

Prof. Dr. Laskowski, Universität Kassel

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit,  
Sitzung am 12.5.2022

## **Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag**

### **I. Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag**

- 1. Welche Ursachen hat die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag? Gibt es eine strukturelle Diskriminierung von Frauen in der Politik?**
- 2. Welche Gründe hatte die Erhöhung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag seit der ersten Bundestagswahl?**
- 3. Aus welchen Gründen setzt sich diese Entwicklung nicht fort, sondern stagniert der Frauenanteil seit zwei Jahrzehnten bei etwa einem Drittel?**

Die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag – gemessen an dem etwa hälftigen Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen am wahlberechtigten Volk: zur Bundestagswahl am 26.9.2021 waren nach Schätzung des Bundeswahlleiters 60,4 Millionen Deutsche wahlberechtigt, davon 31,2 Millionen Frauen (51,7 %) und nur 29,2 Millionen Männer (48,3 %) <sup>1</sup> – findet ihre Ursache darin, dass Frauen von den meisten Parteien im Vergleich zu Männern seit 1949 in weitaus geringerer Anzahl nominiert werden.

Dies belegen die statistischen Zahlen, die der Bundeswahlleiter in dem aktuellen Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“ <sup>2</sup> über den Frauenanteil der Wahlvorschläge für Wahlkreise und Listen zusammengestellt hat. Die Zahlen sprechen für parteiinterne Strukturen, die Kandidaten faktisch bevorzugen und Kandidatinnen faktisch benachteiligen. Der Rückgriff auf statistische Belege, die sich auf eine konkrete Situation beziehen, ist in der Rechtswissenschaft anerkannt, um faktische (mittelbare) Benachteiligungen von Frauen (oder Männern) zu erkennen. <sup>3</sup> Die Statistik zeigt, dass es seit 1949 an der tatsächlichen Chancengleichheit von „Frauenkandidaturen“ in der Bundesrepublik Deutschland fehlt.

Als Kernproblem erweist sich das passive Wahlrecht von Frauen, Art. 38 Abs. 1 GG, also ihr verfassungsrechtlich verbürgtes Recht, in gleichem Maß wie Männer nominiert werden zu können. Es geht um die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen, Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG, die heute noch nicht existiert. Chancengleichheit fehlt vor allem in „traditionellen“, meist männlich dominierten Parteien. Praktisch hängt die Nominierung von

---

<sup>1</sup> Der Bundeswahlleiter, Pressemitteilung Nr. 01/21 vom 17.02.2021, [https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/01\\_21\\_wahlberechtigte-geschaetzt.html](https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/01_21_wahlberechtigte-geschaetzt.html) (letzter Aufruf 9.5.2022).

<sup>2</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 7 ff.

<sup>3</sup> Vgl. BeckOK GG-Kischel, 42. Ed. 1.12.2019, GG Art. 3 Rn. 187.

intransparenten internen Verfahren und Personalentscheidungen im Vorfeld der Wahlen ab. Die Statistiken zeigen, dass Frauen sehr viel seltener nominiert werden als Männer.<sup>3</sup>

„Frauenkandidaturen“ fehlen vor allem dort, wo parteiinterne Nominierungen ohne bzw. ohne wirksame paritätische Steuerung durch parteiinternes Satzungsrecht erfolgen. Solche Regelungen finden sich bislang nur in den Parteistatuten der im Bundestag vertretenen Parteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD und Die Linke für die Aufstellung von *Wahlvorschlagslisten (Landeslisten)*. Diese Satzungsregelungen führen dazu, dass die Landeslisten dieser drei Parteien etwa hälftig mit Kandidatinnen und Kandidaten besetzt werden („Reißverschluss“). Allein diesen drei Parteien, die ganz überwiegend mit Hilfe von Listenmandaten in den Bundestag einziehen, ist es zu verdanken, dass seit 1998 der Frauenanteil im Deutschen Bundestag immerhin etwa ein Drittel erreicht und bei einem Drittel stagniert.

Fehlen solche paritätischen Vorgaben im Satzungsrecht der Parteien, fehlt es auch an Frauenkandidaturen in den Parteien. Die geringe Anzahl nominiertes Frauen spricht für parteiinterne Strukturen, die Kandidaten bevorzugen und Kandidatinnen strukturell benachteiligen, d.h. diskriminieren. Infolgedessen finden sich dort seit Jahren faktische Nominierungsquoten für Männer von mehr als 80 Prozent.<sup>4</sup>

Die Zahlen belegen insbesondere, dass gerade *Direktkandidaturen* von Frauen in allen Parteien seltener sind, denn hier fehlt es in allen Parteien an paritätischen Satzungsregelungen. Zudem wirkt ein Umstand zu Lasten von Frauen, der in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Direktkandidatinnen und -kandidaten müssen faktisch zur Finanzierung ihres Wahlkampfes einen nicht unerheblichen finanziellen Eigenbetrag leisten – dieser variiert zwar von Partei zu Partei, beträgt aber regelmäßig mehrere Tausend Euro. Eine gängige Größenordnung bei Volksparteien für Landtags- und Bundestagswahlen: etwa 30.000 bis 50.000 Euro, bei der CSU in Bayern sogar 100.000 Euro.<sup>5</sup> Diese ungeschriebene Voraussetzung können Frauen schon angesichts ihrer mehr als 70 Jahre anhaltenden, verfassungswidrigen Entgeltdiskriminierung – „Gender Pay Gap“ von etwa 20 Prozent –, generell seltener erfüllen, da sie über weitaus weniger finanzielle Mittel verfügen als Männer. Die gängige Parteipraxis und die faktische Nominierungsvoraussetzung „Geld“ halten daher vor allem Frauen von Kandidaturen fern und wirken somit „mittelbar diskriminierend“. Bsp. CSU-Nominierung in München: Gefordert wurden 100.000,- Euro, die Kandidatin, alleinerziehende Mutter zweier in Ausbildung befindlicher Kinder, zog ihre Kandidatur daraufhin zurück und kritisierte das Nominierungsverfahren als undemokratisch.<sup>6</sup> Die Nominierungschancen in der Praxis hängen offenbar auch vom Geld ab und steigen, je mehr Geld jemand zur Verfügung hat.<sup>7</sup>

Die erkennbar fehlende Chancengleichheit von Frauen wird von namhaften Politikerinnen und Politikern schon lange kritisiert. So erklärte z.B. *Günther Verheugen*, (SPD; Ex-FDP), EU-Kommissar a.D., bereits 1980:

„(...) das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung, sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind.

Dies und die daraus resultierenden Folgen widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.“<sup>4</sup>

Die fehlende Chancengleichheit von Frauen erklärt den geringen Frauenanteil in allen Bundestagen seit 1949. Angesichts der geringen Zahl nominierter Kandidatinnen auf Landeslisten und vor allem in den Wahlkreisen, war die Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen „vorprogrammiert“.<sup>5</sup> Von 1949 bis 1987 lag der Frauenanteil im Deutschen Bundestag unter 10 Prozent. Erst 1987 stieg der Anteil der Parlamentarierinnen auf 15,4 Prozent, 1990 dann auf 20,5 Prozent. Erst seit 1998 wird ein Frauenanteil von etwa 30 Prozent erreicht, der seither stagniert. Der Grund dafür liegt im Satzungsrecht der im Bundestag vertretenen Parteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD und Die Linke. Das Satzungsrecht enthält für die Nominierung von Landeslisten paritätische Vorgaben. Da die anderen im Bundestag vertretenen Parteien entsprechende Satzungsregelungen nicht kennen, zudem paritätische Satzungsregelungen für Direktkandidaturen in allen Parteistatuten fehlen, ist seit 1998 keine weitere Erhöhung des Frauenanteils eingetreten. Würde das paritätische Satzungsrecht der drei genannten Parteien fehlen, läge der Frauenanteil im Bundestag unter 30 Prozent.

Einen „Ausreißer nach oben“ stellt allein das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 dar – mit 36,3 Prozent Parlamentarierinnen. Der Grund dafür liegt darin, dass die FDP, die traditionell vor allem Männer nominiert und dementsprechend vor allem mit männlichen Abgeordneten im Bundestag vertreten ist, 2013 an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte und nicht in den Bundestag gelangte. Dadurch wurde der Männeranteil im Bundestag 2013 erkennbar reduziert.

Die statistischen Zahlen sprechen dafür, dass das geltende Wahlrecht (BWahlG, BWahlO) seit Jahrzehnten parteiinterne Nominierungsverfahren ermöglicht und begünstigt, die Frauen strukturell „ausbremsen“ und ihre Kandidaturen erschweren und verhindern. Die passive Wahlgleichheit von Frauen, Art. 38 Abs. 1 GG, die jedenfalls i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen voraussetzt, wird dadurch missachtet. Die fehlende tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen widerspricht zudem ihrem Grundrecht auf Gleichberechtigung und dem Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 GG, das sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt und auf die „Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern“ zielt.<sup>6</sup> In einem Kammerbeschluss des BVerfG (2015) ist die Rede von der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“.<sup>7</sup>

Nicht vorhandene Kandidatinnen können vom Volk, das auf die personelle Vorauswahl durch die Parteien keinen Einfluss hat, auch nicht gewählt werden. Die Wahlberechtigten können am Tag der Bundestagswahl nur solche Personen wählen, die von parteiinternen Nominierungsgremien (welche nicht gleichmäßig mit Frauen und Männern besetzt sind) zuvor

---

<sup>4</sup> Deutscher Frauenrat, Mehr Frauen in die Parlamente. Sonderheft 4, 1980, S. 15f.

<sup>5</sup> Dazu Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 11, 12.

<sup>6</sup> BVerfGE 113, 1, 15; 109, 64, 89; 87, 1, 42.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. 3. Kammer, 2. Senat v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/1 – Rn. 8, 24 ff., Einbezug der Formulierung des KG Berlin v. 24.11.2014 - 4 W 55/14 -, [http://www.bverfg.de/e/rk20150401\\_2bvr305814.html](http://www.bverfg.de/e/rk20150401_2bvr305814.html).

auf den Landeslisten und in den Wahlkreisen nominiert wurden. Die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten beschränkt sich daher seit Jahren vielfach auf Wahlvorschläge, die faktische Männerquoten von gut 80 Prozent aufweisen.

Dies gilt auch für den 2021 gewählten 20. Deutschen Bundestag, mit einem Frauenanteil von nur 34,8%.<sup>8</sup> Dies entspricht in etwa der Zahl der nominierten Kandidatinnen: Unter den 4.927 Nominierten auf den Landeslisten fanden sich 1.752 Kandidatinnen - 35,6 % Frauen. Unter den 3.360 Direktkandidaturen waren es nur 960 Frauenkandidaturen - 28,6%.<sup>9</sup>

Im Einzelnen:

#### **a. Listenkandidaturen 2021**

Auf insgesamt 338 von den Parteien eingereichten Landeslisten fanden sich 4.927 Nominierte, davon 3.175 Männer (64,4 %) und 1.752 Frauen (35,6 %).<sup>10</sup> Betrachtet man die im 20. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, zeigt sich folgendes Bild:<sup>11</sup>

- **AfD:** 174 nominierte Personen, 149 Männer (85,6 %), nur 25 Frauen (14,4 %),
- **FDP:** 344 nominierte Personen, 258 Männer (75 %), nur 86 Frauen (25 %),
- **CDU:** 445 nominierte Personen, 252 Männer (56,6 %) und 193 Frauen (43,4 %),
- **SPD:** 431 nominierte Personen, 240 Männer (55,7 %) und 191 Frauen (44,3 %),
- **CSU:** 92 nominierte Personen, 46 Männer (50 %) und 46 Frauen (50 %),
- **Die Linke:** 189 nominierte Personen, 92 Männer (48,7%) und 97 Frauen (51,3 %),
- **Bündnis 90/Die Grünen:** 400 nominierte Personen, 178 Männer (44,5 %) und 222 Frauen (55,5 %).

Der etwa hälftige Anteil von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten der Parteien **SPD, B90/Die Grünen und Die Linke** erklärt sich durch das jeweilige interne Satzungsrecht der drei Parteien. Es gibt seit Jahren eine etwa hälftige und alternierende, also paritätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten auf den Landeslisten vor.<sup>12</sup> Da die Abgeordneten dieser Parteien ganz überwiegend per Liste in den Bundestag einziehen, führt die satzungskonforme Nominierungspraxis allein dieser drei Parteien dazu, dass seit 1998 der Anteil der Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag zumindest bei etwa einem Drittel liegt und auf diesem Niveau bis heute stagniert.

Die Stagnation ist u.a. darauf zurückzuführen, dass in den Satzungen der anderen im Bundestag vertretenen Parteien paritätische Vorgaben für die Aufstellung von Landeslisten fehlen. Infolgedessen fehlen gerade dort mangels Listung Kandidatinnen.

Das Statut der **CDU** regelt in § 15 Abs. 5 zwar ein „Frauenquorum von einem Drittel“. Danach „soll“ das vorschlagsberechtigte Gremium für jeden dritten Platz auf den Wahlvorschlagslisten

---

<sup>8</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 12.

<sup>9</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 7-9.

<sup>10</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S.9.

<sup>11</sup> Der Bundeswahlleiter, Sonderheft Bundestagswahl 2021, September 2021, S. 13.

<sup>12</sup> Zu den relevanten Satzungsregelungen vgl. Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S.25-27.

für Bundestagswahlen eine Frau vorgeschlagen. Diese Regelung wird als eine Art Empfehlung verstanden. Sie führte in der Vergangenheit nicht zu einer nennenswerten Erhöhung der Anzahl der Listenkandidatinnen, die zuletzt bei etwa 20 % lag. Daher hat im Juli 2020 die Struktur- und Satzungscommission der CDU Änderungen beschlossen. Sie sehen vor, dass „ab 01.01.2023 mindestens 40 Prozent und ab 01.01.2025 mindestens 50 Prozent Kandidatinnen unter den ersten 10 Listenplätzen vorgeschlagen werden. Unter drei aufeinander folgenden Plätzen soll dabei mindestens eine Frau sein“.<sup>13</sup>

Möglicherweise angestoßen durch diese Reformvorschläge und/oder die im Vorfeld der Bundestagswahl öffentlich thematisierte Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag, stieg die Zahl der für die Bundestagswahl 2021 nominierten CDU-Listenkandidatinnen erstmals auf mehr als 40 %. Allerdings ist bekannt, dass die Listenkandidaturen für die CDU von untergeordneter Bedeutung sind. Denn CDU-Abgeordnete ziehen erfahrungsgemäß nicht per Liste, sondern ganz überwiegend per Direktmandat in den Bundestag ein – so z.B. 2017: 200 CDU-Abgeordnete, 185 Direktmandate, 15 Listenmandate. Dies führte dazu, dass nur 41 Frauen aber 159 Männer für die CDU in den Bundestag einzogen. Denn unter den Direktkandidaturen fanden sich fast keine Frauen. Ähnlich das Ergebnis 2021: Die CDU erhielt insgesamt 152 Mandate, davon 98 Direktmandate und 54 Listenmandate – zu den Wahlergebnissen näher unten.

Die **CSU** kennt keine satzungsrechtlichen Vorgaben für eine paritätische Listennominierung, auch keine „1/3-Empfehlung“ wie die Satzung der CDU. Daher waren Frauen hier bislang unterrepräsentiert. Allerdings nominierte die CSU 2021 erstmals ihre Kandidatenliste paritätisch mit Frauen und Männern. Möglicherweise wirkte sich die öffentliche Parität-Diskussion aus. Allerdings ist bekannt, dass die CSU-Listenkandidaturen in der Praxis kaum Bedeutung erlangen. Denn die CSU zieht erfahrungsgemäß mit Hilfe von Direktmandaten in den Bundestag ein – z.B. 2017: 46 Direktmandate, keine Listenmandate – 8 Frauen.<sup>14</sup> Das Ergebnis 2021 unterscheidet sich davon nur geringfügig; denn unter den Direktkandidaturen fanden sich kaum Frauen (s.u.).

Das Satzungsrecht der Parteien **FDP** und **AfD** sieht keine paritätischen Nominierungsregelungen vor. Beide Parteien nominierten auch 2021 wie bisher auf ihren Kandidatenlisten ganz überwiegend Männer.

## **b. Wahlkreisandidaturen**

Noch deutlicher sprechen die Zahlen im Hinblick auf die *Wahlkreise* gegen die Chancengleichheit von Kandidatinnen und für strukturell diskriminierende Nominierungsverfahren. Die Zahl der Direktkandidaturen von Frauen in den 299 Wahlkreisen ist seit langem auffallend gering. Von 1949 bis 1980 wurden weniger als 10 Prozent Frauen von den Parteien nominiert, erst 1980 stieg ihre Zahl auf 15,3 Prozent, 1987 dann auf 20,4 Prozent. Nach einem erneuten Rückgang 1990 auf 18,5 Prozent, liegt der Frauenanteil an den

---

<sup>13</sup> Vgl. Beschlossene Vorschläge der Struktur- und Satzungscommission der CDU S. 8 f., abrufbar unter <https://archiv.cdu.de/abschluss-sitzung-struktur-und-satzungscommission> (zuletzt abgerufen 9.5.2022).

<sup>14</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S.8.

Wahlkreiskandidaturen immer noch unter 30 Prozent - zur Wahl 2021 wurden nur 28,6 Prozent Direktkandidatinnen nominiert.<sup>15</sup>

Für die Bundestagswahl 2021 nominierten die im Bundestag vertretenen Parteien wie folgt:<sup>16</sup>

- **Bündnis 90/Die Grünen** nominierte in 299 Wahlkreisen 155 Männer (51,8 %) und 144 Frauen (48,2 %) – nahezu hälftig,
- die **SPD** nominierte in 299 Wahlkreisen 161 Männer (53,8 %) und 118 Frauen (39,5 %),
- **Die Linke** nominierte in 296 Wahlkreisen 194 Männer (65,5 %) und 101 (34,1 %) Frauen,
- die **CDU** nominierte in 253 Wahlkreisen 190 Männer (75,1 %) und 63 Frauen (24,9 %),
- die **FDP** nominierte in 299 Wahlkreisen 233 Männer (77,9%) und 66 Frauen (22,1 %),
- die **CSU** nominierte in 46 Wahlkreisen 36 Männer (78,3 %) und 10 Frauen (21,7 %),
- die **AfD** nominierte in 293 Wahlkreisen 255 Männer (87 %) und 38 Frauen (13 %).

Für die Nominierung der Wahlkreiskandidaturen finden sich in keinem Satzungsrecht der Parteien paritätische Vorgaben. Dies erklärt die parteiübergreifend deutlich geringere Anzahl nominiertes Frauen bzw. die bevorzugte Nominierung von Männern. Dies spricht für fehlende Chancengleichheit von Frauenkandidaturen in allen Parteien.

Eine Ausnahme machte 2021 die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die in den 299 Wahlkreisen erstmals nahezu hälftig Frauen und Männer nominierte.

Die Chancenungleichheit von Frauenkandidaturen wird durch eine in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt Praxis der Wahlkampfkostenfinanzierung verstärkt, da die Direktnominierten überwiegend auf ihr Privatvermögen zurückgreifen müssen. Hier besteht ein Einfallstor für „mittelbare“ (verschleierte) Diskriminierung von Frauen (s.o.).

### c. Wahlergebnis

Die fehlende Nominierung von Kandidatinnen schlägt sich im *Wahlergebnis* nieder:

Unter den 736 Abgeordneten finden sich nur 256 Frauen, der Frauenanteil beträgt nur 34,8 % - wenn auch vier Prozent mehr als 2017.<sup>17</sup> Der Frauenanteil liegt somit weiterhin konstant bei etwa einem Drittel. Wie bereits erläutert, sind dafür letztlich diejenigen Parteien maßgebend, die zumindest ihre Landeslisten (weitgehend) paritätisch nominieren und vor allem aufgrund von Listenmandaten in den Bundestag einziehen: Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD.

---

<sup>15</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 8.

<sup>16</sup> Der Bundeswahlleiter, Sonderheft Bundestagswahl 2021, September 2021, S. 9.

<sup>17</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 12; laut Bundestag liegt der Frauenanteil bei 34,9 %, direkt nach der Wahl wurde ein Frauenanteil von 34,7 % angegeben, dazu Deutscher Bundestag, Der Bundestag wird weiblicher und jünger (29.9.2021), <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw39-wahlstatistik-863722> und aktuell [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp) (zuletzt abgerufen 9.5.2022).

Der Deutsche Bundestag besteht aktuell aus 736 Abgeordneten, davon 256 Frauen (34,8%)<sup>18</sup> und 480 Männer (65,2 %):<sup>19</sup>

**SPD:** 206 Sitze, davon 86 Frauen (41,75 %), 120 Männer (58,25 %)<sup>20</sup> – 121 Direktmandate (39 Frauen/82 Männer), 85 Listenmandate (47 Frauen/38 Männer),<sup>21</sup> 10 Überhangmandate, 26 Ausgleichsmandate.<sup>22</sup>

**CDU:** 152 Sitze, davon 36 Frauen (23,7 %), 116 Männer (76,3 %) – 98 Direktmandate (17 Frauen/81 Männer), 54 Listenmandate (19 Frauen = 35,2 %/35 Männer = 64,8 %),<sup>23</sup> 12 Überhangmandate, 18 Ausgleichsmandate.<sup>24</sup> Obgleich auf der Kandidatenliste der CDU erstmals 43,4 % Frauen nominiert waren, führte dies nicht zu einem entsprechenden Anteil der Frauen, die über die Liste in den Bundestag einzogen – offenbar standen die Frauen eher auf solchen Listenplätzen, die geringere Erfolgsaussichten hatten.

**CSU:** 45 Sitze, davon 10 Frauen (22,22 %), 35 Männer (77,78 %) – 45 Direktmandate (10 Frauen/35 Männer),<sup>25</sup> 11 Überhangmandate, keine Ausgleichsmandate.<sup>26</sup> Hier wirkte sich die paritätisch nominierte Kandidatenliste gar nicht aus, wie zu erwarten war (s.o.).

**Bündnis 90/Die Grünen:** 118 Sitze, davon 70 Frauen (59,32 %), 48 Männer (40,68 %)<sup>27</sup> – 16 Direktmandate (9 Frauen/7 Männer), 102 Listenmandate (61 Frauen/41 Männer),<sup>28</sup> 24 Ausgleichsmandate.<sup>29</sup> Hier wirkt sich die insgesamt paritätische Nominierung - Kandidatenlisten und Wahlkreise - aus, die zu einem Frauenanteil von fast 60 % führt.

**Die Linke:** 39 Sitze, davon 21 Frauen (53,85 %), 18 Männer (46,15 %)<sup>30</sup> – 3 Direktmandate (1 Frau/ 2 Männer), 36 Listenmandate (20 Frauen/16 Männer),<sup>31</sup> 7 Ausgleichsmandate.<sup>32</sup> Hier

---

<sup>18</sup> Abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp)

<sup>19</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 12; anders die Zahlen, die der Bundestag angibt: 257 Frauen, 479 Männer, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp) (zuletzt abgerufen 9.5.2022).

<sup>20</sup> Die Sitzverteilung ist abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp)

<sup>21</sup> Die Direkt- und Listenmandate sind abrufbar unter <https://www.bundestag.de/abgeordnete>

<sup>22</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

<sup>23</sup> Die Direkt- und Listenmandate sind abrufbar unter <https://www.bundestag.de/abgeordnete>

<sup>24</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

<sup>25</sup> Die Direkt- und Listenmandate sind abrufbar unter <https://www.bundestag.de/abgeordnete>

<sup>26</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

<sup>27</sup> Die Sitzverteilung ist abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp)

<sup>28</sup> Die Direkt- und Listenmandate sind abrufbar unter <https://www.bundestag.de/abgeordnete>

<sup>29</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

<sup>30</sup> Die Sitzverteilung ist abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp)

<sup>31</sup> Die Direkt- und Listenmandate sind abrufbar unter <https://www.bundestag.de/abgeordnete>

<sup>32</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

wirkt sich vor allem die paritätische Listennominierung aus, die zu einem fast hälftigen Anteil von Frauen und Männern führt.

**FDP:** 92 Sitze, davon 23 Frauen (25,0 %), 69 Männer 75,0 %)33 – keine Direktmandate, 92 Listenmandate (23 Frauen/ 69 Männer), 16 Ausgleichsmandate.<sup>34</sup> Das starke Übergewicht der Männer entspricht der vorausgegangenen Listennominierung.

**AfD:** 83 Sitze, davon 11 Frauen (13,25 %), 72 Männer (86,75 %)35 – 16 Direktmandate (2 Frauen/ 14 Männer), 67 Listenmandate (9 Frauen/58 Männer),<sup>36</sup> 1 Überhangmandat, 13 Ausgleichsmandate.<sup>37</sup> Die geringe Zahl der von Frauen erlangten Mandate und das deutliche Übergewicht der Männer entspricht der vorausgegangenen Nominierung auf den Kandidatenlisten und in den Wahlkreisen.

**SSW:** 1 Sitz, 1 Mann – keine Direktmandate, 1 Listenmandat.

#### **4. Wirkt sich die Unterrepräsentanz von Frauen auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen des Bundestages aus? Wenn ja, in welcher Weise?**

Die unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Relation hat zur Folge, dass auch der Bundesgesetzgeber seit Jahrzehnten im „Prototyp männlich“ ist. Das wirkt sich auf die Qualität politischer Entscheidungen aus. Wie politikwissenschaftliche Untersuchungen zeigen, sind persönliche Erfahrungen, Präferenzen und Interessen der Personen, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind, prägend für ihre Entscheidungen (Gesetze). Handelt es sich überwiegend um Männer, liegt ihren Entscheidungen ein durch männliche Sozialisation geprägtes Vorverständnis zugrunde. Dies führt zu Gesetzen oder verweigeren Gesetzen, die sich durchaus unterschiedlich auf Männer und Frauen auswirken können.

Dazu ein Blick auf die Bundesgesetzgebung:

Als Gesetzgeber agierte der Bundestag von Anfang an „männlich“. Er weigerte sich lange Zeit, das dem Gleichberechtigungsgebot entgegenstehende Recht zu identifizieren und verfassungskonform zu ändern. Gem. Art 117 Abs. 1 GG sollte dieses nicht länger als bis zum 31.3.1953 gültig sein. Der Gesetzgeber ließ diese Frist verstreichen – mit der Folge, dass u. a. das gesamte Familienrecht im BGB ungültig wurde. Die Gerichte mussten im „rechtsfreien Raum“ entscheiden. Erst am 1. Juli 1958 trat das erste Gleichberechtigungsgesetz in Kraft.<sup>38</sup> Das Letztentscheidungsrecht des Ehemannes in Eheangelegenheiten („Gehorsamsparagraph“) fiel weg, Frauen durften nun selbst über ihr in die Ehe eingebrachtes

---

<sup>33</sup> Die Sitzverteilung ist abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp)

<sup>34</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

<sup>35</sup> Die Sitzverteilung ist abrufbar unter [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp)

<sup>36</sup> Die Direkt- und Listenmandate sind abrufbar unter <https://www.bundestag.de/abgeordnete>

<sup>37</sup> Die Überhang- und Ausgleichsmandate sind abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>

<sup>38</sup> Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts vom 18.6.1957, BGBl. 1957 I S. 609.

Vermögen verfügen, es gehörte nicht mehr automatisch dem Ehemann. Frauen durften nun auch gegen den Willen des Mannes ein Konto eröffnen. Das Recht des Ehemannes, ein Beschäftigungsverhältnis der Ehefrau hinter ihrem Rücken zu kündigen, wurde gestrichen. Frauen durften gegen den Willen des Ehegatten erwerbstätig sein, solange sie ihre im BGB vorgesehenen Familienpflichten nicht vernachlässigten – dies änderte sich erst 1977. Die Zugewinnngemeinschaft wurde eingeführt, damit Frauen nach einer Scheidung finanziell nicht völlig mittellos blieben. Das Letztentscheidungsrecht des Mannes in Fragen der Kindererziehung aber blieb bestehen – 1959 sah das BVerfG darin einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG und erklärte es für verfassungswidrig.<sup>39</sup> Erst im Rahmen einer weiteren Gesetzesreform verschwanden ab 1977 noch andere, Frauen unmittelbar diskriminierende Regelungen. Das rechtlich geprägte gesellschaftliche Rollenverständnis von Frauen und Männern, das für Frauen die Rolle der Ehefrau und nicht erwerbstätigen Mutter vorsah, änderte sich anschließend langsam.<sup>40</sup> 1983 begann die Diskussion über die Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe. Ein entsprechender Straftatbestand wurde vom Abgeordneten und Juristen *Detlef Kleinert* (FDP) auf Nachfrage der Abgeordneten *Petra Kelly* (Die Grünen) kategorisch abgelehnt. Allein das Thema führte zu großer Belustigung nahezu aller Herren im 10. Deutschen Bundestag (1983 bis 1987) - männliche Abgeordnete: 90,2%.<sup>41</sup>

Männer dominieren die Politik auch nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990. Zwar stieg 1990 der Anteil der Parlamentarierinnen im Bundestag erstmals auf über 20%, seit 1998 stagniert ihr Anteil bei ca. 30%. Männlich Abgeordnete dominieren mit einem Anteil von etwa 70% aber weiterhin Politik und Gesetzgebung. Dies wirkt sich auf die Inhalte der Politik aus, einige Beispiele:

– Der 1983 begonnene Streit über die *Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe* endete erst 1997 mit einer Regelung im Strafgesetzbuch. Allerdings setzte erst ein fraktionsübergreifender Zusammenschluss (vor allem) der Parlamentarierinnen im Bundestag nach 25 Jahren Diskussion den Straftatbestand durch – gegen den Widerstand vieler Parlamentarier, die eine Ehe retten wollten, in der Ehefrauen vergewaltigt werden durften.<sup>42</sup>

– Stichwort *Entgeltdiskriminierung*: Seit 1949 verdienen Frauen für die gleiche oder gleichwertige Arbeit weniger als Männer, aktuell durchschnittlich immer noch 20% weniger („Gender-Pay-Gap“).<sup>43</sup> Bezogen auf das gesamte Berufsleben verdienen Frauen sogar nur

---

<sup>39</sup> BVerfGE 10, 59 ff. – Stichtentscheid des Mannes.

<sup>40</sup> Vgl. Laskowski, KritV 2001, 83, 107 ff.

<sup>41</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 11; Tagesschau, Video mit Petra Kelly 1983, <https://www.facebook.com/MenschundPolitikheute/videos/594596224249382/?msclkid=6a37e93ed03011eca33c0b0cf11f5d69> (zuletzt abgerufen 9.5.2022).

<sup>42</sup> Der fraktionsübergreifende Gesetzentwurf vom 21.03.1997 zum 33. Strafrechtsänderungsgesetz führte zur Gesetzesänderung, BT-Drs. 13/ 732.

<sup>43</sup> Statistisches Bundesamt, PM Nr. 88 vom 7.3.2022: Gender Pay Gap 2021 18 %, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22\\_088\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_088_621.html) (zuletzt abgerufen 9.5.2022).

halb so viel wie Männer.<sup>44</sup> Dieser Zustand ließe sich durch ein wirksames Gesetz ändern, Vorschläge gibt es genug.<sup>45</sup> Den ersten Versuch machte der Gesetzgeber tatsächlich 2017 mit dem „Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern“. Schon der Titel macht klar: Hier geht es nicht um die Herstellung von Entgeltgleichheit.<sup>46</sup> Es fehlt an allem, was dazu nötig wäre: ein breiter Anwendungsbereich, der auch kleine Unternehmen einbezieht, echte Entgelttransparenz und die Möglichkeit der Verbandsklage, um die einzelne Frau vom Prozessrisiko zu entlasten.<sup>47</sup> Das Entgeltgleichheitsgrundrecht und -gebot ist allerdings seit 73 Jahren in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG fest verankert,<sup>48</sup> zudem seit 1957 europarechtlich in Art. 157 AEUV (Art. 119 EWG, Art. 141 EGV). Als unionsrechtlicher „Grundsatz“ und Grundrecht muss es unmittelbar in jedem Arbeitsverhältnis Anwendung finden.<sup>49</sup> Das Gegenteil ist der Fall. Die Kosten der seit 1949 anhaltenden Entgeltungleichheit und pflichtwidrig verweigerten wirksamen Gesetzgebung zur Beseitigung dieses verfassungswidrigen Zustands trägt allein die weibliche Bevölkerung – gerade im Alter. Denn aus dem „Gender-Pay-Gap“ folgt der „Gender-Pension-Gap“ von 50 Prozent.<sup>50</sup> Die Altersarmut von Frauen ist auf dem Vormarsch.

– Stichwort *Gewaltschutz und Frauenhäuser*: Symptomatisch ist die chronische Unterfinanzierung und mangelnde rechtliche Absicherung von Frauenhäusern, die Frauen und Kindern Schutz vor gewalttätigen Männern – oft Väter und Ehemänner – bieten. Trotz staatlicher Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit und das Leben dieser Frauen und Kinder gem. Art. 2 Abs. 2 GG fehlt es in den Bundesländern von jeher an ausreichenden Plätzen und öffentlichen Mitteln.

- Zu nennen ist zudem die vom BVerfG 2008 wegen „mittelbarer Diskriminierung“ für verfassungswidrig erklärte Regelung zum beamtenrechtlichen Versorgungsabschlag, die das Ruhegehalt von Teilzeitbeschäftigten nach dem BeamtenVG betraf.<sup>51</sup> Dem Bundesgesetzgeber war entgangen, dass die Regelung fast ausschließlich Frauen betraf. Es waren Frauen, die – meist aus familiären Gründen – ganz überwiegend in Teilzeit tätig waren bzw. sind. Daher

---

<sup>44</sup> Vgl. Bönke u.a., Wer gewinnt – wer verliert. Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen, 2020, S. 4 ff.

<sup>45</sup> Dazu Kocher/Laskowski/Rust/Weber, in: Hohmann-Dennhardt/Körner/Zimmer (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit. FS für H. Pfarr, 2010, S. 117 ff.; Hohmann-Dennhardt, a.a.O., S. 235, 247.

<sup>46</sup> Entgelttransparenzgesetz v. 30.6.2017, in Kraft seit 6.7.2017, BGBl. 2017 I, S. 2152.

<sup>47</sup> Krit. Kocher, Arbeit und recht 2018, S. 8 ff.

<sup>48</sup> Zum individuellen Anspruch von Frauen und Männern „auf gleiche Entlohnung“ in Art. 3 Abs. 2 GG Carlo Schmidt (SPD): „Ich kann wohl hier als allgemeine Auffassung des Hauptausschusses feststellen, dass der Satz von der Gleichberechtigung von Mann und Frau beinhaltet, dass Mann und Frau bei gleicher Arbeit gleichen Lohn bekommen. [Zustimmung] Es ist keine Stimme dagegen, Parlamentarischer Rat 1948, 543; s. auch Reich-Hilweg, Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2009, S. 88 ff.

<sup>49</sup> Grdl. EuGH, Rs. 43/75, Slg. 1976, 455 – Defrenne II; EuGH, Rs. 149/77, Slg. 1978, 1365 – Defrenne III; vgl. schon BAG v. 15.1.1955, 1 AZR 305/54.

<sup>50</sup> Vgl. Bönke u.a., a.a.O., S. 4 ff.

<sup>51</sup> BVerfGE 121, 241.

wären fast nur Frauen von den finanziellen Kürzungen betroffen gewesen. Dies zu erkennen, fiel dem BVerfG nicht schwer.

Die Liste der Beispiele ließe sich mühelos fortsetzen. Aber schon diese Beispiele zeigen, dass in der deutschen Politik immer noch ein „männlicher Blick“ dominiert, den erfahrene Politiker wie der Jurist Dr. *Heiner Geißler*, ehemaliger Minister und Generalsekretär der CDU, schon 1980 kritisierte:

„(...) die Benachteiligungen der Frauen (...) sind das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.“<sup>52</sup>

Ebenso Dr. *Elisabeth Selbert*, Juristin und SPD-Politikerin,<sup>53</sup> die im Parlamentarischen Rat 1949 Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG durchsetzte und es 1981 bekanntlich so formulierte:

„Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“<sup>54</sup>

Ebenso Prof. Dr. *Jutta Limbach*, erste und bislang einzige Präsidentin des BVerfG 2016:

„Frauen haben in der Politik immer noch Startnachteile. (...) Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.“<sup>55</sup>

Ebenso Prof. Dr. *Rita Süßmuth* (CDU), Ministerin und Bundestagspräsidentin a.D., bestätigt diese Zustandsbeschreibung u.a. in einem Spiegel-Interview vom März 2020, in dem sie Bezug nimmt auf das o.g. Zitat von *Elisabeth Selbert* und erklärt:<sup>56</sup>

„Diese Chancenungleichheit hätte längst beseitigt werden müssen. (...) Die [männlichen] Machtstrukturen (...) sind auch heute noch da. Ich habe es so erlebt, dass die meisten Fragen seit jeher einseitig männlich dominiert waren (...). Wenn Frauen so lange aus der Politik ausgegrenzt werden, wie es in Deutschland der Fall ist, dann darf man sich nicht wundern, dass sich Frauen abwenden (...).“

Sofern in diesem Kontext von einem „Ständedenken“ von Frauen gesprochen wird, geht dies an dem Problem vorbei. Frauen und Männer sind hälftige, elementare „Kerngruppen“ der Gesellschaft. Ihre geschlechtsspezifische Sozialisation ist jedoch unterschiedlich und führt zu unterschiedlichen Perspektiven. Es handelt sich aber nicht um „Stände“, also geschlossene homogene soziale Gruppen. Sowohl Frauen als auch Männer sind völlig heterogen.

---

<sup>52</sup> Deutscher Frauenrat, Mehr Frauen in die Parlamente. Sonderheft 4, 1980, S. 9.

<sup>53</sup> Geb. am 22.09.1896 in Kassel, verstorben am 09.01.1986 in Kassel.

<sup>54</sup> 1981 lag der Frauenanteil im BT bei 8,5%, ähnlich wie nach der ersten demokratischen Wahl 1919.

<sup>55</sup> Limbach, Wahre Hyänen, 2016, S. 89..

<sup>56</sup> Süßmuth, Der Spiegel v. 8.3.2020, „Die Männer denken noch immer, sie verstünden mehr von der Politik“, im Interview mit *Hassenkamp*, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rita-suessmuth-ueber-cdu-vorsitz-die-maenner-denken-noch-immer-sie-verstuenden-mehr-von-der-politik-a-3e30a898-eb15-4a45-b6e3-82168627b8b2>.

## II. Situation in anderen europäischen Staaten

Die Frauenanteile in den europäischen Parlamenten sind unterschiedlich.

Es fällt aber auf, dass Parlamente mit einem hohen Frauenanteil gerade in solchen Ländern zu finden sind, in denen für Parteien zumindest freiwillige Paritätsregelungen („Quote“) bestehen, die bei der Nominierung der Kandidaturen offenbar eingehalten werden - Island: 47,6 % Frauen; Schweden: 46,1 % Frauen; Norwegen: 45 % Frauen.<sup>57</sup>

Daneben existieren in verschiedenen europäischen Ländern unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, die einer Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten dienen – so in Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Polen, Portugal, Slowenien und Spanien.<sup>58</sup> Die Regelungen haben unterschiedlichen Erfolg.

Zwei hinsichtlich Größe und Einwohnerzahl mit Deutschland vergleichbare Länder, die mit Erfolg schon vor Jahren paritätische Wahlgesetze eingeführt haben, um die Chancengleichheit von Kandidatinnen und die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger zu sichern, sind Frankreich (2001) und Spanien (2007). Der Frauenanteil in der französischen Nationalversammlung liegt aktuell bei knapp 40 %, der Frauenanteil im spanischen Parlament bei 43 %.<sup>59</sup> In beiden Staaten basieren die Parlamentswahlen entweder auf Wahllisten (Verhältnswahl) oder Direktkandidaturen (Mehrheitswahl).

### Frankreich

In Frankreich gilt seit 2001 das „Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“ vom 30. Juni 2000 („Paritätsgesetz“).<sup>60</sup> Es betrifft die Europawahlen, die Wahl zur Nationalversammlung, einen Teil der Senatswahlen, die Regionalwahlen, die Kommunalwahlen – seit 1. Januar 2014<sup>61</sup> werden Gemeinden ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erfasst (zuvor: ab 3.500) – sowie die Wahlen zur Volksvertretung von Korsika.

Sofern mit Hilfe von Kandidatenlisten (Verhältnswahl) gewählt wird, müssen alle Kandidatenlisten der Parteien paritätisch mit Frauen und Männern besetzt sein. Nicht paritätisch besetzte Kandidatenlisten werden zurückgewiesen und zur Wahl nicht zugelassen (Sanktion). Diese Regelungen wirken effektiv, sie führen zu nahezu paritätisch besetzten Parlamenten – betroffen sind die Europawahlen, Regionalwahlen und Kommunalwahlen, auch

---

<sup>57</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 23, 28.

<sup>58</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 28.

<sup>59</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 28.

<sup>60</sup> 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. Nicht anwendbar ist das Gesetz u.a. für den Teil der Senatswahlen, die nach dem Mehrheitswahlrecht vorgenommen wird; vorgeschrieben in Départements mit Anrecht auf mehr als vier Senatorinnen/Senatoren.

<sup>61</sup> Zur Gesetzesnovelle 2013 vgl. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0667.pdf>; <http://www.senat.fr/rap/l12-503/l12-5035.html>; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013667DClex.pdf> (letzter Zugriff: 9.5.2022).

die Senatswahlen (die Quote kann hier aber nur eingeschränkt wirken, da ein Wahlkollegium panaschieren darf).

Die Wahl zur Nationalversammlung erfolgt hingegen als Direktwahl in 577 Wahlkreisen, in denen jeweils eine Person gewählt wird (romanische Mehrheitswahl in zwei Wahlgängen, für fünf Jahre gewählt; gewählt ist im ersten Durchgang, wer die absolute Mehrheit erlangt; wird die absolute Mehrheit verfehlt, folgt ein zweiter Wahlgang, es reicht dann die relative Mehrheit). Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellen, müssen in den Wahlkreisen hälftig Kandidatinnen und Kandidaten nominieren, sie dürfen nur im Umfang von maximal zwei Prozent von der paritätischen Vorgabe abweichen. Verstöße gegen die Wahlkreiskandidaten-Quote werden jedoch nur nachträglich durch Kürzung der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung sanktioniert.

Das Parité-Gesetz zeigte hier zunächst geringe Wirksamkeit, denn die großen französischen Parteien verzichteten lieber auf Geld als auf Männer (2010: UMP: ca. 20 Mio. Euro; Sozialistische Partei: mehr als 2,5 Mio. Euro). Inzwischen wurden die finanziellen Sanktionen deutlich verschärft (2007 und 2014). Der Frauenanteil in der Nationalversammlung stieg erst im Anschluss nach der letzten Wahl im Jahr 2017 auf knapp 40 Prozent.

Am 22. und 29. März 2015 wurden in Frankreich mit Ausnahme von Paris, Französisch-Guayana und Martinique erstmals Departementswahlen nach neuen paritätischen Vorgaben des Gesetzes vom 17. Mai 2013 durchgeführt. Die Departementswahlen ersetzen die vorherigen Kantonalwahlen. Gewählt wird der Departementsrat (sechs Jahre). Neu waren die paritätischen Wahlmodalitäten: Die Wahl der Mitglieder des Departementsrats erfolgt wie bisher nach dem romanischen Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen. Allerdings treten nicht mehr einzelne Personen in den Wahlkreisen gegeneinander an, sondern „Duos“, die aus einem Mann und Frau bestehen müssen („Binome“). Im Falle der Wahl ziehen sie als Duo gemeinsam in den Departementsrat ein. Die Neuregelung verpflichtet die Parteien, Duos zu nominieren. Sie werden mit einer Stimme als Duo gewählt. Auch die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Kandidatenduos müssen des jeweils gleichen Geschlechts sein. Ein konsequentes Wahlmodell - der Erfolg war vorgezeichnet. Die Departementsräte wurden paritätisch besetzt.

Rückblickend bedurfte es einer Verfassungsänderung 1999, durch die Art. 3 Abs. 5 in die französische Verfassung<sup>62</sup> eingefügt wurde, der das 2000 verabschiedete Parité-Gesetz ermöglichte. Seither heißt es in der Verfassung: „Das Gesetz [= die Verfassung] fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und Wahlämtern“, seit der Verfassungsnovelle 2008 auch „zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich“ – nun geregelt in Art. 1 Abs. 2 der Verfassung.<sup>63</sup> Diese verfassungsrechtlich verankerte staatliche Aufgabe zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern findet sich in Deutschland seit 1994 ausdrücklich in der deutschen Verfassung: Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Im Übrigen folgt das Durchsetzungsgebot, das

---

<sup>62</sup> Verfassungsg Nr. 99-569. Dass eine solche ausdrückliche Verfassungsregelung notwendig war, folgte aus einem Judikat des Verfassungsrats 1982, an dem eine gesetzliche Frauenquote von 25 % für die Listen der Kommunalwahlen scheiterte.

<sup>63</sup> Nun geregelt in Art. 1 Abs. 2 Verfassungsg Nr. 2008-724 v. 23.7.2008.

sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt, nach der Rechtsprechung des BVerfG bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG.<sup>64</sup>

**Das französische Wahlrecht könnte vor diesem Hintergrund als Modell für die paritätische Nominierung von Kandidatenlisten und Direktkandidaturen in Betracht kommen. Für die paritätische Nominierung in Wahlkreisen bietet sich das Modell der „Wahlkreis-Duos“ (Frau und Mann) an – verbunden mit einer Vergrößerung der Wahlkreise, um eine Verdopplung der Direktmandate zu vermeiden. Die Wahlberechtigten könnten das nominierte Duo entweder mit einer Stimme als „Team“ einer Partei wählen oder aber mit zwei Stimmen, jeweils eine Stimme für einen Bewerber nach Wahl und eine Stimme für eine Bewerberin nach Wahl. Den Wahlkreis gewonnen hätte dann die Bewerberin mit den meisten Stimmen sowie der Bewerber mit den meisten Stimmen, beide können unterschiedlichen Parteien angehören. Für Personen des „dritten Geschlechts“ müsste die Möglichkeit bestehen, als solches zu kandidieren.**

## **Spanien**

Das spanische Parlament besteht aus 350 Abgeordneten, die in 52 Wahlkreisen gewählt werden. Die Parteien stellen in jedem Wahlkreis eigene Kandidatenlisten auf, die als geschlossene Listen von den Wahlberechtigten gewählt werden.<sup>65</sup>

Seit 2007 gelten für die Aufstellung der Listen gesetzliche Vorgaben, die auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis im spanischen Parlament abzielen. Grundlage ist das *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, das dem Zweck dient, den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit in den Bereichen der spanischen Gesellschaft durchzusetzen.<sup>66</sup>

Es stützt sich auf Artikel 14(1) und Artikel 9(2) der spanischen Verfassung:

„14.1. Alle Spanier sind vor dem Gesetz gleich, und niemand darf wegen seiner Abstammung, seiner Rasse, seines Geschlechtes, seiner Religion, seiner Anschauung oder jedweder anderer persönlicher oder sozialer Umstände diskriminiert werden.“<sup>67</sup>

„9.2. Den öffentlichen Gewalten obliegt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und der Gruppe, in die er sich einfügt, real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle Entfaltung unmöglich machen oder erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu erleichtern.“<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> 7 BVerfGE 89, 276, 285 f.; 85, 191, 207.

<sup>65</sup> Die folgenden Informationen zum Spanischen Wahlrecht wurden einer noch unveröffentlichten Studie entnommen: *Paula Hoffmann*, Parität in Spanien: Gesetzliche Quoten für die Gleichstellung in den Parlamenten, April 2021.

<sup>66</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>67</sup> CE, art 14(1).

<sup>68</sup> CE, art 9(2).

Die Gesetzesbegründung verweist auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als ein Grundprinzip der EU und als „universellen Rechtsgrundsatz, der in verschiedenen internationalen Menschenrechtsinstrumenten anerkannt wird“. <sup>69</sup> Laut Begründung wollte der spanische Gesetzgeber mit dem Gleichstellungsgesetz gerade auch seinen internationalen und europarechtlichen Verpflichtungen nachkommen. <sup>70</sup> Insbesondere zwei EU-Richtlinien zur Gleichstellung sollten dadurch in spanisches Recht umgesetzt werden: Richtlinie 2002/73/EG, novelliert durch Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, sowie Richtlinie 2004/113/EG. <sup>71</sup>

Artikel 14(4) des Gesetzes fordert eine ‚ausgewogene Präsenz von Frauen und Männern‘ in politischen Entscheidungsfunktionen und in Bezug auf Kandidaturen für politische Ämter, <sup>72</sup> um eine „ausreichend signifikante Vertretung beider Geschlechter in Gremien und verantwortungsvollen Positionen sicherzustellen“. Die volle Beteiligung von Frauen in der Politik führe „zu einer Stärkung der Demokratie als Regierung für alle und zu einer Bereicherung der politischen Kultur“. <sup>73</sup> Die erste Zusatzbestimmung des Gesetzes konkretisiert die ‚ausgewogenen Präsenz‘: „nicht mehr als 60 Prozent und nicht weniger als 40 Prozent‘ der Gesamtheit. <sup>74</sup> Auf dieser Grundlage modifiziert die zweite Zusatzbestimmung das Allgemeine Wahlregelungsgesetz (LOREG) und ergänzt es um eine gesetzlich festgelegte Quote für die Kandidatenlisten der Kommunalwahlen, Regionalwahlen, sowie der Wahlen zum Nationalparlament und zum Europäischen Parlament (jetzt Artikel 44 bis LOREG). <sup>75</sup>

Kein Geschlecht darf mit weniger als 40 Prozent und mit mehr als 60 Prozent auf einer Wahlliste vertreten sein. Die Mindestanzahl von 40 Prozent Frauen (oder Männern) muss nicht nur auf die gesamte Kandidatenliste angewandt werden, sondern gilt auch innerhalb jedes Fünfer-Blocks von Kandidaturen. <sup>76</sup> Somit entsteht eine ‚Doppelquote‘, welche die gerechte Verteilung der oberen Plätze auf der Liste gewährleisten soll. Wenn die Anzahl der wählbaren Posten weniger als fünf beträgt, muss die Liste so nah wie möglich an der Verteilung innerhalb des Spielraums von 40 zu 60 bleiben. <sup>77</sup> Zudem sind scharfe Sanktionen geregelt für die Nichteinhaltung dieser Vorgaben: Listen, die den vorgeschriebenen Mindestprozentsatz für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht erreichen, werden von der

---

<sup>69</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>70</sup> Die Gesetzesbegründung bezieht sich hier insbesondere auf Spaniens Ratifizierung des UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und auf die Gleichberechtigung als Grundprinzip der Europäischen Union, zu dessen Umsetzung sich Spanien als EU-Mitgliedsstaat seit dem Inkrafttreten des des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 verpflichtet hat, siehe LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>71</sup> Siehe LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’

<sup>72</sup> LOI, art. 14(4)

<sup>73</sup> Ministerio del Interior, *Elecciones Locales 2007: Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de Marzo 22, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres* (Ministerio del Interior, 2007) <[http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/EL\\_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79](http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/EL_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79)> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>74</sup> LOI, Zusatzbestimmung 1.

<sup>75</sup> LOI, Zusatzbestimmung 2(1).

<sup>76</sup> LOREG, art 44 bis(2).

<sup>77</sup> LOREG, art 44 bis(2).

Wahlbehörde zurückgewiesen und für ungültig erklärt, sobald der Zeitraum für Nachnominierungen verstrichen ist.<sup>78</sup> Von der Quotenregelung ausgenommen sind nur noch bei Kommunalwahlen Kommunen mit weniger als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie die Inseln mit einer maximalen Einwohnerzahl von 5.000.<sup>79</sup>

Das **Spanische Verfassungsgericht** bestätigte mit **Urteil vom 29.1.2008** die Verfassungskonformität des paritätischen Wahlrechts. Dazu führte es aus:<sup>80</sup>

*Die „gesetzlichen Bestimmungen führen nicht zu einer Benachteiligung des einen oder des anderen Geschlechts, da sie in Wirklichkeit keine unterschiedliche Behandlung auf Grund des Geschlechts beinhalten; die Prozentsätze sind für die Kandidaten beider Geschlechter festgelegt. Es handelt sich also nicht um eine Maßnahme, die auf Mehrheits- oder Minderheitskriterien beruht (wie es der Fall wäre, wenn Kriterien wie Rasse oder Alter berücksichtigt würden), sondern auf einem Kriterium (dem Geschlecht), welches die gesamte Gesellschaft auf universelle Weise in zwei prozentual ausgeglichene Gruppen teilt. (...) Der Artikel 44bis LOREG will Artikel 14 der Verfassung im Rahmen der politischen Repräsentation Wirksamkeit verleihen, durch den Männer und Frauen zwar formal gleichgestellt sind, Frauen aber offensichtlich immer faktisch benachteiligt blieben.“<sup>81</sup>*

Es sei nicht nur die formale sondern die tatsächliche Gleichheit zu verwirklichen, auch im Bereich der politischen Repräsentation.<sup>82</sup> In der Begründung berief sich das Verfassungsgericht zudem auf CEDAW, die EMRK und das Unionsrecht. Bezüglich der „ideologischen Freiheit“ und Meinungsfreiheit politischer Parteien stellte das Verfassungsgericht fest, dass das Gleichstellungsgesetz die Existenz von „feministischen“ Parteien, „Macho“-Parteien oder Parteien mit einer Programmatik, die der tatsächlichen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger widerspreche, nicht verbiete.<sup>83</sup> Im Gegenteil, die Parteien seien weiterhin frei, genau jene Kandidatinnen und Kandidaten zu nominieren, die am besten in der Lage seien, das Wahlprogramm zu vertreten.<sup>84</sup> Allerdings gelte auch diese Freiheit nicht absolut. Zurückgewiesen wurde schließlich das Argument, das paritätische Wahlrecht untergrabe die Einheit des souveränen Volkes.<sup>85</sup>

**2011** bestätigte der **EGMR** das paritätische Wahlrecht Spaniens als EMRK-konform – hinsichtlich der Rechte auf freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 10 und 11 der EMRK), die staatliche Verpflichtung zur Durchführung freier Wahlen

---

<sup>78</sup> LOREG, art 47(2) und (4).

<sup>79</sup> Bis zum 1. Januar 2011 galt eine Übergangsregelung für die Kommunalwahlen: Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren bis zu diesem Datum von der Wahlrechtsreform ausgenommen, LOI, Zusatzbestimmung 2(5).

<sup>80</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ4.

<sup>81</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008 FJ5.

<sup>82</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008 FJ5.

<sup>83</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

<sup>84</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6

<sup>85</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ10.

(Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention) und die formalen Grundsätze der Geschlechtergerechtigkeit (Artikel 14 der Konvention, Artikel 1 des Protokolls Nr. 1).<sup>86</sup>

**Vor diesem Hintergrund könnte auch das spanische Wahlrecht als Modell für die paritätische Nominierung von Kandidatenlisten (in Wahlkreisen) in Betracht kommen. Für Personen des „dritten Geschlechts“ müsste die Möglichkeit bestehen, als solches zu kandidieren.**

### **III. Wie kann Frauen ein besserer Zugang zu Mandaten (aussichtsreichere Plätze) ermöglicht werden?**

Es ist bekannt, dass sich das jeweilige Wahlrecht auf „Frauenkandidaturen“ in besonderer Weise auswirken kann. Schon auf der Staatsrechtslehrertagung 1931 hob *Heinrich Pohl* den Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht und den „Aussichten von Frauenkandidaturen“ hervor.<sup>87</sup>

Durch paritätische Vorgaben im Wahlrecht könnte die Chancengleichheit von Kandidatinnen hergestellt und Frauen dadurch ein besserer Zugang zu Mandaten ermöglicht werden.

Hier kommt vor allem eine alternierende Listung von Frauen und Männern auf den Landeslisten der Parteien in Betracht.

Wird die Direktwahl in den Wahlkreisen beibehalten, wäre die Nominierung von Duos (Kandidatin und Kandidat) der Einzelkandidatur in Wahlkreisen vorzuziehen, um paritätische Mandate zu sichern.

Dazu oben II.

### **IV. Was wird unter einem Paritätsgesetz verstanden und was ist das Ziel von Paritätsgesetzen?**

Paritätsgesetze verfolgen das Ziel, mit Hilfe des Wahlrechts die Chancengleichheit von „Frauenkandidaturen“ herzustellen, indem für die Wahlvorschläge der Parteien eine gleichmäßige Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschrieben wird – z. B. für die Landeslisten die alternierende Nominierung von Frauen und Männern.

Gleichzeitig wird das Ziel verfolgt, die Parlamente gleichmäßig mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu besetzen. Erst dadurch wird es möglich, die unterschiedlichen Perspektiven von Frauen und Männern („Sozialisation“) hälftig – entsprechend ihrem Anteil am „Volk“ – in gleichberechtigter Weise in den parlamentarischen Diskurs und die Entscheidungsfindung einzubringen.

---

<sup>86</sup> *Méndez Pérez and Others v. Spain*, App no 35473/08, Third Section, decision of 4 October 2011 (inadmissible).

<sup>87</sup> Pohl, Die Reform des Wahlrechts, Band 7, 1932, S.132, 136.

**V. Welche konkreten Maßnahmen, auch außerhalb des Wahlrechts, sind denkbar, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag zu erreichen?**

**1. Allgemeines**

- **Wäre es verfassungsrechtlich zulässig, den Parteien die paritätische Besetzung von Listen vorzuschreiben? Welche Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume gibt es?**

Eine sanktionsbewehrte Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Nominierung ihrer Landeslisten wäre mit dem Grundgesetz vereinbar. Der materiell-rechtliche Maßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung eines solchen Gesetzes findet sich in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG.

Verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf Art. 21 Abs. 1 GG („Parteienfreiheit“) oder Art. 38 Abs. 1 GG („Wahlrechtsgrundsätze“) bestehen nicht.

Die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art.38 Abs.1 GG und die Rechte der Parteien gemäß Art.21 Abs.1 GG einschließlich der Chancengleichheit der Parteien unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG keinem absoluten Differenzierungs- bzw. Eingriffsverbot.<sup>88</sup> Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Differenzierungen bzw. Einschränkungen folgt den gleichen Maßstäben. Der formale Charakter der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl begrenzt lediglich den Spielraum der Gesetzgebung.<sup>89</sup>

**a. Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe und Rechtsgüter von Verfassungsrang**

Bei der Prüfung, ob eine Differenzierung gerechtfertigt ist, ist ein grundsätzlich strenger Maßstab anzulegen.<sup>90</sup> Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes.<sup>91</sup> Das heißt nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die „durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann“.<sup>92</sup> Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, etwa „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“.<sup>93</sup> Der „zwingende Grund“ muss einer systematischen Auslegung der Verfassung entnommen

---

<sup>88</sup> BVerfGE 135, 249 ff., Rn. 52 f., s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320.

<sup>89</sup> BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 53.

<sup>90</sup> Vgl. BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

<sup>91</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

<sup>93</sup> Vgl. BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 54; BVerfGE 95, 408, 418.

werden können.<sup>94</sup> Die an die Rechtfertigung jeweils zu stellenden Anforderungen laufen letztlich auf eine Kontrolle besonderer, verfassungsrechtlich legitimierter „zwingender“ Gründe und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw. auf eine Abwägung kollidierender Verfassungsgüter hinaus.

Betrachtet man die mit paritätischen Wahlregelungen verfolgten Ziele, so lassen sich mehrere verfassungsrechtlich legitimierte, „zwingende“ Gründe und Rechtsgüter von Verfassungsrang erkennen. Dazu zählen die Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes, die Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Frauen sowie des Gleichberechtigungsgebots gemäß Art.38 Abs.1, Art.3 Abs.2 GG.

Die paritätischen Regelungen dienen

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren im Vorfeld der Wahlen sowie der Durchsetzung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Art.38 Abs.1, Art.3 Abs.2 S.1, S.2 GG (zwei spezielle Gleichheitssätze, die nebeneinander anwendbar sind)<sup>95</sup>

sowie

- der Sicherung und Durchsetzung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, d.h. die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, mit Hilfe von Wahlen, Art.20 Abs.1, Abs.2, Art.38 Art.1, Art.3 Abs.2 S.1, S.2 GG.

Angesichts der vorhandenen statistischen Daten und Expertisen (oben I.), die der Gesetzgeber in zulässiger Weise heranziehen darf, um die tatsächlichen Verhältnisse einzuschätzen, darf er auf dieser Grundlage ebenfalls in zulässiger Weise davon ausgehen, dass die Chancengleichheit von Kandidatinnen in den politischen Parteien derzeit überwiegend nicht besteht und das aus Art.38 Abs.1, Art.3 Abs.2 GG herzuleitende Recht der Kandidatinnen auf Chancengleichheit in der Nominierung strukturell missachtet wird.

Paritätische Vorgaben bezwecken, diesen verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Chancengleichheit durchzusetzen. Darüber hinaus zielen die Regelungen auf die Durchsetzung des subjektiven „Rechts auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“<sup>96</sup>, das jeder Bürgerin und jedem Bürger gemäß Art.20, Art.38 Abs.1 GG zusteht. Denn, wie das BVerfG (2017) betont,<sup>97</sup> „unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen

---

<sup>94</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. §1 Rn. 46.

<sup>95</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 – juris Rn. 41 f., 50-52 (Ausschluss vom aktiven Wahlrecht): Danach sind Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als spezialgesetzliche Ausprägung des allgem. Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG, nebeneinander anwendbar, sie überschneiden sich partiell; für Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG kann nichts anderes gelten, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG durch Art. 3 Abs. 2 GG „Männer und Frauen“ präzisiert wird. Art.38 Abs.1 und Art.3 Abs.2 GG kommen hier nebeneinander zur Anwendung.

<sup>96</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>97</sup> BVerfGE 144, 20, 208.

Willensbildung“ und die damit verbundene „Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk“.

Dass es gerade auf die Einflussmöglichkeit der „Bürgerinnen und Bürger“ und deren „Recht auf Demokratie“ ankommt, hat das BVerfG in weiteren aktuellen Entscheidungen bestätigt.<sup>98</sup> Somit dient die Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listung (und paritätischen Wahlkreisnominierung) gerade der Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes. Dieses Wahlziel wird erst dann erreicht, wenn tatsächlich „die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung“ besteht.<sup>99</sup> Denn ihre gleichberechtigte Partizipation ist „unverzichtbar für ein demokratisches System“.<sup>100</sup> Die paritätische Listung trägt letztlich zur Verwirklichung von „mehr Demokratie“<sup>101</sup> bei.

Die hohe Wertigkeit des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme wird durch die von der Ewigkeitsgarantie des Art.79 Abs.3 GG umfasste Volkssouveränität, d.h. das Recht auf Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger,<sup>102</sup> deutlich.

Hinzu tritt als weiterer „zwingender Grund“ das Gleichberechtigungsgebot, Art.3 Abs.2 GG, d.h. ein besonderer, durch die Verfassung legitimierter Grund.<sup>103</sup> Die paritätischen Regelungen erfüllen den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag gemäß Art.3 Abs.2 S.1 und S.2 GG im Bereich des Parlamentarismus, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstrecken sich das in Art.3 Abs.2 GG verankerte Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielen auf die Angleichung der Lebensverhältnisse.<sup>104</sup> Art.3 Abs.2 GG verpflichtet den Staat zur umfassenden Umsetzung des Gleichstellungsauftrags.<sup>105</sup> Das Durchsetzungsgebot folgt bereits aus Art.3 Abs.2 S.1 GG. Art.3 Abs.2 S.1 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein einheitliches Grundrecht auf Gleichberechtigung und Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Lebenswirklichkeit zu entnehmen. Es handelt sich nicht nur um ein Grundrecht auf dem Papier. Durch den Erlass

---

<sup>98</sup> Vgl. BVerfGE 146, 164 Rn. 113; BVerfG, Beschluss v. 13.2.2020 – 2 BvR 739/19, juris LS 1, Rn. 97 f.

<sup>99</sup> BVerfGE 144, 20, 208.

<sup>100</sup> BVerfGE 144, 20, 208.

<sup>101</sup> So treffend Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme, 17/2295, S.10.

<sup>102</sup> Vgl. BVerfGE 132, 195 Rn. 104; BeckOK-Morgenthaler, GG, 42. Ed., 1.1.2019, Art.97 Rn. 34.

<sup>103</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, Stellungnahme zum Gesetzentwurf LT NRW 17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.4; Deutscher Juristinnenbund, LT NRW Stellungnahme 17/2358 S.5; Laskowski, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S.1, 8; Dieselbe, in: Eckerts-Höfer/Schuler-Harms, S.125, 138 f.; von Achenbach, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – Vfg Bbg 9/19, S.13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S. 15, 31 ff., 50 ff.; Meyer, NVwZ 2019, 1245, 1248 f.; Brosius-Gersdorf, djbZ 2019, S.57, 58.

<sup>104</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109; 113, 1, 13.

<sup>105</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.; Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art.3 Abs.2 Rn. 20.

paritätischer Regelungen erfüllt der Gesetzgeber den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag.<sup>106</sup> Der Staat ist danach berechtigt, bei faktischer, typischerweise Frauen benachteiligender Ungleichheit zwischen Männern und Frauen, begünstigende Regelungen zur Herstellung der Gleichberechtigung von Frauen zu treffen, um ihre faktische Benachteiligung zu beheben. Solche Regelungen verstoßen insbesondere nicht gegen Art.3 Abs.3 S.1 GG, wenn die Regelungen – wie hier – der Beseitigung der strukturellen (mittelbaren) Benachteiligung von Frauen dienen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. Entsprechendes gilt für Eingriffe in sonstige Grundrechte oder verfassungsrechtlich geschützte Rechte.<sup>107</sup>

Dass das Gleichberechtigungsgebot in Art.3 Abs.2 GG ein „zwingender“ Grund von erheblichem Gewicht ist, steht heute außer Frage. Es wurzelt in der Würde des Menschen.<sup>108</sup> Seine hohe Wertigkeit und besondere Wichtigkeit folgen aus dem engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art.2 Abs.1 in Verbindung mit Art.1 Abs.1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, Art.1 Abs.1 GG, und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots und Gleichberechtigungsgrundrechts.<sup>109</sup>

## **b. Verhältnismäßigkeit**

Differenzierende Regelungen müssen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Dazu reicht es nach der Rechtsprechung des BVerfG aus, dass differenzierende Wahlrechtsregelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind.<sup>110</sup> Wie dargelegt, verfolgt der Gesetzgeber mit den paritätischen Regelungen verfassungsrechtlich legitimierte Ziele. Das von ihm zugrunde gelegte Regelungskonzept müßte sich an der politischen Wirklichkeit orientieren. Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat sich „der Gesetzgeber (...) bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“<sup>111</sup> und „konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung (einer Regelung), sind allein die aktuellen Verhältnisse.“<sup>112</sup> Dieser Maßstab gilt dann auch für die erstmalige Einführung einer Regelung.

---

<sup>106</sup> Nach Hohmann-Dennhardt ist die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags durch den Gesetzgeber gemäß Art.3 Abs.2 GG entscheidend für die Rechtfertigung damit verbundener Eingriffe in Grundrechte und verfassungsrechtlich geschützte Rechte, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.4.

<sup>107</sup> Vgl. Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.4 in Bezug auf den Entwurf eines paritätischen Wahlgesetzes der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen in NRW, der sich an dem Vorbild der gescheiterten §§29 Abs.5, 30 Abs.1 S.4, S.5 ThürLWG orientiert.

<sup>108</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art.3 Rn. 79.

<sup>109</sup> Vgl. Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art.3 Abs.2 Rn. 13, 20 („menschenrechtliches Gleichwertigkeitspostulat“); Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Krieger, GG, 14. Aufl. 2018, Art.3 Rn. 14.

<sup>110</sup> BVerfGE 95, 408, 418 f.; 121, 266, 298.

<sup>111</sup> BVerfGE 95, 408, 418; 120, 82, 107; 129, 300, 321; 135, 259 Rn. 55.

<sup>112</sup> BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 56 f. s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

Eine rein formell-rechtliche Betrachtung, die die Wirklichkeit ausblendet, reicht also nicht aus.<sup>113</sup> Die statistischen Daten und Expertisen sprechen deutlich dafür, dass die Chancengleichheit von Kandidatinnen in den politischen Parteien seit Jahrzehnten nicht besteht und das aus Art.38 Abs.1, Art.3 Abs.2 GG herzuleitende Recht der Wahlbewerberinnen (und Wahlbewerber) auf Wahlgleichheit in Form von Chancengleichheit im Rahmen der Nominierung strukturell missachtet wird. Paritätische Vorgaben im Wahlgesetz bezwecken eine Korrektur dieses verfassungswidrigen Zustands.

### **(1) Geeignetheit und Erforderlichkeit**

Die Geeignetheit gesetzlicher Regelungen in Form von alternierenden Kandidatenlisten zur Erreichung der o.g. Ziele steht außer Frage.

Selbst wenn sich der Gesetzgeber zunächst auf paritätische Vorgaben für die Wahlvorschlagslisten beschränken würde (1. Stufe) und Vorgaben für die paritätische Nominierung in den Wahlkreisen einer weiteren Novelle (2. Stufe) vorbehalten sollte (oder umgekehrt, erst Stufe 2, dann Stufe 1), wäre eine solche zweistufige Gesetzgebung nicht als „ungeeignet“ („untauglich“) zu betrachten. Denn sie würde die verfolgten Ziele, das Ungleichgewicht zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern abzubauen und dadurch den integrativen Willensbildungsprozess im Bundestag zu stärken, in jedem Fall fördern. Bereits durch paritätische Listen würde sich der Anteil der Parlamentarierinnen erhöhen.

Auch die Erforderlichkeit wäre zu bejahen: Angesichts der politischen Wirklichkeit (s.o. I.) sind künftig keine freiwilligen Änderungen und Verhaltensänderungen der Parteien zu erwarten. Daher ist kein mildereres, gleich effektives Mittel, das mit geringeren Belastungen für die Betroffenen verbunden wäre, als ein verbindliches Gesetz für alle Parteien erkennbar.

Als alternatives mildereres Mittel kommen auch keine „offenen“ Listen in Betracht. Zwar könnten die Positionen der Nominierten auf der Liste durch die Wahlberechtigten geändert werden, aber die Anzahl der Kandidatinnen auf der Liste bliebe unverändert. Sind Frauen auf einer Liste unterrepräsentiert, ändert sich daran durch die Offenheit der Liste nichts. Frauen, die nicht nominiert sind, können letztlich auch nicht gewählt werden.

Schließlich scheiden auch bloße „Soll“-Regelungen angesichts ihrer Untauglichkeit als Alternative aus, da sie keinerlei Wirksamkeit entfalten. Bloße „Soll“-Regelungen sind nicht verpflichtend. Die Praxis zeigt, dass Parteien bloße „Soll“-Regelungen auch tatsächlich nicht anwenden. Dies veranschaulicht beispielhaft die „Soll“-Regelung in § 9 Abs.6 des Baden-Württembergischen Kommunalwahlgesetzes (KomWG BW)<sup>114</sup> in Verbindung mit der Nominierungspraxis der Parteien in Baden-Württemberg. Das Nichtbefolgen einer paritätischen Nominierung bleibt ohne Folgen. Zudem hat der Baden-Württembergische

---

<sup>113</sup> Vgl. auch VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 42: „Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Land Berlin“; A. A. BayVerfGH, Urteil v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, LS 1, Rn. 78 f.(Popularklage, Wahlrecht Bayern), der die Rechtswirklichkeit ausblendet.

<sup>114</sup> Kommunalwahlgesetz (KomWG) i. d. F. d. B. v. 1.9.1983, GBl. 1983, S.429, zul. geändert d. Gesetz vom 15. Oktober 2020, GBl. S. 910, 912.

Gesetzgeber in §9 Abs.6 S.3 KomWG BW ausdrücklich auf Sanktionen verzichtet – die Nichtbefolgung von §9 Abs.6 KomWG BW durch die Parteien war und ist daher vorprogrammiert. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen in Baden-Württemberg belegen dies; auch nach der Wahl 2019 ist der Frauenanteil in Gemeinderäten mit 26,5% und in Kreistagen mit 22,4% minimal.<sup>115</sup>

## **(2) Angemessenheit**

Die Angemessenheit wäre ebenfalls zu bejahen.

Das BVerfG beschränkt die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des Wahlrechts zwar auf die Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit. Es betont aber auch die Aufgabe des Gesetzgebers, die Wahlrechtsgrundsätze mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen.<sup>116</sup> Insoweit wird allerdings nur geprüft, ob die Grenzen des Spielraums des Gesetzgebers überschritten werden, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.<sup>117</sup> Mit den Paritätsregelungen gestaltet der Gesetzgeber hier im Rahmen seines Gestaltungsspielraums das Wahlrecht angemessen aus.

Maßgeblich wird eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter (s.u.).

Dazu einige Überlegungen:

### **Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG:**

Eine mit der paritätischen Listung möglicherweise verbundene geschlechtsbezogene Ungleichbehandlung, die zu einer Benachteiligung von einzelnen Männern oder Frauen führen könnte – weil sie nur auf den jeweils Frauen oder Männern vorbehaltenen Nominierungsplätzen kandidieren dürfen –, wären bereits durch das Durchsetzungsgebot in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt, das sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt und die tatsächliche Chancengleichheit von Frauen und Männern auch in der Politik fordert. Die Rechtfertigung würde auch für die insoweit mitbetroffene „passive Wahlgleichheit“ der Kandidatinnen und Kandidaten gelten, Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG.

Allerdings ist in Bezug auf die paritätische Listung schon eine geschlechtsbezogene Ungleichbehandlung, die zu einer Benachteiligung von einzelnen Männern oder Frauen führen könnte, nicht zu erkennen. Die paritätischen Regelungen behandeln Frauen und Männer in Bezug auf die Listen und die Wahlkreisduos formal gleich. Es dürfen auf der Liste abwechselnd ebenso viele Männer wie auch Frauen kandidieren, ggf. unterbrochen durch eine diverse

---

<sup>115</sup> Die Zahl der 2019 nominierten Kandidatinnen der angetretenen Parteien war unterschiedlich, aber keine Partei hatte die paritätische Nominierung nach §9 Abs.6 KomWG eingehalten, vgl. Baden-Württemberg Statistisches Landesamt, PM 138/2019, <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2019138>.

<sup>116</sup> Vgl. BVerfGE 95, 408, 420; 132, 39, 48 Rn. 26.

<sup>117</sup> Vgl. BVerfGE 95, 408, 420; 132, 39, 48 Rn. 26.

Person. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf einen bestimmten Listenplatz besteht für keine kandidierende Person.

### **Art. 21 Abs. 1 GG: Nominierungsfreiheit, Satzungsautonomie, Demokratie**

Auch in Bezug auf die Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG wirkt bereits der staatliche Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend, sofern man überhaupt einen Eingriff und nicht lediglich eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit - wie hier - bejaht.

Nach der Rspr. des BVerfG hat das GG die Parteien als „verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes“<sup>118</sup> anerkannt und in den Rang einer „verfassungsrechtlichen Institution“<sup>119</sup> erhoben. Zentral ist somit die verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung an die Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.<sup>120</sup> Im Modell der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erfolgt die politische Willensbildung in erster Linie durch Parlamentswahlen. Diesen kommt besondere Bedeutung zu, da durch die Wahl der Abgeordneten der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlicher Herrschaft hergestellt wird.<sup>121</sup>

Für den Prozess der Legitimationsvermittlung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, also dem Volk, und der Staatsgewalt bedarf es einer innerparteilichen Organisation, welche dafür sorgt, dass der Wille der Bürgerinnen und Bürger wirksam im Parlament zur Sprache gelangt. Insoweit kommt das *Gebot der innerparteilichen Demokratie* in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zum Tragen. Hier zeigt sich der enge Zusammenhang des Art. 21 GG mit dem Demokratieprinzip, Art. 20 GG, und dem parlamentarischen Regierungssystem.

Die Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung muss im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen *Gebot der demokratischen inneren Ordnung nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG* ausgeübt werden, und zwar so, dass erstens die demokratischen Rechte der kandidierenden Personen nicht beeinträchtigt werden, hier insbesondere das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG, und zweitens durch die Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten die Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament gleichmäßig eingebracht werden können, damit der Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe der gewählten Abgeordneten auch tatsächlich verwirklicht werden kann. Voraussetzung dafür ist notwendigerweise die gleichmäßige, paritätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlvorschlägen. Genau diesem Ziel dienen die paritätischen Vorgaben.

---

<sup>118</sup> BVerfGE 41, 399, 416,

<sup>119</sup> BVerfGE 2, 1, 73f.; 73, 40, 85.

<sup>120</sup> BVerfGE 144, 20, 194.

<sup>121</sup> BVerfGE 144, 20, 209.

Gesetzliche paritätische Wahlregelungen gestalten die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien im Rahmen des Gebots demokratischer innerer Ordnung gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG letztlich (nur) verfassungskonform aus.

Das verfassungsrechtliche Gebot der demokratischen inneren Ordnung gem. Art.21 Abs.1 S.3 GG *beschränkt die Rechte der Parteien bereits verfassungsimmanent*. Das BVerfG hat frühzeitig geklärt, dass diese Beschränkung vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Diktatur gerade der Sicherung der freiheitlichen Demokratie dient. In dem zweiten Urteil zur Parteienfinanzierung (1966) heißt es dazu:<sup>122</sup>

*„Der Verfassungsgeber hat in Art.21 GG in entschiedener Abkehr vom nationalsozialistischen Herrschaftssystem die rechtliche Stellung der Parteien in der neugeschaffenen parlamentarischen Demokratie verankert (Art.21 Abs.1 Satz 1 und 2 GG). Er hat zugleich aus der Entwicklung des Nationalsozialismus (...) Folgerungen gezogen und auch in bezug auf die Parteien Vorkehrungen getroffen, die der Sicherung der freiheitlichen Demokratie dienen sollen. Diesem Zweck dient nicht nur die Vorschrift des Art.21 Abs.2 GG (...), sondern auch das Gebot, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß (Art.21 Abs.1 Satz 3 GG) (...). Nur zur Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat der Verfassungsgeber diese Beschränkungen der Freiheit der Parteien vorgesehen.“*

Im Hinblick auf die in dem Urteil genannte „Entwicklung des Nationalsozialismus“ rückt die von 1933 bis 1945 einzig zugelassene NSDAP in den Vordergrund, die in Bezug auf ihre innere Parteiorganisation schon 1921 beschlossen hatte, dass eine Frau niemals Mitglied der Parteiführung oder eines leitenden Ausschusses werden durfte.<sup>123</sup> Da Partei und Staat im Nationalsozialismus eine Einheit bildeten, führte dieser Ausschluss von Frauen von Führungsämtern dazu, dass auch bei den drei Reichstagswahlen im November 1933, März 1936 und April/Dezember 1938, an denen nur die NSDAP teilnahm, Frauen das passive Wahlrecht faktisch entzogen wurde.<sup>124</sup> Die von der NSDAP auf den Wahlvorschlagslisten Nominierten waren ausschließlich Männer, zum Teil gar keine Parteimitglieder sondern sogenannte Gäste, die anschließend in den Reichstag einzogen („Führungsamt“). Es galt aber weiterhin das Wahlrecht der Weimarer Republik, das Frauen und Männern gleichermaßen das aktive und passive Wahlrecht zuerkannte und die wahlberechtigten Frauen und Männer formal gleich behandelte (Art. 22 WRV, Art. 109 WRV). Vor diesem Hintergrund lässt sich das Gebot der inneren demokratischen Ordnung in Art.21 Abs.1 S.3 GG auch als eine Vorkehrung des Verfassungsgebers verstehen, die einer verschleierte Entrechtung von Frauen durch die innere Parteiorganisation und interne Parteistrukturen entgegenzutreten und diese verhindern will – zur Sicherung der freiheitlichen Demokratie.

---

<sup>122</sup> BVerfGE 20, 56 Rn. 139.

<sup>123</sup> Aufgrund des NSDAP-Parteibeschlusses v. 21.1.1921 konnte keine Frau Mitglied der Parteiführung oder eines leitenden Ausschusses werden, vgl. Klinksiek, Die Frau im NS-Staat, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Nr. 44, 1982, S.20 und dort in Fn. 3 mit Hinweis auf Heiden, Geschichte des Nationalsozialismus, 1932, S.212 f.

<sup>124</sup> Darauf weist auch König ausdrücklich hin, vgl. König, djbz 2019, 53, 55.f.

Die Kandidatenaufstellung unterfällt somit keinem ausschließlichen Recht der Parteien zur autonomen Selbstorganisation. Das Recht der Parteien zur Nominierung wird durch Art.21 Abs.1 S.3 GG von vornherein beschränkt.

Zudem gelten die Wahlrechtsgrundsätze des Art.38 Abs.1 i.V.m. Art.3 Abs.2 GG. Die Parteienfreiheit zur Nominierung muss daher so ausgeübt werden, dass erstens die demokratischen Rechte der kandidierenden Personen nicht beeinträchtigt werden, hier vor allem das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen, Art.38 Abs.1 i.V.m. Art.3 Abs.2 GG. Zweitens müssen aufgrund der Kandidaturen im Falle der Wahl die gesellschaftspolitischen Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament gleichmäßig eingebracht werden können. Nur so kann der Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe der gewählten Abgeordneten auch tatsächlich verwirklicht werden. Voraussetzung dafür ist notwendigerweise die gleichmäßige, paritätische Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlvorschlägen der Parteien. Genau diesem Ziel dienen paritätische Wahlregelungen.

Aus der Parteienfreiheit folgt kein Recht auf Diskriminierung von Kandidatinnen oder Kandidaten oder gar auf Willkür. Dies verbietet schon Art.21 Abs.1 S.3 GG. Danach sind bei den parteiinternen Willensbildungsprozessen neben den Wahlrechtsgrundsätzen auch andere Verfassungspostulate wie Art.3 Abs.2 GG zu beachten.<sup>125</sup> Denn politische Parteien stehen nicht außerhalb der Verfassung, sie sind vielmehr eingebunden in die Verfassung.

Dies hat das BVerfG in Bezug auf die Aufgabenzuweisung in Art.21 Abs.1 S.1 und S.2 GG bereits in einer der ersten Entscheidungen klargestellt (1952):<sup>126</sup>

*„Der Zweck dieser Bestimmung ist, die in der Weimarer Verfassung zwischen der politischen Wirklichkeit und dem geschriebenen Verfassungsrecht bestehenden Spannungen zu beheben. Dadurch ist von Bundes wegen der moderne demokratische Parteienstaat legalisiert; die Parteien sind in die Verfassung eingebaut. Ein solcher Einbau enthält die Anerkennung, daß die Parteien nicht nur politisch und soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen sind. Sie sind zu integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens geworden. Sie stehen daher nicht wie andere soziale Gebilde nur in einer verfassungsmäßig gesicherten Position dem Staate gegenüber.“*

Parteien sind folglich keine privaten Dritten<sup>127</sup> wie z.B. Privatunternehmen. Sie erfüllen eine verfassungsrechtliche Aufgabe und dienen als Bindeglied zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlicher Demokratie der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger. Ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe können Parteien aber nur dann nachkommen, wenn sie als „Transmitter“ zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, also dem gesamten Wahlvolk, dessen gesellschaftspolitischen Vorstellungen und dem zu wählenden Parlament wirken. Um dies zu gewährleisten, werden die Parteienrechte, wie oben dargelegt, durch Art.21 Abs.1 S.3 GG begrenzt.

---

<sup>125</sup> Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.10; s. auch Völzmann, djbZ 2019, S.130, 132.

<sup>126</sup> BVerfGE 1, 208 ff. (Rn. 57).

<sup>127</sup> A.A. BayVerfGH, Urteil v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 91, 123 f., 129, 131.

Im Übrigen würden Parteien auch als private Dritte nicht außerhalb der Verfassung stehen. Nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG gilt das Verbot der faktischen Diskriminierung von Frauen, Art.3 Abs.2 GG, – mittelbar – auch für Private.<sup>128</sup> 218 So hat das BVerfG 2003 in dem Beschluss zum Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld entschieden, dass im Zuge systematischer Verfassungsinterpretation<sup>129</sup> der Gesetzgeber „faktische Diskriminierungen“ von Frauen durch das Verhalten Privater, das sich als Folge einer gesetzlichen Regelung ergibt, verhindern muss.<sup>130</sup> Denn Art.3 Abs.2 GG stellt ein Gleichberechtigungsgebot auf, das sich umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.<sup>131</sup> Art.3 Abs.2 S.2 GG stellt dies seit 1994 ausdrücklich klar.<sup>132</sup> Art.3 Abs.2 GG zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Frauen müssen daher auch dann innerhalb der Parteien faktisch die gleichen Chancen haben wie Männer, wenn man Parteien bloß als schlichte Private betrachten wollte – was sie nicht sind.<sup>133</sup>

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG den Grundrechten, insbesondere dem Gleichheitssatz des Art.3 Abs.1 GG, in Privatrechtsverhältnissen eine neue, unmittelbare Gewichtung beimisst. Dies zeigt sich in der „Fraport“-Entscheidung (2011),<sup>134</sup> der „Bierdosen-Flashmob“-Entscheidung (2015),<sup>135</sup> vor allem aber in der „Stadionverbot“-Entscheidung (2018).<sup>136</sup> In der letztgenannten Entscheidung bezieht das BVerfG den allgemeinen Gleichheitssatz, Art.3 Abs.1 GG, auf eine Konstellation, die allein Private betrifft, d.h. auf grundrechtspflichtige Private.<sup>137</sup> In der Entscheidung betont das BVerfG, „gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten“ könnten sich aus Art.3 Abs.1 GG für „spezifische Konstellationen“ ergeben, etwa aus Monopolstellungen oder aber aufgrund „struktureller Überlegenheit“ Privater.<sup>138</sup> Die daraus resultierende „Entscheidungsmacht“ dürfe nicht dazu genutzt werden, „bestimmte Personen ohne sachlichen Grund (...) auszuschließen“.<sup>139</sup> Ergänzend stützt sich das BVerfG auf das völkerrechtliche Menschenrecht auf Teilhabe am kulturellen Leben gemäß Art.15 Abs.1a des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.<sup>140</sup> Somit ist nach der Rechtsprechung des BVerfG letztlich die gesellschaftliche Position Privater

---

<sup>128</sup> Dies übersieht der BayVerfGH, zur Kritik vgl. auch Röhner, Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritäts gesetz und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie, Discussion Paper 40, 01/2020, hrsg. von Beblo u.a./Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, S.13 f.

<sup>129</sup> BVerfGE 109, 64 Rn. 208.

<sup>130</sup> BVerfGE 109, 64 Rn. 212.

<sup>131</sup> BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109

<sup>132</sup> Vgl. BVerfGE 92, 91, 109.

<sup>133</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276, 285.; 109, 64 Rn. 209.

<sup>134</sup> BVerfGE 128, 226.

<sup>135</sup> BVerfG, Beschluss v. 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15 = NJW 2015, 2485 ff.

<sup>136</sup> BVerfGE 148, 267.

<sup>137</sup> Vgl. Jobst, NJW 2020, S.11 ff.

<sup>138</sup> BVerfGE 148, 267 Rn. 41.

<sup>139</sup> BVerfGE 148, 267 Rn. 41.

<sup>140</sup> BVerfGE 148, 267 Rn. 42. Offen ließ das BVerfG, ob darüber hinaus auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art.2 Abs.1 i.V.m. Art.1 Abs.1 GG) oder weitere Grundrechte Beachtung beanspruchen können, Rn. 43.

entscheidend, also ihre tatsächliche, spezifische Machtposition. Kommt Privaten eine solche Machtposition zu, sind sie unmittelbar an die Grundrechte gebunden und müssen ihre Entscheidung, ebenso wie staatliche Stellen, unter Beachtung des Gleichheitssatzes, Art.3 Abs.1 GG, treffen.<sup>141</sup>

Diese Grundrechtsbindung lässt sich auf politische Parteien übertragen, anknüpfend an ihr Monopol als Wahlvorbereitungsorganisationen nach Art.21 Abs.1 GG und ihre damit verbundene spezifische Machtposition, die ihnen im Rahmen der parteiinternen Nominierung von Kandidaturen für die spätere Besetzung des Staatsorgans Parlament zukommt. Sie sind an Art.3 Abs.1 GG unmittelbar gebunden. Art.3 Abs.1 GG wird insbesondere durch den besonderen Gleichheitssatz des Art.3 Abs.2 GG konkretisiert, der politische Parteien daher ebenfalls unmittelbar bindet.

Es wird deutlich: Parteien sind letztlich ein Instrument zur Verwirklichung der politischen Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, den aus Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG hergeleiteten demokratischen Partizipationsrechte zur Sicherung ihres Rechts auf demokratische Selbstbestimmung. Politische Parteien entfalten ihre Betätigung letztlich auf der Basis der demokratischen Rechte des Volkes. Im Vordergrund der Nominierungsfreiheit muss daher die Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen und Bürger „auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“<sup>142</sup> gemäß Art.20 Abs.1, Abs.2 GG und Art.38 Abs.1 GG stehen. Das ist die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien, Art.21 Abs.1 GG. Paritätische Regelungen in Wahlgesetzen für Wahlvorschlagslisten gestalten die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien im Rahmen des Gebots demokratischer innerer Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG letztlich verfassungskonform aus und „tragen zur Verwirklichung von mehr Demokratie bei“.<sup>143</sup>

**Aber selbst, wenn man einen Eingriff in Art.21 Abs.1 GG bejahen wollte, wäre dieser verhältnismäßig und gerechtfertigt:**

Sofern Rechte von Parteien tangiert werden, dann nur in geringer Intensität. Ihnen stehen jedenfalls gleichrangige Verfassungsbelange gegenüber: Die Paritätsregelungen dienen als kompensatorische Maßnahme sowohl der Sicherung und Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren, Art.38 Abs.1 in Verbindung mit Art.3 Abs.2 GG, die heute real in den meisten Parteien nicht besteht, als auch der Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen gemäß Art.38 Abs.1, Art.20 Abs.1 und Abs.2 GG, Art.3 Abs.2 GG, die real mangels Repräsentantinnen und „Stimme“ in den Parlamenten bislang fehlt.

Damit erfüllen die Regelungen insbesondere den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag gemäß Art.3 Abs.2 S.1 und S.2 GG im Bereich der Politik, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht auf die

---

<sup>141</sup> Ebenso Jobst, NJW 2020, 11, 16.

<sup>142</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>143</sup> Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.10.

gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse.<sup>144</sup> Art.3 Abs.2 GG verpflichtet den Staat zur umfassenden Umsetzung des Gleichstellungsauftrags.<sup>145</sup> Durch den engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art.2 Abs.1 in Verbindung mit Art.1 Abs.1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, Art.1 Abs.1 GG, und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots, wird die hohe Wertigkeit des Gleichberechtigungsgrundrechts und -gebots deutlich.<sup>146</sup>

Die hohe Wertigkeit des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auch der Bürgerinnen wird zudem durch die von der Ewigkeitsgarantie des Art.79 Abs.3 GG umfasste Volkssouveränität<sup>147</sup> deutlich.

Ergänzend ist auf Art.11, Art.7 und Art.4 des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW) hinzuweisen.<sup>148</sup> CEDAW fordert in Art.11 die Beseitigung mittelbarer und faktischer Diskriminierungen. Daraus ergeben sich völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. CEDAW liegt ein „materiales Gleichheitskonzept“ zugrunde, das die Trennung von Privatem und Öffentlichem überwindet. Es zielt auf die De-facto-Gleichheit von Frauen und Männern, ein rein formales Gleichheitsverständnis reicht nicht aus.<sup>149</sup> Art.7 verpflichtet den deutschen Staat dazu, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu ergreifen und insbesondere Frauen das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien zu gewährleisten (7a). Art.4 Abs.1 stellt klar, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau, also Gleichstellungsdurchsetzungsmaßnahmen im Sinne von Art.3 Abs.2 S.2 GG,<sup>150</sup> zulässig sind.

CEDAW gilt seit 1985 in Deutschland als einfaches Gesetz. Als völkerrechtlicher Vertrag erlangt CEDAW nach der Rechtsprechung des BVerfG verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes.<sup>151</sup> Art.11, Art.7 und Art.4 Abs.1 CEDAW sind in die Interpretation der Grundrechte und Gewährleistungen des GG einzubeziehen. Die insoweit gebotene CEDAW-freundliche Interpretation knüpft an das materiale Gleichheitskonzept an.

---

<sup>144</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109.

<sup>145</sup> Maunz/Dürig-Langenhof, GG, 90. EL Febr. 2020, Art.3 Abs.2 Rn. 20; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.

<sup>146</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl., Art.3 Rn. 101.

<sup>147</sup> BeckOK-Morgenthaler, GG, 42. Ed. 1.1.2019, Art.97 Rn. 34.

<sup>148</sup> BGBl 1985 II, S.648.

<sup>149</sup> Vgl. König/Schadendorf, DÖV 2014, 853, 855.

<sup>150</sup> Vgl. König/Schadendorf, DÖV 2014, 853, 858.

<sup>151</sup> Vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 367 f.

In dem aktuellen CEDAW-Staatenberichtsverfahren kritisiert die UN-Frauenrechtskommission in Bezug auf Deutschland ausdrücklich die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten als Ausdruck ihrer strukturellen Diskriminierung.<sup>152</sup>

Eine CEDAW-freundliche Interpretation von Art.38 Abs.1, Art.3 Abs.2 GG fällt zu Gunsten des Gleichstellungsgebots und Gleichstellungsauftrags ins Gewicht<sup>153</sup> und spricht ebenfalls für die Angemessenheit der paritätischen Regelungen, die auf die Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Kandidatinnen und die gleichberechtigte politische Mitwirkung von Frauen gerichtet sind.

### **(3) Irrelevanz des Frauen- und Männeranteils einer Partei**

Nicht relevant ist der Frauen- oder Männeranteil unter den Parteimitgliedern einer Partei.<sup>154</sup> Maßgeblich ist allein der etwa hälftige Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger am Volk<sup>155</sup> sowie ihr Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an demokratischer Mitbestimmung, Art.20 Abs.1, Abs.2, Art.38 Abs.1, Art.3 Abs.2 GG. Schließlich vertreten Abgeordnete das Volk und nicht die eigenen Parteiangehörigen. Die gemäß Art.20 Abs.1, Abs.2 GG, Art.38 Abs.1 GG gebotene „effektive Einflussnahme“ des (Wahl-) Volks muss ihm unabhängig von einer Parteizugehörigkeit durch die Parteien ermöglicht werden. Denn das Recht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme steht allen (wahlberechtigten) Bürgerinnen und Bürgern auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen.

Unabhängig von einer Parteimitgliedschaft der Wahlberechtigten muss jede Partei gemäß Art.21 Abs.1 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen der Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten eingebracht werden. Eine sogenannte „mitgliedschaftsrelationale Frauen- oder Männerquote“ ist daher verfassungsrechtlich nicht relevant. Maßgeblich ist allein der jeweils etwa hälftige Anteil der Frauen und Männer am wahlberechtigten Volk – das ist der Bezugspunkt der repräsentativen Demokratie.

### **(4) Chancengleichheit von Parteien**

Paritätische Regelungen verletzen die Chancengleichheit der Parteien nicht. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit folgt aus ihrem verfassungsrechtlichen Status in Art.21 Abs.1 GG.<sup>156</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, dass jeder Partei und ihren Wahlbewerberinnen und

---

<sup>152</sup> CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para 32.

<sup>153</sup> Vgl. König/Schadendorf, DÖV 2014, 853, 858, die aus Art.4 Abs.1 CEDAW in Hinblick auf Art.3 Abs.2 GG zur Erreichung der De-facto Gleichheit von Frauen und Männern auch niedrigere Anforderungen an die Rechtfertigung von etwaigen Ungleichbehandlungen herleiten.

<sup>154</sup> Ebenso Brosius-Gersdorf, djbz 2019, 57, 58.

<sup>155</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295; Dies., Süddeutsche Zeitung v. 9./10.2.2019, Außenansicht. Parité, S.5; Brosius-Gersdorf, Gastbeitrag, Rheinische Post v. 3.3.2019, Parité-Gesetz in Deutschland: Reißverschluss ist Pflicht, [https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschlandreissverschluss-ist-pflicht\\_aid-37129243](https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschlandreissverschluss-ist-pflicht_aid-37129243).

<sup>156</sup> BVerfGE 120, 82, 104; 66, 197, 114.

Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden.<sup>157</sup> Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Die Gleichberechtigung der Parteien und die daraus resultierende Chancengleichheit sind formal zu verstehen. Der öffentlichen Gewalt ist jede unterschiedliche Behandlung der Parteien versagt, durch die ihre Chancengleichheit bei den Wahlen einschließlich der Wahlvorbereitung verändert werden kann.<sup>158</sup> Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen.<sup>159</sup> Denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen, je nach Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren.<sup>160</sup> Dafür bestehen aber in Bezug auf paritätische Regelungen keinerlei Anzeichen. Denn gesetzliche Paritätsregelungen für Wahlvorschlagslisten würden alle Parteien verpflichten – eine unterschiedliche rechtliche Behandlung der Parteien besteht demzufolge nicht.

Paritätische Regelungen führen zu keiner gesetzlich verursachten Wettbewerbsverzerrung, da sie die bestehende Wettbewerbslage nicht verändern. Dies gilt auch im Hinblick auf kleinere Parteien, die weniger Mitglieder haben als größere Parteien wie Volksparteien. Daher können sie bei der Kandidatenaufstellung im Vergleich zu großen Parteien nur auf einen kleineren Personenkreis zurückgreifen. Dies ist jedoch Teil des politischen Wettbewerbs, der sich auch auf die Anwerbung von Mitgliedern auf der Grundlage des jeweiligen Parteiprogramms bezieht. In der Zahl der Mitglieder einer Partei kommt der unterschiedliche Zuspruch einer Partei bei den Bürgerinnen und Bürgern zum Ausdruck. Die Größe und die Mitgliederzahlen sind somit Bestandteil des Parteienwettbewerbs. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt nicht, die bestehenden Unterschiede, die sich aus der unterschiedlichen Größe oder Leistungsfähigkeit einer Partei ergeben, auszugleichen.<sup>161</sup>

Zwar kann sich eine ungleiche Behandlung von Parteien nach der Rechtsprechung des BVerfG auch aus der praktischen Auswirkung eines Gesetzes ergeben.<sup>162</sup> Aber auch unter diesem Aspekt lässt sich hier keine Verzerrung des Wettbewerbs in Bezug auf solche Parteien erkennen, deren Frauenanteil an den Mitgliedern unter 50 Prozent liegt. Die Praxis zeigt, dass selbst Parteien mit einer Mitgliederstruktur, die mehr Männer als Frauen aufweist, in der Lage sind, ihre Kandidatenlisten paritätisch zu besetzen. Dies trifft namentlich auf die Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und im Kern auch die SPD („mindestens 40 Prozent“) zu, die seit Jahren aufgrund satzungsmäßiger Vorgaben ihre Kandidatenlisten paritätisch besetzen müssen.<sup>251</sup> Keine dieser Parteien erreicht derzeit (2020) einen Frauenanteil von 50 Prozent

---

<sup>157</sup> Vgl. BVerfGE 3, 19, 26; 21, 196, 199.

<sup>158</sup> Vgl. BVerfGE 135, 129 Rn. 53; 120, 82, 104.

<sup>159</sup> BVerfGE 111, 382, 398 (std. Rspr.).

<sup>160</sup> BVerfGE 111, 382, 398.

<sup>161</sup> BVerfGE 24, 300, 344; 73, 40, 89; 85, 264, 297.

<sup>162</sup> BVerfGE 8, 51, 64.

unter ihren Mitgliedern - Bündnis 90/Die Grünen: 41,7 Prozent; Die Linke: 36,6 Prozent; SPD: 33 Prozent; CDU: 26,6 Prozent; CSU 21,5 Prozent; FDP: 21,1 Prozent; AfD: 18,1 Prozent.<sup>163</sup>

Die paritätischen Regelungen werden daher dazu führen, dass kleinere Parteien ihre Bewerberinnen und Bewerber wie bisher aus einem kleineren Personalpool auswählen werden. Angesichts der bisherigen Praxis und der Erfahrung mit der paritätischen Nominierung von Wahlvorschlägen aufgrund parteiinterner Satzungsregelungen darf der Gesetzgeber aber in nachvollziehbarer Weise davon ausgehen, dass auch Parteien mit einem geringeren Frauenanteil in der Lage sind, die für eine paritätische Liste benötigten Kandidatinnen zu finden. Dafür sprechen auch die langjährigen Erfahrungen in Frankreich, auf die der Gesetzgeber ebenfalls zurückgreifen darf. Dort besteht für politische Parteien bereits seit fast 20 Jahren die gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Kandidatenaufstellung, sowohl für Kandidatenlisten als auch Direktkandidaturen. Nicht paritätisch besetzte Listen werden nicht zur Wahl zugelassen. Die Parteien in Frankreich sind in der Lage, ihr Personal aus dem Mitgliederpool paritätisch zu organisieren und ihre Listen und Wahlkreise paritätisch zu besetzen, unabhängig von ihrer Größe oder ideologischen Ausrichtung – dies gilt namentlich für die rechte Partei *Rassemblement National (Marine Le Pen)*. Es besteht kein Grund für die Annahme, Parteien in Deutschland seien organisatorisch weniger leistungsfähig als Parteien in Frankreich.

Da eine Kandidatur nicht von der Erfüllung verbindlicher Qualifikationsanforderungen abhängt, weil solche verbindlichen Qualifikationskriterien schlicht nicht existieren, müssen weder Bewerber noch Bewerberinnen für die Nominierung bestimmte Qualifikationen nachweisen. Sie sind qua Parteimitgliedschaft gleichermaßen qualifiziert. Im Übrigen steht es allen Parteien frei, auch Nichtmitglieder zu nominieren. Durch den Einbezug (parteinaher) Externer lässt sich der Kreis der Bewerberinnen und Bewerber erweitern. Von der Option, Externe zu nominieren, machen die Parteien schon heute bei Wahlen Gebrauch. Potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten in gewünschter Anzahl sind daher für alle Parteien auffindbar.

Die Teilnahme am politischen Wettbewerb wird durch die Auswirkungen der paritätischen Regelungen somit für kleine Parteien und solche mit einem geringeren Frauenanteil nicht eingeschränkt oder übermäßig erschwert. Mittelbare Wettbewerbseffekte sind auch nicht unter dem Aspekt des „Attraktivitätsverlusts für Wähler“ zu erkennen. Zwar wird z.B. die AfD derzeit überwiegend von Männern gewählt. Es spricht jedoch nichts dafür, dass gerade die Wähler sich von der Partei abwenden würden, wenn die AfD mehr Frauen nominierte. Für die Wahlentscheidung der Wahlberechtigten ist in erster Linie die inhaltliche, programmatische Ausrichtung einer Partei maßgeblich. Diese ändert sich nicht dadurch, dass Frauen, die derselben Partei angehören und deren Inhalte ebenfalls vertreten, nominiert werden. Bei der AfD steht eine rechte Programmatik im Vordergrund. Daher würden Männer, die die AfD wählen, angesichts der konträren inhaltlichen Ausrichtung selbst dann keine Partei wie Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen oder die SPD wählen, wenn eine dieser Parteien mit einer reinen Männerliste zur Wahl antreten würde. Die Wahlentscheidung wird durch die inhaltliche Programmatik geleitet, bei Männern ebenso wie bei Frauen.

---

<sup>163</sup> Der Bundeswahlleiter, Statistik Dossier „Reform des Bundeswahlrechts“, April 2022, S. 21.

Aber selbst wenn mittelbare Wettbewerbseffekte zu erkennen wären – was nicht der Fall ist –, würden sie nicht zu einer Verletzung der Chancengleichheit einer Partei führen. Denn der Grundsatz der Chancengleichheit unterliegt ebenso wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot. Differenzierungen können daher durch einen besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grund gerechtfertigt werden.<sup>164</sup> Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, unter anderem die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes.<sup>165</sup> Dieser zwingende Grund wäre hier einschlägig. Hinzu träte das Gleichberechtigungsgebot gemäß Art.3 Abs.2 S.1 und S.2 GG, das auf die Beseitigung faktischer Nachteile gerichtet ist. Es umfasst auch den Bereich der Wahlen<sup>166</sup>. Aus dem Gleichberechtigungsgebot folgt zudem, dass eine im politischen Wettbewerb vertretene Position einer Partei, die nach zulässiger Einschätzung des Gesetzgebers auf der Benachteiligung von Kandidatinnen beruht, bereits kein verfassungsrechtlich geschützter Belang ist.<sup>167</sup> Im Übrigen wäre der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt (dazu unten).

### **(5) Programmfreiheit der Parteien**

Die paritätischen Regelungen führen zu keinem Eingriff in die Programmfreiheit der Parteien.<sup>168</sup> Die Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Besetzung der Landeslisten betrifft eine rein organisatorische Maßnahme, die die inhaltlich-programmatische Ausrichtung einer Partei nicht tangiert. Die parteiintern Nominierten sind weibliche und männliche Parteimitglieder, die die Programmatik der Partei vertreten. Grundlage ist das Parteiprogramm. Daran ändert die paritätische Nominierung nichts. Durch die Paritätsregelungen nimmt der Gesetzgeber daher weder direkt noch mittelbar Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der Parteien. Vertritt eine Partei aufgrund ihrer politisch-programmatischen Ausrichtung z.B. ein rückständiges Rollenbild in Bezug auf Frauen und Männer, so ändert sich daran durch die Verpflichtung zur paritätischen Listung nichts. Denn die gelisteten Frauen und Männer vertreten als Parteiangehörige dieses Bild ebenfalls. Für den Parteienwettbewerb kommt es weiterhin auf die jeweilige programmatische Ausrichtung der verschiedenen Parteien an.

### **(6) Ergebnisgleichheit**

Dass sich durch paritätische Kandidatenlisten und Wahlkreisduos eine (nahezu) paritätische Zusammensetzung des Parlaments ergeben würde, entspräche dem verfassungsrechtlich legitimierten Ziel des paritätischen Wahlgesetzes. Nicht entgegen stünde der Aspekt der „Ergebnisgleichheit“. Denn schließlich wird das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel dadurch, dass es tatsächlich erreicht wird, nicht auf einmal verfassungswidrig. Die Zielerreichung entspricht selbstverständlich ebenso der Verfassung wie das verfassungsrechtlich legitimierte

---

<sup>164</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320; VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 10.

<sup>165</sup> BVerfGE 95, 408, 418; 135, 259 ff.

<sup>166</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.5; von Achenbach, a.a.O., S.47.

<sup>167</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S.8; von Achenbach, a.a.O., S.47.

<sup>168</sup> Ebenso Meyer, NVwZ 2019, 1245, 1249.

Ziel selbst – die gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern durch (nahezu) gleichmäßig mit weiblichen und männlichen Abgeordneten besetzte Parlamente.

Zudem: Der Begriff „Ergebnisgleichheit“ geht auf die frühe arbeitsrechtliche Judikatur des EuGH zur Zulässigkeit von Quotenregelungen im öffentlichen Dienst zurück („Kalanke“, 1995)<sup>169</sup>329, wonach Art.2 Abs.4 RL 76/207/EWG nur Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit, nicht aber zur Verwirklichung einer Ergebnisgleichheit erlaube. In späteren Entscheidungen („Marschall“ etc.) hat der EuGH darauf nicht mehr zurückgegriffen, stattdessen „Öffnungsklauseln“ für maßgeblich erachtet.<sup>170</sup> Für das hier diskutierte paritätische Wahlrecht für Wahlen zum Bundestag hat die arbeitsrechtliche Rechtsprechung des EuGH an sich keine Bedeutung.

Sollte sich aber herausstellen, dass die Gleichberechtigungs-Richtlinien der EU hier einschlägig sind – so die Auffassung des spanischen Gesetzgebers in der Begründung zum spanischen paritätischen Wahlgesetz 2007 (s.o. II.) –, müsste das EU-Recht insgesamt Berücksichtigung finden, insbesondere Art. 23 EUGrCh und die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Gleichstellungsrecht. Dies erscheint durchaus möglich; das BVerfG weist auf die Bedeutung des Unionsrechts in der Entscheidung vom 15.12.2020 ausdrücklich hin (s.u.). Sollten die arbeitsrechtlichen Judikate des EuGHs in diesem Zusammenhang relevant werden, würde sich allerdings die Frage stellen, auf wen die vom EuGH für „Sozialfälle“ konzipierte „Öffnungsklausel“ dann im Bereich des Wahlrechts anwendbar sein sollte.

**Fazit: Eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter fällt nach hier vertretener Auffassung deutlich zu Gunsten gesetzlicher Paritätsregelungen für Wahlvorschlagslisten aus. Die Verhältnismäßigkeit ist zu bejahen.**

- **Ist es legitim, hierzu die Satzungsautonomie der Parteien, die wichtiger Baustein der Parteiendemokratie ist, durch einschränkende Vorgaben einzuschränken oder gar auszuhebeln?**

S. o. b. (2) – Die Satzungsautonomie der Parteien wird nicht verletzt.

- **Müsste man mit Blick auf die Unterscheidungen in Art. 3 Abs. 2 GG (Männer-Frauen) und Art. 3 Abs. 3 GG (Verbot der Geschlechterdiskriminierung) bei der Erwägung von Geschlechterquotierungen nicht von einer binären Männer-Frauenquote Abstand nehmen und (auch unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 1 GG) notwendig alle Geschlechter quotierend einbeziehen?**

---

<sup>169</sup> EuGH, C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

<sup>170</sup> EuGH, C-459/93, Slg. 1997, I-6363 Rn. 29 ff., 33; zu Entwicklung der EuGH-Rspr. Von Münch/Kunig-Boysen, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 171 f.

Nein. Durch Art. 3 Abs. 2 GG hat der Verfassungsgesetzgeber 1949 anerkannt, dass die Gleichberechtigung von Frauen in der Realität nicht besteht. Frauen stellen die Hälfte der Bevölkerung.

Art. 3 Abs. 2 GG geht über die Gewährleistung des Art. 3 Abs. 3 GG hinaus, wie das BVerfG in seiner Rechtsprechung hervorhebt.

**1992** betonte das BVerfG (1. Senat) in der bekannten „Frauen-Nachtarbeitsverbot“-Entscheidung:<sup>171</sup>

*„Der über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG hinausreichende Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 GG besteht darin, daß er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt. Der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen (vgl. BVerfGE 15, 337 <345>; 48, 327 <340>; 57, 335 <345 f.>).*

*Er zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. So müssen Frauen die gleichen Erwerbschancen haben wie Männer (vgl. BVerfGE 6, 55 <82>). Überkommene Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für Frauen führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden (vgl. BVerfGE 15, 337 <345>; 52, 369 <376 f.>; 57, 335 <344>).*

*Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden (BVerfGE 74, 163 <180>).“*

**1993** bekräftigte das BVerfG (1. Senat) zu Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG:<sup>172</sup>

*„Nach dieser Vorschrift sind Männer und Frauen gleichberechtigt. Damit sollen einerseits Diskriminierungen wegen des Geschlechts ausgeschlossen werden, die auch Art. 3 Abs. 3 GG verbietet. Darüber hinaus stellt Art. 3 Abs. 2 GG ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Er zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>).“*

Insoweit bejahte das BVerfG 1993 im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG eine zu erfüllende „grundrechtliche Schutzpflicht“ (LS 1, Rn. 39) und einen „Schutzauftrag“, der sich vor allem an den Gesetzgeber richtet (Rn. 43).

Die Entscheidungen des BVerfG aus den Jahren 1991-1993 lassen deutlich erkennen, dass bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG die Pflicht des Gesetzgebers folgt, „auf eine Angleichung der

---

<sup>171</sup> BVerfGE 85, 191, 207, juris Rn. 53.

<sup>172</sup> BVerfGE 89, 276 ff., juris Rn. 37.

Lebensverhältnisse von Frauen und Männern hinzuwirken“.<sup>173</sup>

Ausdrücklich dürfen „*faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden*“.<sup>174</sup>

Das Grundrecht auf Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist mit dem Durchsetzungsauftrag des Staates verbunden, den das BVerfG bereits aus S. 1 hergeleitet hat. Seit 1994 ist die Durchsetzungspflicht des Staates ausdrücklich in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG geregelt.

Dadurch unterscheidet sich Art. 3 Abs. 2 GG von dem Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG. Andere Geschlechter als Frauen und Männer, fallen unter Art. 3 Abs. 3 GG, nicht unter Art. 3 Abs. 2 GG.

Allerdings folgt aus der Entscheidung des BVerfG vom 10.10.2017 zum Personenstandsgesetz<sup>175</sup>, dass es diversen Personen möglich sein muss, ohne Zuordnung zu den beiden Geschlechtern Mann und Frau zu kandidieren. Ein Paritätsgesetz müsste dem Rechnung tragen und eine entsprechende Regelung vorsehen.

- **Ist Art. 3 Abs. 2 GG auf Parteien und die Wahlrechtsgrundsätze anwendbar?**

Ja. Art. 38 Abs.1 und Art.3 Abs.2 GG regeln zwei spezielle Gleichheitssätze, die hier nebeneinander anwendbar sind. Das BVerfG hat 2019 (Ausschluss vom aktiven Wahlrecht)<sup>176</sup> entschieden, dass Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als spezialgesetzliche Ausprägungen des allgemeinen Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG, nebeneinander anwendbar sind und sich partiell überschneiden. Für Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG kann nichts anderes gelten, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG durch Art. 3 Abs. 2 GG „Männer und Frauen“ präzisiert wird. Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG kommen nebeneinander zur Anwendung.

- **Welche Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit kennt das Wahlrecht (und das Parteiengesetz)?**

Einige, z.B. die Fünf-Prozent-Klausel oder Wahlrechtsausschlüsse.

---

<sup>173</sup> BVerfGE 85, 191 ff. juris Rn. 53; BVerfGE 89, 276 ff. juris LS 1, Rn. 43.

<sup>174</sup> BVerfGE 85, 191, 207.

<sup>175</sup> BVerfGE 147, 1 ff.

<sup>176</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 – juris Rn. 41 f., 50-52 (Ausschluss vom aktiven Wahlrecht): Danach sind Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als spezialgesetzliche Ausprägung des allgem. Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG, nebeneinander anwendbar, sie überschneiden sich partiell; für Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG kann nichts anderes gelten, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG durch Art. 3 Abs. 2 GG „Männer und Frauen“ präzisiert wird. Art.38 Abs.1 und Art.3 Abs.2 GG kommen hier nebeneinander zur Anwendung.

- **Was besagt das Demokratieprinzip und wie wird es durch Paritätsgesetze betroffen?**

Ein paritätisches Wahlrecht würde die Demokratie stärken. Denn die anhalten de Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten widerspricht nicht nur Art. 3 Abs. 2 GG, sondern auch dem Demokratiegebot im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG.

Das Grundgesetz hat sich für die repräsentative Demokratie entschieden. Dem Demokratiegebot liegt die Idee der „Volkssouveränität“ zugrunde, verstanden als „freie Selbstbestimmung aller Bürger“<sup>177</sup> und Bürgerinnen. Demnach muss „das Volk“, also die Bürgerinnen und Bürger, „effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt“ haben, insbesondere „durch Wahlen“.<sup>178</sup> Die „Aufgabe der Wahl“ besteht wiederum darin, ein „Repräsentationsorgan“ zu schaffen, „das die wesentlichen politischen Strömungen im Volk abbildet.“<sup>179</sup> Gemeint sind die gesellschaftspolitischen Strömungen.

Die in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerte „Volkssouveränität“ meint „Volksherrschaft“ und schließt nach der Rechtsprechung des BVerfG heute unstreitig die hälftige Herrschaft von Frauen mit ein – aber nicht nur formal, sondern materiell-rechtlich. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG erschöpft sich das den Einzelnen garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag aus Art. 38 Abs. 1 GG nicht in einer formalen Legitimation der Staatsgewalt. Es geht darum, dass die Bürgerinnen und Bürger durch ihre Wahlentscheidung tatsächlich Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und materiell „etwas bewirken“ können.<sup>180</sup> Es reicht nicht aus, dass Frauen und Männer formal ein gleiches Stimm- und Wahlrecht besitzen – so schon Helene Wessel (Zentrum) 1949, die auf die Bedeutung des Wahlrechts für „Frauenkandidaturen“ hinwies (s. u. zu g.). Es geht um die gleichberechtigte Mitherrschaft von Frauen in der Rechtswirklichkeit, die heute nicht besteht.

Die in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG verankerte „Volkssouveränität“ setzt notwendigerweise die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und den gleichberechtigten „effektiven Einfluss“ der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsgewalt voraus.<sup>181</sup> Schließlich gilt als Kerngehalt des Demokratiegebots der allgemeine Gleichheitssatz.<sup>182</sup> Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich-demokratischen Verfassung dar<sup>183</sup> und wird durch die speziellen Gleichheitssätze in Art. 38 und Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.<sup>184</sup> Erst

---

<sup>177</sup> BVerfGE 44, 125, 142.

<sup>178</sup> BVerfGE 83, 60, 71.

<sup>179</sup> BVerfGE 95, 335, 369 (std. Rspr.).

<sup>180</sup> BVerfGE 134, 66, 369 Rn. 51 f. m.w.N.

<sup>181</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60, 71 f.

<sup>182</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 8; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, 2201, 2203; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1984, 594 f.

<sup>183</sup> BVerfGE 6, 257, 265.

<sup>184</sup> Art. 3 Abs. 2 GG ist neben Art. 38 Abs. 1 GG anwendbar, vgl. Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 – juris Rn. 41 f., 50-52 (Ausschluss vom aktiven Wahlrecht).

dadurch wird laut BVerfG (2014) die „freie Selbstbestimmung aller Bürger“<sup>185</sup> und Bürgerinnen in gleichberechtigter Weise gesichert – und damit letztlich die „Volkssouveränität“.<sup>186</sup>

Spätestens seit der „Lissabon“-Entscheidung des BVerfG (2009) ist in diesem Zusammenhang geklärt, dass aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG der „subjektive Anspruch“ der Wahlberechtigten auf „demokratische Teilhabe“ folgt, aus Art. 38 Abs. 1 GG ihr „Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung“.<sup>187</sup> Dass es um die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger geht, wurde schon in Art. 22 S. 1 WRV klar, der das Volk als wahlberechtigte „Männer und Frauen“ identifizierte.

Dass es auch im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG weiterhin um die beiden Volkshälften Männer und Frauen geht, wird in aktuellen Judikaten des BVerfG deutlich, so in der NPD-Entscheidung (2017):

*„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 (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).“*<sup>188</sup> Dass es gerade auf die Einflussmöglichkeit und gleiche Teilhabe der „Bürgerinnen und Bürger“ und deren Recht auf Demokratie ankommt, betonen inzwischen beide Senate – so in dem Beschluss vom 12. Juli 2017 (1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13) und dem „EPGÜ“-Beschluss vom 13. Februar 2020 (2 BvR 739/19).<sup>189</sup>

Demnach beziehen sich Demokratie und Volksherrschaft gem. Art. 20 Abs. 2 GG unmissverständlich auf den „Willen des Volkes als der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger“.<sup>190</sup> Durch die ausdrückliche Erwähnung der „Bürgerinnen und Bürger“ macht das BVerfG das Volk sichtbar und klärt zudem, wer das Rechtssubjekt der Demokratie ist. Subjekt und Zentralinstanz der Verfassungsordnung ist die „Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger“. Jeder Bürgerin und jedem Bürger steht das „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“<sup>191</sup> zu. Unparitätisch besetzte Parlamente widersprechen diesem Demokratieverständnis und führen – konsequent zu Ende gedacht – zu mangelnder demokratischer Selbstbestimmung und mangelnder Legitimation des Staates.

Paritätisch besetzte Parlamente entsprechen zudem dem europäischen Demokratieverständnis. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an

---

<sup>185</sup> BVerfGE 44, 125, 192.

<sup>186</sup> Vgl. BVerfGE 135, 259 ff. (juris Rn. 46); 41, 399, 413 (juris Rn. 44); 51, 222, 234; 85, 148, 157 f.

<sup>187</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>188</sup> BVerfGE 144, 20 ff. (LS 3b, Rn. 543).

<sup>189</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.2.2020 – 2 BvR 739/19, juris LS 1, Rn. 97f.

<sup>190</sup> BVerfGE 146, 164, 209.

<sup>191</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zählt heute zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas.<sup>192</sup>

Dieses Demokratieverständnis wird durch die aktuelle Entscheidung des EGMR vom 12.11.2019 zum Slowenischen Wahlrecht bestätigt.<sup>193</sup> Danach sichern gesetzliche Regelungen, die Parteien dazu verpflichten, ihre Kandidatenlisten aus Gründen der Repräsentation mit einer Mindestanzahl an Frauen und Männern zu besetzen – im entschiedenen Fall nach slowenischem Recht mindestens 35 % für jedes Geschlecht (Frauen/Männer) – die demokratische Legitimation der Wahlen, sie sind mit der EMRK vereinbar.

Bereits 2011 hatte der EGMR das paritätische Wahlrecht Spaniens als EMRK-konform bestätigt (dazu oben I.)

- **Welche Rückschlüsse lassen sich aus der Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte für Regelungen auf Bundesebene ziehen? Schließen die Entscheidungen der Gerichte Paritätsgesetze per se aus oder bestehen Spielräume für den Gesetzgeber?**

Weder die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte Thüringen und Brandenburg aus dem Jahr 2020 noch die Entscheidung des BVerfG vom 15.12.2020<sup>194</sup> schließen Paritätsgesetze per se aus.<sup>195</sup> Das BVerfG, dessen Entscheidungen für die Beurteilung eines möglichen Paritätsgesetzes des Bundesgesetzgebers hier maßgebend sind, betont vielmehr den *Handlungsspielraum des Gesetzgebers* (dazu unten).

### **Thüringer VerfGH vom 17.7.2020 (VerfGH 2/20)**

Am 15.7.2020 erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle das 7. Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 30. Juli 2019 (GVBl. Thüringen 2019 S. 322), durch welches alle politischen Parteien zur alternierenden Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten auf den Wahlvorschlagslisten verpflichtet wurden, wegen Verstoßes gegen Art. 46 Abs.1 ThürVerf und Art. 21 GG, Art. 9 S. 2 ThürVerf für nichtig. Es handelt sich um eine Mehrheitsentscheidung, 6:3 Stimmen.

---

<sup>192</sup> Vgl. z.B. Council of Europe, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted March 2018, S. 27 Nr. 57: “balanced participation of women and men in political and public decisions-making is essential for a well-functioning democracy”.

<sup>193</sup> EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung vom 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?j=001-199209>.

<sup>194</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.12.2020 – 2 BvC 46/19, abrufbar unter [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/12/cs20201215\\_2bvc00461\\_9.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/12/cs20201215_2bvc00461_9.html).

<sup>195</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zur Stellungnahme 17/2295, LT NRW Stellungnahme 17/3646, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3646.pdf>; Laskowski, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zur Stellungnahme 17/2365, LT NRW Stellungnahme 17/3700, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3700.pdf>.

Drei Richterinnen und Richter gelangten in zwei Sondervoten zum gegenteiligen Ergebnis – danach steht das Paritätsgesetz im Einklang mit der Landesverfassung und dem Grundgesetz.<sup>196</sup>

### **Brandenburger VerfG vom 23.10.2020 (VfGBbg 9/19, VfGBbg 55/19)**

Am 23.10.2020 entschied das Verfassungsgericht Brandenburg im Rahmen eines Organstreitverfahrens (VfGBbg 9/19), das 2. Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz vom 12. Februar 2019 (GVBl. Brandenburg 2019 Teil I Nr.1), welches politische Parteien zur alternierenden Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten auf den Wahlvorschlagslisten verpflichtete, verletze die Rechte der Antragstellerin (Partei) aus der Landesverfassung und dem Grundgesetz.

Darüber hinaus erklärte das Verfassungsgericht am 23.10.2020 im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde und eines (verworfenen) Organstreits (VfGBbg 55/19) die paritätischen Vorgaben des 2. Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes wegen Verletzung der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in ihren Rechten aus der LV Bbg für nichtig.

Gegen die Entscheidungen wurden Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht erhoben (2 BvR 1470/20 - Thüringen; 2 BvR 2074/20 - Brandenburg). Gerügt wurden mehrere Verstöße gegen das Grundgesetz; im Kern geht es um Gleichberechtigung, Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG, und Demokratie, Art. 20 GG.

### **BVerfG vom 15.12.2020 (2 BvC 46/19)**

Am 15.12.2020 hat das Bundesverfassungsgericht eine Wahlprüfbeschwerde (2 BvC 46/19) per Senatsbeschluss mangels Substantiierung als unzulässig verworfen.

Mit der Wahlprüfbeschwerde wurden die Wahlvorbereitungsregelungen des BWahlG iVm WahlO gerügt, da sie nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen die ungerechtfertigte strukturelle Bevorzugung von Männern und strukturelle Benachteiligung von Frauen in den Nominierungsverfahren der Parteien seit Jahrzehnten ermöglichen und begünstigen – kurz: Das geltende Wahlorganisationsrecht ermögliche und begünstige die verfassungswidrige strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen (fehlende Chancengleichheit). Gerügt wurde zudem die nicht gleichberechtigte demokratische Teilhabe des hälftigen wahlberechtigten Volkes, der Bürgerinnen, und ihre fehlende effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane. Geltend gemacht wurden Verstöße „gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Art.

---

<sup>196</sup> Zum ThürVerfGH, Urteil vom 15.7.2020: ablehnend *Gersdorf*, Das Paritätsurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes springt doppelt zu kurz, DÖV 2020, S. 779 ff.; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, S. 856 ff.; *Hohmann-Dennhardt*, Verfassungsblog vom 09.12.2020, Demokratie ohne Frauen, abrufbar unter (<https://verfassungsblog.de/demokratie-ohne-frauen/>), Der Kampf geht weiter, Verfassungsblog vom 17.7.2020, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>, Es gibt keinen Besitzstandsschutz im Wahlrecht, Verfassungsblog vom 21.10.2020, <https://verfassungsblog.de/demokratie-ohne-frauen/Sussmuth/vonAchenbach/Brosius-Gersdorf/HohmannDennhardt/Jaeger/Laskowski/Wapler>; s. auch Meyer, Verbietet das GG eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten? NVwZ 2019, S. 1245 ff.; siehe auch Laskowski Paritätisches Wahlrecht – warum?, in: Hendrik Hering (Hg.), Parlamentarische Demokratie Heute und Morgen; 2021, S. 179 ff.)

38 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 GG, sowie die Verletzung des Anspruchs der Bürgerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG“. Gefordert wurde korrigierendes gesetzgeberisches Handeln, nicht aber eine bestimmte gesetzliche Regelung.

**Dem Senatsbeschluss des BVerfG vom 15.12.2020 ist Folgendes zu entnehmen:**

- Das BVerfG hat der Beschwerde und dem Thema „paritätisches Wahlrecht“ große Bedeutung beigemessen. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Entscheidung eine umfangreiche Begründung der „Unzulässigkeit“ von fast 40 Seiten enthält. Es scheint, als habe das BVerfG bereits die nächste Wahlprüfbeschwerde zum „paritätischen Wahlrecht“ im Blick.
- Das BVerfG hat letztlich offengelassen, ob paritätische Wahlgesetze zur Ausgestaltung der Landeslisten und Wahlkreiskandidaturen grundgesetzkonform sind – denn es hat sich nur mit der Frage befasst, ob „der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet wäre, das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien paritätisch auszugestalten“, diese Frage aber wegen mangelnder Substantiierung nicht abschließend geklärt (Rn. 46, 111).
- Auch eine mögliche Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer paritätischen Gesetzgebung lässt das BVerfG offen – es verneint eine Verpflichtung nur deshalb, weil die Beschwerde aus Sicht des 2. Senats „nicht substantiiert“, „nicht hinreichend begründet“ war (Rn. 46, 111). Allerdings macht der 2. Senat deutlich, dass die Verpflichtung des Gesetzgebers zur paritätischen Gesetzgebung durchaus bestehen könne (Rn. 113, 114).
- Es ist ersichtlich, dass das BVerfG – anders als die LVerfG in Weimar (15.7.2020) und Potsdam (23.10.2020) – paritätische Wahlgesetze nicht als offensichtlich verfassungswidrig betrachtet. Insoweit bestätigt das BVerfG diese Entscheidungen nicht. Zwar erwartet das BVerfG eine Auseinandersetzung mit den Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte vom Juli und Oktober 2020 (Rn. 107) – wohl im Rahmen eines künftigen Verfahrens. Die für unzulässig erklärte Wahlprüfbeschwerde war bereits 2019 eingereicht worden und konnte diese Erwartung nicht erfüllen.
- Insbesondere folgt das BVerfG nicht dem Potsdamer Verfassungsgericht. Danach ist es offenbar für die parlamentarische Demokratie in Brandenburg völlig irrelevant, ob überhaupt eine Frau als Abgeordnete im Landtag sitzt. Ebenso viele Parlamentarierinnen wie Parlamentarier scheinen geradezu schädlich für die Demokratie, da das Gericht die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als „wahlrechtsfremden Zweck“ betrachtet (BbgVfG, Urteil vom 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, juris Rn. 128 – NPD; BbgVfG, Urteil vom 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 -, juris Rn. 202 <„Staatszielbestimmung“>, 228 <„Demokratie“> – AfD).

Diese Auffassung des Bbg VfG ist jedoch nicht haltbar:

Dies ergibt sich schon aus den historischen Materialien zu Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG (s. u. zu a. und b.), im Übrigen aus der Rechtsprechung des BVerfG (s. u. zu c.) und schließlich aus folgender

Überlegung: Hätte das Potsdamer Gericht recht, wäre das 1918 eingeführte aktive und passive Wahlrecht der Frauen, das die bis dahin entrechtete zweite Hälfte der Bevölkerung sichtbar machte und dadurch den Beginn der Demokratie in Deutschland markiert („Gesamtrepräsentation“) -, völlig überflüssig gewesen wäre, da Frauen schon immer so gut und überzeugend durch Männer vertreten und regiert worden waren, von Männern, die Selbstbestimmung von Frauen achteten – das Gegenteil ist bekanntlich der Fall.

Zur Historie:

— **Parlamentarischer Rat 1949: Gleichberechtigung - Alle Rechtsbereiche, inklusive demokratische Politik und Wahlrecht**

Den Materialien des Parlamentarischen Rates zur Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist klar zu entnehmen, dass sich der schlichte Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, dessen Annahme am 18.1.1949 auf Antrag der SPD (Dr. Elisabeth Selbert) vom Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates einstimmig beschlossen wurde, von Anfang an auf **alle Rechtsgebiete** bezog und den Rechtsbereich der **demokratischen Politik** sowie das damit verbundene **Wahlrecht einschloss**<sup>197</sup>

So stellte **Dr. Walter Strauß (CDU)** gleich zu Beginn der 42. Sitzung des Hauptausschusses klar, dass

*„es gar keinen Zweifel – abgesehen von einigen Hinterwäldlern – auch unter den Junggesellen darüber geben (dürfte), dass wir die Gleichberechtigung der Frau in jeder Beziehung, nicht nur bei den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten anerkennen und verlangen und dass, soweit noch juristische Widersprüche bestehen, diese Widersprüche beseitigt werden müssen“.*<sup>198</sup>

Ergänzend betonte **Dr. Helene Weber (CDU)**, dass

*„die Gesetzgebung dies auf allen Rechtsgebieten verwirklichen soll“.*<sup>199</sup>

**Dr. Elisabeth Selbert (SPD)** begrüßte und bekräftigte dieses von Dr. Strauß und Dr. Weber formulierte

*„vorbehaltlos(e) ja“ zur „Gleichstellung der Frauen auf allen Lebensgebieten“. Zu den mitumfassten Gebieten zählte sie ganz selbstverständlich auch die demokratisch verfasste Politik, d.h. die gleichberechtigte „Mitarbeit der Frau im Politischen“. Dabei ging sie davon aus, dass „nur in einer Synthese männlicher und weiblicher Eigenart“ ein „Fortschritt im Politischen, im Staatspolitischen, im Menschlichen überhaupt“ erreicht werden könne. Daher müssten „alle Gesetze und Bestimmungen, die diesem Grundsatz der Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung entgegenstehen, geändert und dem Grundsatz eingeordnet werden“.*<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Vgl. Stenographische Protokoll der 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.1.1949, S. 538-544, abgedruckt in und zitiert nach Barbara Böttger, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 215-225.

<sup>198</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 215, 216.

<sup>199</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 216.

<sup>200</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 217, 218, 219.

Im Anschluss richtete **Helene Wessel (Zentrum)** den Fokus auf die „Förderung der Frau im politischen Raum“ und forderte freundlich, aber bestimmt von „den Männern, die jetzt so begeistert für die Gleichberechtigung der Frau im staatsbürgerlichen Recht eingetreten sind“, diese Förderung „bei dem kommenden Wahlgesetz in entsprechender Weise (zu) berücksichtigen“. Deziidiert formulierte sie:

„Unter diesen Umständen müssen wir auch daran denken, den Frauen den Weg in den politischen Raum zu ermöglichen. Ich führe das an, weil diese Frage bisher nicht erörtert worden ist. Das muss sich dann auch im politischen Leben und in den Parlamenten auswirken.

*Es ist eine Tatsache, die nicht wegzuleugnen ist, dass unter den 65 Mitgliedern des Parlamentarischen Rates 4 Frauen sind. Deshalb ist es gerade angesichts dieser Frage mein Anliegen, dass wir ein Wahlgesetz schaffen, das den Frauen nicht nur die staatsbürgerliche Gleichberechtigung sichert, ihnen nicht nur nach dem Grundgesetz das aktive und passive Wahlrecht zuerkennt, sondern das wir auch in der Form des Wahlmodus die Möglichkeit schaffen, die Frauen entsprechend ihrer Zahl und ihren Fähigkeiten, die sie immerhin seit 1919 im politischen Leben bewiesen haben, zu berücksichtigen“.*<sup>201</sup>

Und sie ergänzte:

„Ich freue mich, dass gerade Dr. Strauß in dieser Offenheit für die Männer die Zustimmung zur politischen Gleichberechtigung der Frau gegeben hat. Wenn wir jetzt diesen Paragraphen so einmütig – Männer und Frauen – verabschieden, so geht meine Bitte dahin, dass wir auch bei den Beratungen des Wahlgesetzes die gleiche Förderung und Unterstützung hinsichtlich der Stellung der Frau im politischen Leben sehen mögen.“<sup>202</sup>

Ausdrücklich Unterstützung erfuhr Helene Wessel durch **Dr. Hermann Fecht (CDU)**, den Verfassungsexperten der CDU/CSU-Fraktion:

„Ich möchte dann noch ganz kurz auf die Bemerkung von Frau Wessel kommen, die in besonders warmherziger Weise gewünscht hat, dass bei der zukünftigen Wahl dem Wunsch der Gleichberechtigung der Frau insofern Rechnung getragen wird, als die Wahllisten auch Frauen in ausreichender Weise zum Zuge kommen lassen. Ich kann mich für meine Person und meine Fraktion diesem Wunsch nur anschließen. Wir haben immer tief bedauert, wenn es bei Wahlen nicht möglich war, die nötigen Frauen aufzubringen. (...) Also, ich glaube, dass wir auch auf diesem Gebiete der Gleichberechtigung zusammenarbeiten und dass wir im Bundestag dann einmal die Freude haben werden, auch Damen in größerem Umfang zu sehen, als es bisher der Fall war“.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., 221.

<sup>202</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., 221.

<sup>203</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 223.

Es besteht demnach kein Zweifel, dass sich das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG – „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ – von Anfang an auf den Rechtsbereich der demokratischen Politik und auf das Wahlrecht bezog.

Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG diene von vornherein auch dazu, die Gleichberechtigung von Frauen im Deutschen Bundestag (Parlament) entsprechend ihrem Volksanteil durch das Wahlrecht zu sichern.

Dieses Verständnis des historischen Verfassungsgebers wurde vom BVerfG rezipiert und liegt Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bis heute zugrunde.

— **Parlamentarischer Rat 1949: Verpflichtung der Gesetzgebung zur Verwirklichung der Gleichberechtigung in allen Rechtsbereichen, inklusive demokratische Politik und Wahlrecht**

Zudem ist daran zu erinnern, dass der Hauptausschuss am 18.1.1949 nicht nur den Antrag der SPD – Satz 1 – einstimmig annahm, also den heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, sondern auch einen weiteren Satz 2 auf Antrag der CDU/CSU.

Satz 2 stellte die Pflicht des Gesetzgebers zur Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frauen in allen Rechtsbereichen ausdrücklich klar (s.u.).

Satz 1 und Satz 2 wurden am 18.1.1949 als Kompromiss der Fraktionen SPD und CDU/CSU (den beiden mit je 27 Stimmen größten Fraktionen im Parlamentarischen Rat) jeweils einstimmig (Satz 2 möglicherweise mit einer Enthaltung) vom Hauptausschuss angenommen.<sup>204</sup>

Dieser SPD-CDU/CSU-Kompromiss bildet nach wie vor die Grundlage des heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG.

Satz 2, der sich auf Satz 1 bezog, lautete:

*„Die Gesetzgebung hat dies auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen“.*

Es war die CDU, insbesondere *Dr. Helene Weber* (CDU) und der Verfassungsrechtler *Dr. Herrmann Fecht* (CDU), die darauf bestand, dass die verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frauen auf allen Rechtsgebieten durch Satz 2 und Beschluss des Hauptausschusses ausdrücklich klargestellt wurde – obgleich nach Auffassung der Verfassungsjuristin *Dr. Elisabeth Selbert* (SPD) diese Klarstellung gar nicht erforderlich war, weil nach ihrer Ansicht schon der heutige Art. 1 Abs. 3 GG ausreichte, der sich auch „auf das Gleichheitsrecht, auf die Gleichberechtigung der Frau“ bezog und die Gleichberechtigung der Frau daher wie alle Grundrechte „judiziabel“ war, weil die Grundrechte „den Richter und die Gesetzgebung binden“.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Vgl. Böttger, S. 222-225.

<sup>205</sup> Vgl. Böttger, S. 220, 223.

Zur Erläuterung von Satz 2 führte *Dr. Helene Weber* (CDU) aus:

*„Wir wollen also die Gleichberechtigung der Frau (...). Wir haben einen zweiten Satz angefügt. Der Grundsatz soll nicht in der Luft hängenbleiben. Es ist ja schon die Verpflichtung ausgesprochen, dass alle Grundrechte auch in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung durchzuführen sind.*

*Wir haben aber trotzdem auch in diesem Artikel hinzugefügt, dass die Gesetzgebung dies auf allen Rechtsgebieten verwirklichen soll. Dabei denken wir nicht nur an das BGB und an sich selbstverständliche Änderungen, die dort eines Tages durchgesetzt werden müssen, sondern wir denken an alle Rechtsgebiete.“*<sup>206</sup>

Der Verfassungsrechtler *Dr. Herrmann Frey* (CDU) ergänzte:

*„Wir bitten daher aber, wenn wir uns alle auf den Antrag von Frau Selbert einigen, dass dann auch unser zweiter Satz: `Die Gesetzgebung hat dies nach allen Rechtsgebieten zu verwirklichen` angenommen wird. Die Gründe, die dafür sprechen, liegen vollkommen auf der Hand. Wenn wir nur sagen: `Männer und Frauen sind gleichberechtigt`, so wird durch diesen Satz der Richter und die Gesetzgebung schon nach Art. 1 gebunden. Aber ich möchte nun ausdrücklich auf die Frage von Frau Dr. Selbert betonen, auch wir sind der Auffassung, dass dieser Satz nicht eine Einschränkung des Art. 1 bedeuten soll, sondern lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber, mit möglicher Beschleunigung – obwohl das nicht ausdrücklich drinsteht – den Gedanken des ersten Satzes zu verwirklichen. Darum sagen wir: `Die Gesetzgebung hat dies auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen.` Es ist nicht nur das Bürgerliche Gesetzbuch, wie man nach manchen Ausführungen, die hier gemacht worden sind, meinen könnte, sondern ich betone nochmals: Es ist die gesamte Gesetzgebung“.*<sup>207</sup>

Daran anschließend unterstützte *Dr. Frey* die Forderung von Frau Wessel nach einer Wahlrechtsreform auch im Namen der CDU/CSU-Fraktion, damit

*„bei der zukünftigen Wahl dem Wunsch nach Gleichberechtigung der Frau insofern Rechnung getragen wird, als die Wahllisten auch Frauen in ausreichender Weise zum Zuge kommen lassen.“*<sup>208</sup>

Dass Satz 2 heute nicht mehr ausdrücklich in Art. 3 Abs. 2 GG erwähnt wird, hat letztlich nur redaktionelle, aber keine inhaltlichen Gründe:

Satz 2 entfiel später auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25.1.1949 aus redaktionellen Gründen,<sup>209</sup> der Hauptausschuss folgte dem Vorschlag in der 3. Lesung ohne

---

<sup>206</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 216.

<sup>207</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 223.

<sup>208</sup> Vgl. dazu oben zu a. und Böttger, a.a.O., S. 223.

<sup>209</sup> Dazu heißt es in der Anmerkung des Allgemeinen Redaktionsausschusses, PR Drs. 535: „In Art. 4 Abs. 2 kann der 2. Satz fortfallen. Der Art. 138 c-2 muß allerdings dann folgenden Wortlaut enthalten: „Das dem Art. 4 Abs. 2 entgegenstehende Recht bleibt bis zu seiner Anpassung an diese Vorschrift des Grundgesetzes in Kraft, jedoch nicht länger als bis zum 31. März 1953“ – aus Art. 4 Abs. 2 wurde dann Art. 3 Abs. 2, aus Art. 138 c-2 wurde Art. 117 Abs. 1 GG.

weitere Diskussion<sup>210</sup>

Somit folgt die Verpflichtung der Gesetzgebung, die Gleichstellung der Frauen auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen, unter Einschluss des demokratisch-politischen Rechtsbereichs und des Wahlrechts, bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG.

Die Verwirklichungs- bzw. Durchsetzungspflicht des Gesetzgebers ist bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ enthalten – ein klarer „Auftrag an den Gesetzgeber“ (Dr. Hermann Frey, CDU).

#### — Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG

Das BVerfG (1. Senat) klärte bereits **1953** in der ersten „Gleichberechtigungsentscheidung“ unter Bezugnahme auf die o. g. historischen Materialien (Parlamentarischer Rat, Hauptausschusssitzung vom 18.1.1949), dass der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG eine „echte Rechtsnorm“ und kein bloßer Programmsatz ist, sondern „unmittelbar bindendes Recht“, das nach Art. 1 Abs. 3 GG direkt alle Staatsgewalten in der Bundesrepublik Deutschland bindet (BVerfGE 3, 225 ff. – juris LS 4, Rn. 1, 37).

Bereits diese Entscheidung lässt keinen Zweifel daran, dass sich Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG auf alle Rechtsbereiche bezieht („Gleichberechtigung der Frau in jeder Beziehung“).

So heißt es in Rn. 32, 33:

*„Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates erkannten die Gleichberechtigung von Mann und Frau einmütig als ein Gebot materialer Gerechtigkeit an. Unter allseitiger Zustimmung erklärte das Mitglied des Parlamentarischen Rates Dr. Strauß in der 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18. Januar 1949 (StenoProt. S. 529 ff. <538, 539>):*

*„...ich sage, daß der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau uns zum mindesten seit 1918 bereits ... in Fleisch und Blut übergegangen ist ... Gerade die vergangenen Jahre haben wohl jedem Mann ... vor Augen geführt, daß die Aufgaben der Frau fast sogar noch schwerer - auch physisch schwerer - sind als die des Mannes ... Infolgedessen dürfte es gar keinen Zweifel ... darüber geben ..., daß wir die Gleichberechtigung der Frau in jeder Beziehung ... anerkennen und verlangen...“*

Daraus zieht das BVerfG in Rn. 34 den Schluss:

*“Der Wille des Parlamentarischen Rates, diese rechtspolitische Forderung unmittelbar geltendes Recht werden zu lassen, ist bereits durch die Einordnung des Art. 3 Abs. 2 GG in die "Grundrechte" zum Ausdruck gekommen.“*

Besonders seit Anfang der 1990er Jahre zeigt sich eine dynamische Rechtsprechung des

---

<sup>210</sup> Vgl. Böttger, a.a.O., S. 235 und Fn. 172; Parlamentarischer Rat Drs. 535, Grundgesetzentwurf, 2. Lesung des Hauptausschusses, Stand: 20.1.1949; Drs. 543, Grundgesetz: Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses zur Fassung des Hauptausschusses, 2. Lesung, Synopse, Stand: 25.1.1949; Drs. 591, Grundgesetzentwurf, Vorschlag des Fünferausschusses, Stand: 5.2.1949; Drs. 604, Grundgesetzentwurf des Hauptausschusses, 3. Lesung, Stand: 10.2.1949.

BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG.

Schon **1991** stellte das BVerfG (1. Senat) klar, aus dem „verfassungsrechtlichen Gebot, (...) für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen“, folge, dass die

„*vorgefundene gesellschaftliche Wirklichkeit*“ nicht hingenommen werden müsse.

Anderenfalls verlöre das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot seine Funktion.<sup>211</sup>

Ausdrücklich betonte das BVerfG (Rn. 31):

„*Der Gleichberechtigungsgrundsatz ist strikt anzuwenden. Dies gilt namentlich dort, wo Frauen benachteiligt werden; denn Art. 3 Abs. 2 GG soll vor allem dem Abbau solcher Benachteiligungen dienen*“.

**1992** betonte das BVerfG (1. Senat) in der bekannten „Frauen-Nachtarbeitsverbot“-Entscheidung erneut:<sup>212</sup>

„*Der über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG hinausreichende Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 GG besteht darin, daß er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt. Der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen (vgl. BVerfGE 15, 337 <345>; 48, 327 <340>; 57, 335 <345 f.>). Er zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. So müssen Frauen die gleichen Erwerbschancen haben wie Männer (vgl. BVerfGE 6, 55 <82>). Überkommene Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für Frauen führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden (vgl. BVerfGE 15, 337 <345>; 52, 369 <376 f.>; 57, 335 <344>). Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden (BVerfGE 74, 163 <180>).*“

**1993** bekräftigte das BVerfG (1. Senat) zu Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG:<sup>213</sup>

„*Nach dieser Vorschrift sind Männer und Frauen gleichberechtigt. Damit sollen einerseits Diskriminierungen wegen des Geschlechts ausgeschlossen werden, die auch Art. 3 Abs. 3 GG verbietet. Darüber hinaus stellt Art. 3 Abs. 2 GG ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Er zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>).*“

---

<sup>211</sup> BVerfGE 84, 9, juris Rn. 31; s. auch BVerfGE 57, 335, 344, 345 f.

<sup>212</sup> BVerfGE 85, 191, 207, juris Rn. 53.

<sup>213</sup> BVerfGE 89, 276 ff., juris Rn. 37.

Insoweit bejahte das BVerfG 1993 im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG eine zu erfüllende „grundrechtliche Schutzpflicht“ (LS 1, Rn. 39) und einen „Schutzauftrag“, der sich vor allem an den Gesetzgeber richtet (Rn. 43).

Die Entscheidungen des BVerfG aus den Jahren 1991-1993 lassen deutlich erkennen, dass bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG die Pflicht des Gesetzgebers folgt, „auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern hinzuwirken“.<sup>214</sup>

Ausdrücklich dürfen „faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden“.<sup>215</sup>

Das bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG enthaltene Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot wird **seit 1994** durch den eingefügten **Satz 2 in Art. 3 Abs. 2** (Satz 2: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“; Förder- und Durchsetzungsgebot) nun ausdrücklich klargelegt.<sup>216</sup>

Somit besteht kein Zweifel, dass faktische Nachteile, die typischerweise Frauen in Parteien und der Politik treffen, durch gesetzliche Maßnahmen ausgeglichen werden dürfen, um die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern auch im Rechtsbereich der demokratischen Politik mit Hilfe des Wahlrechts anzugleichen. Denn „das Grundgesetz kann nur als Einheit begriffen werden“.<sup>217</sup>

### **BVerfG vom 6.12.2021 (2 BvR 1470/20)**

Am 17.1.2022 veröffentlichte das BVerfG den Beschluss der 1. Kammer des 2. Senats vom 6.12.2021, mit dem die Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Thüringen mangels Zulässigkeit nicht zur Entscheidung angenommen wurde. Somit sind alle verfassungsrechtlichen Fragen weiterhin offen.

**Fazit:** Art. 3 Abs. 2 GG gibt das für das gesamte Bundesgebiet verbindliche „Niveau“ der Gleichberechtigung von Frauen und Männern vor. Das bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG enthaltene Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot bezieht sich auf alle Lebens- und Rechtsbereiche und verpflichtet vor allem den Gesetzgeber zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen in allen Bereichen (s.o.).

Das **BVerfG** verweist auf den **weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**, der im Falle einer „paritätsgerechten Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts“ durch **Abwägung** einen „angemessenen Ausgleich“ der betroffenen Verfassungsgüter vornehmen müsse (Rn. 113).

---

<sup>214</sup> BVerfGE 85, 191 ff. juris Rn. 53; BVerfGE 89, 276 ff. juris LS 1, Rn. 43.

<sup>215</sup> BVerfGE 85, 191, 207.

<sup>216</sup> Vgl. BVerfGE 92, 91, 109.

<sup>217</sup> BVerfG 3, 225 ff., juris Rn. 19.

Dabei spreche „viele dafür, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstehen“ - namentlich die Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 GG, und die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 GG (Rn. 112). Ob es sich „bei dem Gleichstellungsgebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG um ein übergeordnetes Verfassungsgut“ handelt, lässt das BVerfG offen (Rn. 112).

Das BVerfG betont die **Befugnis des Bundesgesetzgebers, Gesetze zu erlassen** (Rn. 112 „Gestaltungsauftrag“) und macht zudem deutlich, dass **ausnahmsweise möglicherweise** sogar eine **Gesetzgebungspflicht** bestehen könnte, die sich aus dem Grundgesetz oder auch aus dem Unionsrecht ergeben könnte (Rn. 95, 109, 111, 119 ff.).

**Es obliegt somit dem Gesetzgeber, das Wahlrecht näher auszugestalten und bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ein Paritätsgesetz zu erlassen, das „den gebotenen Ausgleich zwischen Gleichstellungsgebot, Parteienfreiheit und den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl“ – Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 GG – herbeiführt** (Rn. 97, 98, 112, 113).

## **2. Maßnahmen bezüglich der Wahlkreisbewerbungen**

- **Wie kann gewährleistet werden, dass auch bei Direktmandaten eine gleichberechtigte Repräsentanz von Männern und Frauen erreicht wird?**

Dazu oben II.1.

Mit Hilfe von „Wahlkreis-Duos“ ließe sich Repräsentanz erreichen. Auch solche Regelungen wären verfassungsrechtlich zulässig.

## **3. Andere Maßnahmen (offene Listen, Wahlkampfkostenerstattung an gleichmäßig besetzte Listen koppeln, Parteienfinanzierung)**

Offene Listen erlauben Wahlberechtigten lediglich, die Position der Nominierten auf der Liste zu verändern. Dadurch wird die Anzahl der Kandidatinnen auf der Liste aber nicht vergrößert. Nicht gelistete Kandidatinnen können von den Wahlberechtigten nicht gewählt werden.

Denkbar ist, die Wahlkampfkostenerstattung mit der freiwilligen paritätischen Nominierung – gleichmäßig besetzte Listen - zu verbinden. Allerdings zeigen die Erfahrungen in Frankreich (oben II. 1.), dass vor allem große Parteien eher auf die Erstattung von Millionenbeträgen verzichten, als auf die Nominierung von Männern. Es ist daher unsicher, ob sich eine solche Maßnahme als wirksam erweisen würde.