungsplätzen kandidieren wollen oder auf den männlichen Bewerbungsplätzen. Damit liegt gerade keine dauerhafte Zuordnung zu einem Geschlecht vor. Ein solches Vorgehen ist im Hinblick auf Wahlrechtsgleichheit weniger eingriffsintensiv als eine freie Kandidatur auf jedem Listenplatz, da insoweit „diverse Personen“ eine „doppelte“ Kandidaturchance hätten. Nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages wird eine Wahlmöglichkeit für Bewerbende des dritten Geschlechts als „*grundsätzlich geeignet, um die Interessen dieser*

⁷⁵ VfzBbg 9/19, Rdn. 89

⁷⁶ BVerfGE 147, 1 - 30

Personen angemessen zu berücksichtigen⁷⁷“, angesehen. Eventuellen Persönlichkeitsrechtsverletzungen durch die kurzfristige Zuordnung zu Frauen oder Männern vorbehaltenen Listen könne durch ein weiteres Wahl- oder Mitspracherecht bei der konkreten Gestaltung des Eintrags in die Liste begegnet werden⁷⁸.

8.

Die bisherigen vorliegenden Entscheidungen der **Verfassungsgerichte schließen Paritätsgesetze nicht grundsätzlich aus**. Im Gegenteil.

Zunächst ist unabhängig von Paritätsgesetzen an den selbstgesetzten Maßstab des Bundesverfassungsgerichts zu erinnern. Dieses führte 2012 aus: *„Das Bundesverfassungsgericht kann daher, sofern die differenzierende Regelung an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur feststellen, wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet.“*⁷⁹

Die enge Verbindung zwischen Wahlrecht und Parteienfreiheit ist durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt worden, indem es festgestellt hat: *„Zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien besteht ein enger Zusammenhang. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen folgt den gleichen Maßstäben.“*⁸⁰

⁷⁷ Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, S. 8, <https://www.bundestag.de/resource/blob/594552/4a671849232af8cf5d991867fd091de9/WD-3-028-19-pdf-data.pdf>; abgerufen 25.09.2021

⁷⁸ vgl. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, S. 9, <https://www.bundestag.de/resource/blob/594552/4a671849232af8cf5d991867fd091de9/WD-3-028-19-pdf-data.pdf>; abgerufen 25.09.2021

⁷⁹ BVerfGE 131, 316; Rdn. 63

⁸⁰ BVerfGE 129, 300; Rdn. 86

Es liegen derzeit vier Entscheidungen von Verfassungsgerichten vor (Bayrischer Verfassungsgerichtshof, Thüringer Verfassungsgerichtshof, Landesverfassungsgericht Brandenburg, Bundesverfassungsgericht). Alle **vier Entscheidungen** besagen im Kern, dass **Art. 3 Abs. 2 GG grundsätzlich eine Rechtfertigung für Eingriffe** in die Wahlrechtsfreiheit und die Parteienfreiheit sein kann.

Der Bayrische Verfassungsgerichtshof hat im Hinblick auf eine Popularklage wegen fehlender Chancengleichheit von Frauen im Wahlrecht im Jahr 2018 auf den mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz identischen Artikel 118 Absatz 2 Satz 2 Bayrische Verfassung formuliert: *„Es genügt festzuhalten, dass Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV zwar im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann, daraus aber in aller Regel nur ein Recht, keine Pflicht zu einer solchen Regelung erwachsen kann.“*⁸¹ In der Entscheidung wird weiter ausgeführt: *„Die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung kann als kollidierendes Verfassungsrecht grundsätzlich sowohl eine damit gegebenenfalls verbundene rechtliche Schlechterstellung des anderen Geschlechts rechtfertigen als auch als verfassungsrechtlich legitimer Zweck im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in Rechte Dritter dienen. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit steht differenzierenden Regelungen nicht schlechthin entgegen. Der Gesetzgeber verfügt auch im Bereich des Wahlrechts über die Gestaltungsbefugnis, verfassungsrechtlich legitime Ziele und etwaige gegenläufige Grundsätze oder Verbürgungen zum Ausgleich zu bringen. Das Ergebnis seiner Erwägungen kann nur auf Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen überprüft werden, nicht aber darauf, ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.“*⁸²

Im Juli 2020 hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof das (Teil-)Paritätsgesetz Thüringen für nichtig erklärt.⁸³ Im Hinblick auf die Rechtfertigung von Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit wiederholt der Thüringer

⁸¹ BayVerfGH, Urteil vom 26. März 2018, 15-VII-16; Rdn. 133; <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/15-vii-16.pdf>

⁸² BayVerfGH, Urteil vom 26. März 2018, Vf. 15-VII-16; Rdn. 129

⁸³ ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, Ls.1; [http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/8104B54FE2DCDADDC12585A600366BF3/\\$File/20-00002-U-A.pdf?OpenElement](http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/8104B54FE2DCDADDC12585A600366BF3/$File/20-00002-U-A.pdf?OpenElement)

Verfassungsgerichtshof explizit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, dass sich das erlaubte Ausmaß von Eingriffen „*auch nach der Intensität, mit der in das Recht auf Gleichheit der Wahl eingegriffen wird*“⁸⁴ richtet. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof geht explizit davon aus, dass die Gleichstellungsverpflichtung der Thüringer Verfassung grundsätzlich Beeinträchtigungen von verfassungsrechtlich verbürgten Rechten rechtfertigen kann, dies gelte auch „*im Hinblick auf solche Rechte, welche im Prozess der demokratischen Willensbildung die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger wie auch die Chancengleichheit der politischen Parteien gewährleisten*.“⁸⁵ Er präzisiert weiter: „*Bei dem von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf intendierten Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen handelt es sich um ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut, das als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen auch der Freiheit und Gleichheit der Wahl grundsätzlich in Frage kommt*.“⁸⁶ Die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes ist mit zwei Sondervoten versehen, die Sondervoten sind von den drei Richter*innen, die die Entscheidung nicht mitgetragen haben.⁸⁷ Richterin Heßelmann verweist darauf, dass das konkrete Paritätsgesetz im Ergebnis weder eine starre Quote bewirkt noch Ergebnisgleichheit einräumt⁸⁸. Die Richter*innen Licht und Petermann verweisen darauf, dass die Mehrheit des Gerichts die Existenz struktureller Diskriminierung verkennt⁸⁹ und die Ablehnung der Rechtfertigung von Paritätsgesetzen durch die Mehrheit „*auf einer verkürzten Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, die sowohl die teleologische Betrachtung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG zu einem materiellen Gleichheitsverständnis (...) unberücksichtigt lässt (...), als auch die Wortlautauslegung verkürzt (...) und sich stattdessen im Wesentlichen auf eine statisch-historische Auslegung beschränkt (...)*“⁹⁰beruht. Schließlich kritisieren beide Richter*innen, dass es die Mehrheit unterlassen

⁸⁴ ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 34

⁸⁵ ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 39

⁸⁶ ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 40

⁸⁷ vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 45 ff.

⁸⁸ vgl. Sondervotum Heßelmann, ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 49

⁸⁹ vgl. Sondervotum Licht/Petermann, ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 52

⁹⁰ Sondervotum Licht/Petermann, ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 55

hat, „die Eingriffsintensität der im geltenden Wahlrecht des Landes existierenden verfassungsrechtlich gerechtfertigten Einschränkungen in ein Verhältnis zu den mit dem ParitG verbundenen Einschränkungen zu setzen“.⁹¹

Das Landesverfassungsgericht Brandenburg entschied mit Urteil vom 23. Oktober 2020, dass die *Vorgabe einer paritätischen Besetzung von Landeslisten für Wahlen zum Landtag Brandenburg (...) die Parteienfreiheit, Wahlvorschlagsfreiheit und Chancengleichheit der politischen Parteien im Land Brandenburg (verletzen)*⁹². Das Landesverfassungsgericht verweist darauf, dass „Gesetzliche Vorgaben für die Besetzung der Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen (im Folgenden nur: Parteien), wie sie das Paritätsgesetz aufstellt, (...) deren freies Wahlvorschlagsrecht beeinträchtigen“⁹³ können. Eine Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien wegen der Tatsache, dass möglicherweise nicht alle zur Verfügung stehenden Listenplätze ausgeschöpft werden können, weil eine Partei einen geringen Frauenanteil hat, hält das Brandenburger Verfassungsgericht für „möglich“⁹⁴. Das Brandenburgische Landesverfassungsgerichts formulierte wegen der Aufnahme des öffentlichen Lebens in die Verfassungsnorm, dass diese „als geradezu klassischen Anwendungsbereich die Handlungen staatlicher Organe und damit auch ihre persönliche Mitwirkung an und in ihnen (erfasst). Davon ist der Landtag Brandenburg nicht ausgenommen. Der Gesetzgeber hat also, sofern er zulässigerweise einen Handlungsbedarf aufgrund fehlender Gleichstellung von Frauen im Bereich des Landesparlaments konstatiert, verfassungsrechtlich fortlaufend die Pflicht, wirksame Schutzmaßnahmen zu ergreifen, (...).“⁹⁵ In Fortsetzung dieser Aussage erkennt das Brandenburgische Verfassungsgericht an,

⁹¹ Sondervotum Licht/Petermann, ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 60

⁹² VfGBbg 9/19, amtlicher Leitsatz 1; https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~23-10-2020-vfgbbg-919_4041

⁹³ VfGBbg 9/19, Rdn. 78

⁹⁴ VfGBbg 9/19, Rdn. 81

⁹⁵ VfGBbg 9/19; Rdn. 153

dass das Fördergebot im Rahmen der Parteienfreiheit und Wahlfreiheit anwendbar ist und die Verfolgung des Gleichstellungsgebotes grundsätzlich ein legitimes Ziel sei.⁹⁶

Das Bundesverfassungsgericht entschied im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde über die Verpflichtung zu einem Paritätsgesetz.⁹⁷ Es stellt zunächst abstrakt fest, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei „*verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter und die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – auch im Verhältnis zueinander – zum Ausgleich zu bringen*“.⁹⁸ Im Hinblick auf die Frage der Rechtfertigung von Eingriffen durch Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz trifft das Bundesverfassungsgericht zunächst keine Entscheidung, es sagt lediglich, dass „*die in der verfassungsrechtlichen Literatur sehr umstrittene Frage, ob der Eingriff in diese Verfassungsgüter durch den Erlass einfachgesetzlicher Paritätsgebote unter Rückgriff auf das Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt werden kann, keiner Entscheidung*“⁹⁹ bedarf. Allerdings heißt es in der 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: „*Vielmehr spricht vieles dafür, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.*“¹⁰⁰

Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass alle vorliegenden Entscheidungen **dem Grunde nach Rechtfertigungen von Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit** durch Gleichstellungs- bzw. Gleichberechtigungsgebote in den Verfassungen als **zulässig** ansehen.

⁹⁶ vgl. VfzBbg 9/19, Rdn. 161 f.

⁹⁷ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rn. 1-120; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/12/cs20201215_2bvc004619.html

⁹⁸ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 45

⁹⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 110

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn. 112

- Der Bayrische Verfassungsgerichtshof entschied: *„Es genügt festzuhalten, dass Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV zwar im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann, daraus aber in aller Regel nur ein Recht, keine Pflicht zu einer solchen Regelung erwachsen kann.“*¹⁰¹
- In der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes heißt es: *„Bei dem von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf intendierten Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen handelt es sich um ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut, das als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen auch der Freiheit und Gleichheit der Wahl grundsätzlich in Frage kommt.“*¹⁰²
- In der Entscheidung des Brandenburgischen Verfassungsgerichts heißt es: *„Der Gesetzgeber hat also, sofern er zulässigerweise einen Handlungsbedarf aufgrund fehlender Gleichstellung von Frauen im Bereich des Landesparlaments konstatiert, verfassungsrechtlich fortlaufend die Pflicht, wirksame Schutzmaßnahmen zu ergreifen, (...).“*¹⁰³
- 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 das Bundesverfassungsgericht: *„Vielmehr spricht vieles dafür, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.“*¹⁰⁴

¹⁰¹ BayVerfGH, Urteil vom 26. März 2018, 15-VII-16; Rdn. 133

¹⁰² ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020, VerfGH 2/20, S. 40

¹⁰³ VfGH 9/19; Rdn. 153

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, - 2 BvC 46/19 -, Rdn.