

Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel

12. Oktober 2022

**Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der  
Parlamentsarbeit, Sitzung am 13. Oktober 2022**

Es ist zunächst daran zu erinnern, dass die Aufgabe der Kommission nach § 55 BWahlG i.V.m. dem konkretisierenden Einsetzungsbeschluss des Bundestages<sup>1</sup> nicht nur darin besteht, sich „auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen (zu) befassen, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern“. Ihre ausdrückliche Aufgabe ist es auch, angesichts des „deutlich unter 50 Prozent“ liegenden Frauenanteils unter den Abgeordneten des Bundestages „verfassungskonforme Vorschläge (zu) erarbeiten, wie eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erreicht werden kann.“<sup>2</sup> Es ist davon auszugehen, dass diese Vorschläge nicht weniger „effektiv“ ausfallen dürfen als die Vorschläge zur Verkleinerung des Bundestages.

Freiwillige Vereinbarungen der Parteien scheiden damit aus, da sie untauglich sind, wirksame Veränderungen herbeizuführen. Beispielhaft kann auf die freiwilligen Vereinbarungen mit der Wirtschaft zur „Gleichstellung in der Privatwirtschaft“ (2001)

<sup>1</sup> Dem Beschluss lag der Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 15.3.2022, BT-Drs. 20/1023, zugrunde.

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/1023, S. 2 dort II.2.a. und b.; vgl. auch *Deutscher Bundestag*, Ausschüsse. Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/kommission-wahlrecht](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht). Siehe auch die Stellungnahmen der Sachverständigen zum paritätischen Wahlrecht: *Laskowski*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag v. 12.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)07, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899550/14ec6670a0e60984b4df5991a6938bc0/K-Drs-007-Laskowski-Leitfragen-Paritaet-data.pdf>; *Möllers/von Achenbach*, Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze v. 9.5.2022, Komm-Drs. 20(31)03, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899542/f62b307dae268e0b561bdf693c29faa/K-Drs-003-Papier-zur-Parita-t-Mo-llers-Achenbach-data.pdf>; *Wawzyniak*, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 12.5.2022, Thema Parität v. 9.5.2022, Komm-Drs. 20(31)04 <https://www.bundestag.de/resource/blob/899544/295479cb0b36700c4cd628a6ab8b099a/K-Drs-004-H-Wawzyniak-Stellungnahme-Paritaet-data.pdf>; *Ferner*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern v. 10.5.2022, Komm-Drs. 20(31)06, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899548/8baa29b8595ff03eae45a00183b0311/K-Drs-006-Stellungnahme-Ferner-Paritaet-data.pdf>.

verwiesen werden. Ebenso kann auf die seit mehr als 70 Jahren bestehende Freiwilligkeit der Parteipraxis verwiesen werden, die durch strukturelle Chancengleichheit von Frauen gekennzeichnet ist.

Im Vordergrund der Diskussion über die Verkleinerung des Deutschen Bundestages steht inzwischen ein von den Obleuten der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP eingebrachter Reformvorschlag zur Begrenzung der Bundestagsmandate auf die Regelgröße von 598, der ein völlig neues, zweitstimmenabhängiges Zuteilungsmodell für Mandate vorsieht, um Überhangmandate und daran anknüpfende Ausgleichsmandate auszuschließen. Das neue Zuteilungsmodell wird im Zwischenbericht ausdrücklich aufgegriffen („verbundene Mehrheitsregel“) und empfohlen.<sup>3</sup>

**Das neue Modell der zweitstimmenabhängigen Mandatzuteilung/verbundene Mehrheitsregel eignet sich als Vorlage für eine neue paritätsabhängige Mandatzuteilung, die hier vorgeschlagen wird (siehe II.).**

Sofern das Modell der zweitstimmenabhängigen Mandatzuteilung/verbundene Mehrheitsregel als verfassungskonform betrachtet wird, ist auch das Modell der paritätsabhängigen Mandatzuteilung als verfassungskonform zu bewerten (siehe II.).

### **I. Zweitstimmenabhängige Mandatzuteilung / verbundene Mehrheitsregel**

Kern des Modells der zweitstimmenabhängigen Mandatzuteilung/verbundene Mehrheitsregel und entscheidende Neuerung ist die Bindung der Direktmandate (Erststimme, Wahlkreis) an das Zweitstimmenergebnis einer Partei – sofern sie nicht an der 5%-Hürde gescheitert ist – und die „Zweitstimmendeckung“. Danach werden einer Partei in einem Bundesland nur noch so viele Mandate zugeteilt, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung). Fehlt die Zweitstimmendeckung, wird ein Direktmandat trotz relativer Mehrheit der Erststimmen in einem Wahlkreis nicht zugeteilt. Erringt also eine Partei in einem Land mehr Direktmandate als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen, werden die überzähligen Direktmandate (mit dem geringsten Erststimmenergebnis) gekappt.<sup>4</sup> An

---

<sup>3</sup> Vgl. BT-Drs. 20/3250, S. 13 ff. (zu 2.2.3.1), S. 21 f. (zu 2.3, dort Ziffern 1-5).

<sup>4</sup> Am 7.7.2022 wurden von der Reformkommission die Eckpunkte für den Zwischenbericht beschlossen, die das Zuteilungsmodell der Zweitstimmendeckung enthalten, vgl. Komm.-Drs. 20(31)029Neu, Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit – Eckpunkte, Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022,

sich „gewonnene“ Direktmandate ziehen dann nicht in den Bundestag ein. Der Reformvorschlag geht über eine bloße Detailnovelle des Wahlrechts hinaus. Er führt zu einem neuen Konzept des Verhältniswahlsystems mit Elementen der Mehrheitswahl - „systemischer Neuanfang“.<sup>5</sup>

Insoweit steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.<sup>6</sup> Das Ziel, das mit dem Modell verfolgt wird – die Verkleinerung des Bundestages zur „Sicherung der Funktionsfähigkeit (...) der Volksvertretung“, ist verfassungsrechtlich legitimiert<sup>7</sup>; ab einer gewissen Größe gilt die Arbeitsfähigkeit des Bundestages als gefährdet.<sup>8</sup> Das verfassungsrechtlich legitime Ziel findet sich zwar nicht ausdrücklich im Grundgesetz, es wird jedoch durch die Rechtsprechung des BVerfG aus dem GG hergeleitet. Insoweit nimmt die zweitstimmenabhängige Mandatzuteilung/verbundene Mehrheitsregel in zulässiger Weise auf die tatsächlichen Verhältnisse, veränderten Umstände und die politische Wirklichkeit Bezug – denn daran hat sich der Wahlrechtsgesetzgeber zu orientieren.<sup>9</sup> Kollidierendes Verfassungsrecht muss er zu einem angemessenen Ausgleich bringen.<sup>10</sup>

Das Modell ist in der Kommission umstritten, die Hälfte der Sachverständigen hält es für verfassungskonform, die andere Hälfte für verfassungswidrig.<sup>11</sup> Darüber bestehen – wie beim Thema „Paritätisches Wahlrecht“ – in der Kommission unterschiedliche verfassungsrechtliche Auffassungen.

## II. Paritätsabhängige Mandatzuteilung

An das „Reformmodell der Mandatzuteilung“ ließe sich systemisch anknüpfen, es könnte um ein neues paritätsabhängiges Zuteilungsmodell ergänzt werden.

---

<https://www.bundestag.de/resource/blob/903330/498c43d8485fc6bf2511dc54d232d77e/K-Drs-029-Eckpunkte-zum-Zwischenbericht-data.pdf>; *Deutscher Bundestag*, Dokumente, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-wahlrecht-895898>.

<sup>5</sup> So *Bartsch* pointiert, vgl. *Deutscher Bundestag*, Dokumente. Vorschlag der Ampel-Obleute auf dem Prüfstand, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-pa-wahlrechtsreform-892500>.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 95, 335, 349f.; 131, 316, 335f.

<sup>7</sup> BVerfGE 135, 259 Rn. 53 – „Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“.

<sup>8</sup> Zur „Verkleinerung des Bundestages als legitimer Zweck“ *Möllers/Kokott/Vogt*, Die Eventualstimme als legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1f, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

<sup>9</sup>Vgl. BVerfGE 157, 300, 312 Rn. 32; 146, 327, 352 Rn. 63f.; 131, 316, 370ff. Rn. 139f.,146; 135, 259, 287 Rn. 53; 129, 300, 321; 120, 82, 105, 107; s. auch *Möllers/Kokott/Vogt*, a.a.O., S. 1.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

<sup>11</sup> Vgl. Bundestag, Dokumente, Zwei Konträre Modelle zur Verkleinerung des Bundestages v. 23.6.2022, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw25-pa-wahlrecht-bt-verkleinern-895884>.

In Bezug auf *Wahlvorschlagslisten* wäre eine gesetzliche Regelung erforderlich, die für die Mandatzuteilung eine hälftig-alternierende Zuteilung der Listenmandate der Parteien vorschriebe, so dass immer abwechselnd einer gelisteten Frau, danach einem gelisteten Mann (oder in umgekehrter Reihenfolge) ein Mandat zugeteilt werden würde. Eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Nominierung ihrer Wahlvorschlagslisten wäre dann entbehrlich und könnte entfallen.

Wird wie bisher an *Direktmandaten* in Form von Einzelmandaten festgehalten – also keine „Wahlkreis-Duos“ (Kandidatin plus Kandidat) –, wäre eine gesetzliche Zuteilungsregelung erforderlich, die die zweitstimmengebundenen zugeteilten Direktmandate mit den Listenmandaten „paritätisch verrechnet“. Werden z.B. 10 männliche Direktmandate erlangt, so wäre eine Verrechnung mit den der Partei zustehenden Listenmandaten („Zweitstimmendeckung“) erforderlich, die zunächst zu einem „paritätischen Ausgleich“ führen müsste. Folglich wäre zunächst den ersten 10 auf der Wahlvorschlagsliste der Partei gelisteten Kandidatinnen ein Listenmandat zuzuteilen. Danach folgt eine paritätische Zuteilung der Listenmandate in Bezug auf die gelisteten Personen. Wäre eine paritätische Verrechnung mit den Listenmandaten nicht (mehr) möglich, weil ab einem bestimmten Listenplatz nur (noch) Frauen oder nur (noch) Männer gelistet wären, hätte dies zur Konsequenz, dass keine Mandate mehr zugeteilt werden würden.

Dem Wahlrechtsgesetzgeber steht auch insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu.<sup>12</sup> Das mit dem paritätsabhängigen Zuteilungsmodell verfolgte Ziel der Verwirklichung der Chancengleichheit von Kandidatinnen und der gleichberechtigten demokratischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, ist verfassungsrechtlich legitim und findet seine Grundlage in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG. Schon aus den historischen Materialien des Parlamentarischen Rats ergibt sich klar, dass bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt“) folgt, dass die Gleichberechtigung in allen Rechtsgebieten einschließlich des Wahlrechts zu verwirklichen ist.<sup>13</sup> Dabei erstreckt sich das nach der Rechtsprechung des BVerfG

---

<sup>12</sup> BVerfGE 95, 335, 349f.; 131, 316, 335f.

<sup>13</sup> Vgl. Stenographische Protokoll der 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.1.1949, S. 538-544, abgedruckt in *Barbara Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 215-225 – ausdrückliche Forderung von *Frau Wessel* (Zentrum) nach einem Wahlrecht mit Chancengleichheit für Kandidatinnen (Liste), die auf Zustimmung insb. von *Dr. Frey* (CDU) und der CDU/CSU-Fraktion stieß, 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“, so *Dr. Frey*, a.a.O., S. 223.

(„Frauen-Nachtarbeitsverbot“ 1992)<sup>14</sup> bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG enthaltene Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit.

Mit dem Modell der paritätsabhängigen Zuteilung nimmt der Gesetzgeber auf die tatsächlichen Verhältnisse und die politische Wirklichkeit Bezug.<sup>15</sup>

Im Übrigen müsste das paritätsabhängige Zuteilungsmodell kollidierendes Verfassungsrecht zu einem Ausgleich bringen.<sup>16</sup> Das BVerfG hat in dem Senatsbeschluss vom 15.12.2020 (2 BvC 46/19) deutlich gemacht, dass im Rahmen einer paritätischen Regulierung von Wahlvorschlagslisten und Direktkandidaturen (gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Nominierung) folgende Rechtspositionen einem angemessenen Ausgleich zugeführt werden müssten: Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 GG. Den Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG erachtet das BVerfG dabei als gleichrangig und gleichwertig mit den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 GG und den Parteienrechten in Art. 21 Abs. 1 GG.

Ein solcher Ausgleich würde einer paritätsabhängigen Mandatzuteilung, die auf gesetzliche Nominierungspflichten politischer Parteien komplett verzichtet, nicht entgegenstehen. Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG würde eine solche Regelung rechtfertigen – zumal die Parteienrechte, Art. 21 Abs. 1 GG, durch eine paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelung nicht direkt betroffen, sondern allenfalls mittelbar tangiert sind. Paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelungen erscheinen im Vergleich zu gesetzlichen Nominierungspflichten der Parteien als ein „milderes Mittel“, aber ebenso effektiv, und auch unter diesem Aspekt verhältnismäßig.

Im Vergleich zu der dem neuen Modell der zweitstimmenabhängigen Mandatzuteilung/verbundene Mehrheitsregel, die stark in die Wahlrechtsgrundsätze (Wahlgleichheit), Art. 38 Abs. 1 GG, eingreift – keine Zuteilung von „gewonnenen“ Direktmandaten, denen die Zweitstimmendeckung fehlt –, ist die paritätsabhängige Mandatzuteilung von weitaus geringerer Intensität. Denn anders als die

---

<sup>14</sup> BVerfGE 85, 191, 207 - juris Rn. 53; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276 ff. - juris Rn. 37 – „Schutzpflicht“, „Schutzauftrag“.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 157, 300, 312 Rn. 32; 146, 327, 352 Rn. 63f.; 131, 316, 370ff. Rn. 139f., 146; 135, 259, 287 Rn. 53; 129, 300, 321; 120, 82, 105, 107; s. auch *Möllers/Kokott/Vogt*, a.a.O., S. 1. legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1f, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

<sup>16</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

zweitstimmenabhängige Mandatszuteilung schließt die paritätsbezogene Mandatszuteilung „gewonnene“ Mandate nicht direkt von der Zuteilung aus, sondern formuliert lediglich einen neuen Zuteilungsmodus, auf dessen Wirkung die Parteien durch eine entsprechende Nominierung selbst Einfluss nehmen können. Die Regelung bezieht sich nur auf die Sitzzuteilung, nicht auf die Aufstellung und Wahl der Kandidierenden.<sup>17</sup>

Schon diese Überlegungen sprechen für die Verfassungskonformität der paritätsabhängigen Mandatszuteilung. Darüber hinaus spricht die folgende Argumentation für die

### **Verfassungskonformität des Modells der paritätsabhängigen Mandatszuteilung:**

Sofern Rechte von Parteien oder Bewerbern und Bewerberinnen überhaupt tangiert werden, dann in vergleichsweise geringer Intensität.<sup>18</sup> Diesen Beeinträchtigungen stehen jedenfalls gleichrangige Verfassungsbelange gegenüber:

Eingriffe in die Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 GG, sind zulässig zum Schutz der innerparteilichen Demokratie.<sup>19</sup> Diesem Zweck dient die paritätsabhängige Mandatszuteilung, denn die innerparteiliche Demokratie umfasst den Schutz der Chancengleichheit von Kandidatinnen gem. Art. 38 Abs. 1 GG in parteiinternen Nominierungsverfahren. Die Gewährleistung der Chancengleichheit kommt in einer gleichmäßigen Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten zum Ausdruck.

Hinzu tritt rechtfertigendes kollidierendes bzw. ergänzendes Verfassungsrecht – Art. 3 Abs. 2 GG.

---

<sup>17</sup> Daher hält der BayVerfGH die Mandatszuteilungsregelung in Art. 14 Abs. 4 BayVerf – keine Zuteilung von Mandaten einschließlich „gewonnener“ Direktmandate bei Landtagswahlen, wenn die Wahlvorschläge einer Partei/Wählergruppe nicht mind. 5 % der insgesamt abgegebenen Stimmen erhalten – die massiv in die Wahlgleichheit eingreift (Erfolgswertgleichheit der Stimmen, Chancengleichheit der Parteien/Wählergruppen), für zulässig, vgl. BayVerfGHE 3, 115, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 93f.

<sup>18</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 7; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 858; *Wawzyniak*, Chancengerechtigkeit für Frauen im Wahlrecht – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Geschlechterquoten im Wahlrecht (Dissertation), 2022, S. 433ff.; im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 GG: Verbot einer Doppelkandidatur ist zulässig, BVerwG, NVwZ 1992, 489; verfassungsmäßig sind Unterschriftenquoten, zum Nachweis der Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen, BVerfGE 82, 353, 364; 111, 289, 302; die 5 %-Sperrklausel/Bundestagswahl ist verfassungskonform, BVerfGE 120, 82, 109; 122, 304, 314 f.

<sup>19</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 21 Rn. 21.

Wie das BVerfG in dem Beschluss 2020 deutlich gemacht hat, ist ein Ausgleich zwischen den „gleichrangigen verfassungsrechtlichen Vorgaben“ der Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG erforderlich. Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 GG sind „mit dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG abzuwägen“.<sup>20</sup>

Paritätsregelungen wie die paritätsabhängige Mandatzuteilung dienen als kompensatorische Maßnahme sowohl der Sicherung und Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG, die heute real in den meisten Parteien nicht besteht, als auch der Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Art. 3 Abs. 2 GG.

Die speziellen Gleichheitsätze des Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG sowie des kommen hier nebeneinander zur Anwendung, sie überschneiden sich partiell. Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG ergänzen sich, um die tatsächliche politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten – das heißt in erster Linie, angesichts der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“,<sup>21</sup> deren gleiche demokratische Teilhabe in der politischen Wirklichkeit herzustellen.

Damit erfüllen paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelungen insbesondere den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG im Bereich der Politik und des Wahlrechts, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe.<sup>22</sup> Der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG bezieht sich auf alle Rechts- und Lebensbereiche und schließt das Wahlrecht mit ein, wie sich schon aus den historischen Materialien ergibt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 97.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG, Beschl- v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris Rn. 8, 24, Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss v. 24.11.2014 – 4 W 55/14.

<sup>22</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109.

Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet den Staat zur umfassenden Umsetzung des Gleichstellungsauftrags.<sup>24</sup>

Durch den engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, sowie Art. 1 Abs. 1 GG und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots, wird die hohe Wertigkeit des Gleichberechtigungsgrundrechts und -gebots deutlich.<sup>25</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, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG,<sup>26</sup> deutlich.

Diese Betrachtung wird zusätzlich gestützt durch Art. 11, Art. 7 und Art. 4 des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW).<sup>27</sup> Daraus ergeben sich internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, für den Bund und die Länder.<sup>28</sup> CEDAW fordert in Art. 11 die Beseitigung mittelbarer und faktischer Diskriminierungen. Darüber hinaus verpflichtet Art. 7 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) sowie ihnen das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit zu gewährleisten (7b). Art. 4 Abs. 1 stellt klar, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau, also Gleichstellungsförder- und -

---

<sup>24</sup> V. Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Rn. 172; Meyer, Verboten das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten, NVwZ 2019, 1245, 1248: „Die verfassungspolitische Schlacht“ ist bereits mit der Verfassungsänderung 1994 – Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – geschlagen; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370f.

<sup>25</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 3 Rn. 101; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.

<sup>26</sup> Epping/Hillgruber-Dietlein, BeckOK GG, 42. Ed. 1.1.2019, Art. 79 Rn. 36.

<sup>27</sup> BGBl 1985 II, S. 648.

<sup>28</sup> Anderer Ansicht offenbar der ThürVerfGH, der ausdrücklich offen lässt, „innerhalb welcher Grenzen bei der Auslegung landesverfassungsrechtlicher Normen auch Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge einzubeziehen sind, die der Bund abgeschlossen hat“, Urt. vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 137.

durchsetzungsmaßnahmen i.S.v. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG<sup>29</sup>, zulässig sind. 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>30</sup>

CEDAW gilt seit 1985 in Deutschland als einfaches Bundesgesetz. Als völkerrechtlicher Vertrag erlangt CEDAW verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des GG.<sup>31</sup> Dadurch kann eine Modifizierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe erforderlich werden.<sup>32</sup> Art. 11, Art. 7 und Art. 4 Abs. 1 CEDAW sind in die Interpretation der Grundrechte und Gewährleistungen des GG einzubeziehen. Eine danach gebotene CEDAW-freundliche Interpretation von Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG<sup>33</sup> fällt zu Gunsten des Gleichstellungsgebots und Gleichstellungsauftrags ins Gewicht 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 im Parlament gerichtet sind.

**Eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter fällt auch angesichts der allenfalls sehr geringen (mittelbaren) Eingriffsintensität deutlich zu Gunsten paritätsabhängiger Mandatzuteilungsregelungen aus. Die Verhältnismäßigkeit ist zu bejahen.**

### III. Ergebnisgleichheit

Dass sich aufgrund von Paritätsregelungen (paritätsbezogene Mandatzuteilung oder paritätische Wahlvorschlagsliste und nominierte Stimmkreisduos) am Ende (nahezu)

---

<sup>29</sup> Vgl. *König/Schadendorf*, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, 853, 858.

<sup>30</sup> CEDAW Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Staatenbericht Deutschland v. 9.3.2017, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Nr. 32.

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 367f.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 152, 1 ff., juris Rn. 62 f., 66. A.A. wohl der ThürVerfGH, der das Land Thüringen offenbar nicht an völkerrechtliche Verpflichtungen gebunden sieht, die sich aus völkerrechtlichen Verträgen wie CEDAW ergeben, die der Bund geschlossen hat, Urt. vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 137.

<sup>33</sup> Vgl. *König/Schadendorf*, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, 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 von Männern herleiten.

paritätisch zusammengesetzte Parlamente ergäben, wird von einigen als „Ergebnisgleichheit“ bezeichnet und als verfassungswidrig kritisiert. Diese Kritik ist unbegründet. Denn das kritisierte „Ergebnis“ entspricht dem verfassungsrechtlich legitimierte Ziel der paritätischen Regelung. Verfassungsrechtlich legitimierte Ziele werden nicht dadurch, dass sie tatsächlich erreicht wird, auf einmal verfassungswidrig. Die Zielerreichung entspricht selbstverständlich ebenso der Verfassung wie das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel selbst – die gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern durch (nahezu) gleichmäßig mit weiblichen und männlichen Abgeordneten besetzte Parlamente.

Paritätische Wahlregelungen stellen die *Chancengleichheit* von Kandidatinnen her und sichern sie; dass sich nach der Wahl (nahezu) paritätische Verhältnisse in den Parlamenten einstellen, ist dem personalisierten Verhältniswahlrecht geschuldet, das bei der Bundestagswahl zur Anwendung gelangt. Hier zeigt sich, dass sich die Begriffe Chancen- und Ergebnisgleichheit nicht eindeutig abgrenzen lassen und daher auch nicht weiterführen.<sup>34</sup>

Zudem: Der Begriff „Ergebnisgleichheit“ geht auf die frühe arbeitsrechtliche Judikatur des EuGH zur Zulässigkeit von Quotenregelungen im öffentlichen Dienst zurück („Kalanke“, 1995)<sup>35</sup>, wonach Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG, heute Richtlinie 2006/54/EG, 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>36</sup> Für das hier diskutierte paritätische Wahlrecht für Bundestagswahlen hat die arbeitsrechtliche Rechtsprechung des EuGH 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 paritätischen Wahlgesetz 2007 –, müsste das EU-Recht insgesamt Berücksichtigung finden, insbesondere Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 23 EUGrCh sowie die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Gleichstellungsrecht. So findet sich in Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV ein Gebot zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und

---

<sup>34</sup> So auch v. Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 367.

<sup>35</sup> EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

<sup>36</sup> EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-409/95, Slg. 1997, I-6363, Rn. 29 ff., 33; zur Entwicklung der EuGH-Rspr. s. von Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 172 f.

Männern, zudem in Art. 23 Abs. 2 EUGrCh die Grundlage für die „Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht“, die ausdrücklich erlaubt sind. Art. 23 EUGrCh kommt fundamentale, grundlegende Bedeutung zu.<sup>37</sup>

Ergänzend wäre die EMRK i.V.m. der Rechtsprechung des EGMR gem. Art. 52, Art. 53 EUGrCH einzubeziehen sowie gem. Art. 53 EUGrCh das völkerrechtliche Abkommen CEDAW. CEDAW wurde von allen EU-Staaten ratifiziert. Nach Art. 52, Art. 53 EUGrCH ist Art. 23 EUGrCh im Einklang mit der EMRK und gem. Art. 53 EUGrCH im Einklang mit CEDAW auszulegen. Die hier im Vordergrund stehende RL 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen<sup>38</sup> dient der Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, Art. 1 Abs. 1 RL. Die RL verbietet direkte und mittelbare Diskriminierung und erlaubt positive Maßnahmen zur „Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben“, Art. 2, Art. 3 RL. Die RL ist grundrechtskonform in Einklang mit Art. 23 EUGrCH auszulegen.<sup>39</sup> Somit sind die EMRK und CEDAW auch zur Interpretation der RL 2006/54/EG heranzuziehen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bereits in zwei Entscheidungen zu Wahlgesetzen, die das Ziel einer gleichmäßigen, paritätischen Zusammensetzung von Parlamenten mit weiblichen und männlichen Abgeordneten verfolgten, Stellung genommen. Die Entscheidungen aus den Jahren 2011 und 2019 betrafen das spanische und das slowenische Wahlgesetz. Danach sind beide Paritätsgesetze mit der EMRK vereinbar, danach sichern sie zudem die *demokratische Legitimation von Wahlen*.<sup>40</sup> In der Entscheidung des EGMR 2019 heißt es ausdrücklich:

*„Consequently, the Court considers that the interference in question pursued the legitimate aim of strengthening the legitimacy of democracy by ensuring a more balanced participation of women and men in political decision-making.*

---

<sup>37</sup> Jarass, EU-Grundrechte-Charta, 4. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 2.

<sup>38</sup> ABI. EG L 204 S. 23.

<sup>39</sup> EuGH, Urteil v. 1.3.2022, C-236/09 – Association belge, Slg.2011, I-773 Rn.32.

(Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 23)

<sup>40</sup> EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199209>.

*It remains to be determined whether the rejection of the lists of candidates for non-compliance with the gender quota requirement was proportionate to the legitimate aim pursued.*

*Helpful guidance can be obtained from the relevant instruments adopted by the Council of Europe institutions, in which they not only allow but also encourage member States to adopt gender quotas into their electoral systems coupled with strict sanctions for non-compliance.”*

Es erscheint durchaus möglich, dass Unionsrecht, etwa die RL 2006/54/EG, hier einschlägig ist; so könnte der Hinweis des BVerfG auf die Bedeutung des Unionsrechts in der Entscheidung vom 15.12.2020 gedeutet werden. Sollten die arbeitsrechtlichen Judikate des EuGHs in diesem Zusammenhang relevant werden, würde sich jedoch auch die Frage stellen, auf wen die vom EuGH für männliche „Sozialfälle“ konzipierte „Öffnungsklausel“ dann im Bereich des Wahlrechts im Hinblick auf Kandidaturen anwendbar sein sollte. In Bezug auf das u.U. einschlägige Unionsrecht besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines (verfassungs)gerichtlichen Verfahrens zur Klärung der Frage, ob die Vorgaben der RL 2006/54/EG auf Parlamentsabgeordnete – „Beruf“ – anwendbar ist, den EuGH anzurufen.

#### **IV. Formale demokratische Gleichheit und Wahlgleichheit**

Paritätische Regelungen sind auch mit der strikt formal verstandenen demokratischen Gleichheit, Art. 20 Abs. 1 GG, und – damit verbunden – mit der strikt formalen Wahlrechtsgleichheit – Art. 38 Abs. 1 GG –, zu vereinbaren.<sup>41</sup>

Zwar fragt das BVerfG in dem Beschluss vom 15.12.2020:

*„Warum das strenge und formale Verständnis der Wahlgleichheit gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch ein materielles Verständnis ersetzt werden soll, erschließt sich [...] aus der Wahlprüfungsbeschwerde nicht.“*<sup>42</sup>

Es weist darauf hin, dass der *„Grundsatz der Gleichheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sichert“* und daher gebiete, dass *„alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können“*. Er sei

---

<sup>41</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 77, der die Frage am Ende verneint, Rn.114.

<sup>42</sup> BVerfGE, 156, 224 Rn. 63.

daher „im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen“.<sup>43</sup> Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantiere jeder Partei und allen Bürgerinnen und Bürgern, die gem. Art. 38 Abs. 2 GG wählbar sind, als Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern ein Recht auf Chancengleichheit.<sup>44</sup> Dieses Recht beinhalte, dass jeder Partei sowie jeder und jedem sich Bewerbenden grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenstehen müssen (passives Wahlrecht).<sup>45</sup>

Daraus schlussfolgert das BVerfG: Wenn also das passive Wahlrecht gem. Art. 38 Abs. 1 GG allen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern die formal gleiche Chance gewährleiste, Mitglied des Parlaments zu werden,<sup>46</sup> so könne gerade das Fehlen von Paritätsvorgaben der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden i.S.v. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Rechnung tragen, während die Anordnung von Paritätsverpflichtungen diesem Grundsatz widersprechen würde.<sup>47</sup> Somit stellt sich die Frage, ob Paritätsgesetze mit dem „strengen und formalen Verständnis der Wahlgleichheit“ gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG kollidieren. Bei näherer Betrachtung lässt sich diese Frage verneinen.

## 1. Formale Demokratie

Demokratie im Sinne der „freien Selbstbestimmung des Volkes“<sup>48</sup> bzw. der „freien Selbstbestimmung der Bürger“<sup>49</sup> und der Bürgerinnen, setzt die Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger voraus.<sup>50</sup> Da die gesamte Herrschaftsgewalt vom Volk ausgeht, Art. 20 Abs. 2 GG, müssen in einer Demokratie alle zum Staatsvolk gehörenden Menschen grundsätzlich politisch gleich sein.<sup>51</sup> Für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist die Gleichbewertung aller

---

<sup>43</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 56; s. auch BVerfGE 85, 264, 315; 95, 408, 417; 121, 266, 295; 131, 316, 334; 135, 259, 284 Rn. 44; 151, 1, 18 Rn. 42.

<sup>44</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 Rn. 56; BVerfGE 41, 399, 413.

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 Rn. 56; BVerfGE 21, 196, 200; 41, 399, 413f.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296, 318.

<sup>47</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 Rn. 58; s. auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457, 462 Rn. 84; VerfGBbg, Urt. v. 23. Oktober 2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 126f.

<sup>48</sup> BVerfGE 2, 1, 12.

<sup>49</sup> BVerfGE 44, 125, 142; 123, 267, 341 ff., Rn. 211ff.

<sup>50</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61 m. w. N.

<sup>51</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 35.

Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.<sup>52</sup>

Um relative Abstufungen zwischen ihnen auszuschließen, wird die demokratische Gleichheit als eine *grundsätzlich formale Gleichheit* verstanden. Demokratische Gleichheit als Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Gestaltung wird „strikt formal“ betrachtet, in Abgrenzung zum allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG. Die „strikt formal“ verstandene demokratische Gleichheit ist daher für Differenzierungen und Abstufungen, wie sie beim allgemeinen Gleichheitssatz vorherrschen – als Grund für Ungleichbehandlungen (Differenzierungen) kommt jeder „vernünftige, aus der Natur der Sache sich ergebende oder sonstwie einleuchtende Grund“<sup>53</sup> in Betracht –, nicht zugänglich.<sup>54</sup>

Anknüpfungspunkt demokratischer Gleichheit ist allein die Eigenschaft als Staatsbürgerin und als Staatsbürger, ohne weitere Abstufungen. In diesem Sinne ist die demokratische Gleichheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Bezug auf ihre politischen Mitwirkungsrechte eine „formale“ Gleichheit.<sup>55</sup> Es geht also letztlich um die diskriminierungsfreie Ausübung der politischen Mitwirkungsrechte durch alle zum Staatsvolk zählenden Menschen als Gleiche unter Gleichen. Formale Gleichheit dient somit dem diskriminierungsfreien Zugang zu politischer Mitwirkung der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger – nicht in der Theorie, sondern real.

So hat das BVerfG bereits festgestellt, dass ein faktischer Ausschluss bestimmter Staatsangehöriger von der Teilhabe an der politischen Partizipation aus Gründen der Herkunft oder Ethnie gegen das Demokratieprinzip verstößt.<sup>56</sup> Für den faktischen Ausschluss in Anknüpfung an ein bestimmtes Geschlecht – z.B. Frauen – gilt dann nichts anderes. Art. 20 Abs.1, Abs. 2, und Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 GG kollidieren nicht.

Werden *strukturelle faktische Benachteiligungen* bestimmter zum Staatsvolk zählender Menschen – z.B. Frauen – infolge faktischer Abstufungen erkennbar, die zu einer „demokratischen Ungleichheit“ in Bezug auf die politische Mitwirkung führen, ist ebenfalls ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip anzunehmen – so dass eine

---

<sup>52</sup> BVerfGE 6, 84, 91; 11, 351, 360; 41, 399, 413.

<sup>53</sup> BVerfGE Band 71, 255, 271.

<sup>54</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61.

<sup>55</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 36.

<sup>56</sup> BVerfGE 144, 20, 285 Rn. 766 – Partei, Programm der NPD.

Korrektur erforderlich wird, um die Basis für diskriminierungsfreie „formale Gleichheit“ der Betroffenen herzustellen. Anderenfalls wird ihre tatsächliche „demokratische Ungleichheit“ mit Hilfe der „formalen Gleichheit“ verfestigt und zementiert. Damit würde das Gegenteil der Zielsetzung der „formalen Gleichheit“ bewirkt. Als Korrekturinstrument kommen paritätische Regelungen in Betracht. Ein Konflikt mit der „formalen“ demokratischen Gleichheit stellt sich dann gerade nicht.

## 2. Formale Wahlgleichheit

Ebenso wie die demokratische Gleichheit ist auch die „strikt formal“ verstandene Wahlgleichheit i.S.v. Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG für Differenzierungen und Abstufungen wie beim allgemeinen Gleichheitssatz nicht zugänglich.<sup>57</sup> Die „strikt formal“ verstandene Gleichheit der Wahl, die durch das Demokratiegebot gem. Art. 20 Abs. 1 GG geprägt wird, sichert die Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger<sup>58</sup> und ihr Recht auf einen gleichen Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt, d.h. auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes durch Wahlen.<sup>59</sup>

Historisch betrachtet findet die „strikt formale“ Wahlgleichheit ihre Wurzel in der Forderung nach politischer Gleichheit der Bürger und Bürgerinnen – die 1919 in Art. 109 Abs. 2, Art. 22 und Art. 17 WRV erstmals ihren Niederschlag fand. Dort sind die gleichen staatsbürgerlichen Rechte von Frauen und Männern (Art. 109 WRV) sowie Wahlrechtsgrundsätze für die Reichstagswahlen und Wahlen in den Ländern verankert (Art. 17, Art. 22 WRV), das wahlberechtigte Volk wird erstmal sichtbar – Frauen und Männer, Bürgerinnen und Bürger. Schon damals wurde darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die Wählbarkeit (passives Wahlrecht) *„die Frauen nicht schlechter gestellt werden (dürfen) als die Männer“*.<sup>60</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG fordert der Grundsatz der Gleichheit der Wahl in seiner gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz formalisierten Bedeutung, *„dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (...) im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit“*<sup>61</sup> – eine

---

<sup>57</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61.

<sup>58</sup> BVerfGE 146, 327, 349 Rn. 59; 135, 259, 284; 99, 1, 13; 85, 148, 157f.; 51, 222, 234; 41, 399, 413.

<sup>59</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 42.

<sup>60</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Nachdruck 1968, Art. 17, S. 137.

<sup>61</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 59; 135, 259 Rn. 44; 85, 264, 315; 78, 350, 357f.; 58, 202, 205; 41, 399, 413; 36, 139, 141; 12, 73, 77.

Formalisierung, die dem Postulat der politischen Gleichheit und Gleichberechtigung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger folgt.<sup>62</sup>

Die „formale Gleichheit“ wurde bislang vor allem im Kontext des aktiven Wahlrechts konkretisiert. Verboten ist der unberechtigte Ausschluss von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl.<sup>63</sup> Dem Gesetzgeber ist es untersagt, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen oder das Stimmgewicht dieser Gruppen verschieden zu bewerten.<sup>64</sup> Alle Wählerinnen und Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben.<sup>65</sup> Stimmzahl und Stimmengewicht dürfen nicht differenziert werden – etwa nach Bildung, Familienverhältnissen (Kind/Kinderzahl), Geschlecht, Religionszugehörigkeit, Vermögen, „Rasse“, Gesellschaftsschicht oder Art der politischen Meinung.<sup>66</sup>

Abweichungen von dem in diesem Sinne streng und formal zu verstehenden Grundsatz der Wahlgleichheit sind nach der Rechtsprechung des BVerfG aber aus „zwingenden Gründen“ zulässig.<sup>67</sup> Daher sind abweichend vom strikt formalen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im Wahlgesetz z.B. eine Sperrklausel oder ein Unterschriftenquorum möglich, welche der Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang und der Bildung einer funktionsfähigen Volksvertretung dienen.<sup>68</sup>

Für das hier im Vordergrund stehende *passive Wahlrecht* verlangt die Gleichheit der Wahl die *Chancengleichheit* aller sich bewerbenden Personen.<sup>69</sup> Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl umfasst auch die Wahlvorbereitung und das Wahlvorschlagsrecht. Demnach darf keine Schlechterstellung bestimmter Personen durch rechtliche Vorgaben erfolgen, die an die o.g. Kriterien anknüpfen. Rechtliche Regelungen, die zu unterschiedlichen Chancen etwa von Frauen oder Männern führen (Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 GG), wären grundsätzlich unzulässig. Ausdrückliche Regelungen dieser Art

---

<sup>62</sup> Vgl. BVerfGE 34, 81, 98; Schreiber-*Strelen*, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 45.

<sup>63</sup> BVerfGE 36, 139, 141; 58, 202, 205.

<sup>64</sup> BVerfGE 15, 165, 167.

<sup>65</sup> BVerfGE 146, 327, 349 f. Rn. 59; 135, 259, 284 Rn. 44.

<sup>66</sup> Schreiber-*Strelen*, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 43; BVerfGE 6, 84, 91: „Es darf darum das Stimmgewicht nach Zähl- und Erfolgswert sicher nicht differenziert werden nach Bildung, Religion, Vermögen, Klasse, Rasse oder Geschlecht (vgl. auch Art. 3 Abs. 2, 3 GG).“

<sup>67</sup> Schreiber-*Strelen*, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 42.

<sup>68</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92f.; 51, 222, 236; 96, 264, 278f.; 129, 300, 320ff.

<sup>69</sup> BVerfGE 41, 399, 400; Jarass/Pieroth-*Jarass*, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 14.

existieren in den Wahlgesetzen nicht. Allerdings sind nach der Rechtsprechung des BVerfG auch die *faktischen Auswirkungen rechtlicher Regelungen relevant*. Die „formalisierte Bedeutung“ der Chancengleichheit heißt nicht „Chancengleichheit in der Theorie“, es geht um die tatsächliche Chancengleichheit der Kandidierenden in der Realität. Dies zeigt ein Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG.

So kann die fehlende Chancengleichheit von Kandidierenden insbesondere auf *defizitäre Gesetze in Form von fehlenden Regelungen* zurückgeführt werden, so dass „*bestehende faktische Ungleichheiten*“ relevant werden.<sup>70</sup> Dies betrifft etwa den „*faktischen Ausschluss der Wählbarkeit*“.<sup>71</sup> In Bezug auf die Kandidatenaufstellung kommt ein Verstoß gegen die Wahlgleichheit sowohl durch eine ungerechtfertigte Benachteiligung einer oder eines Kandidierenden als auch durch die ungerechtfertigte Begünstigung eines "vergleichbaren Falles" in Betracht.<sup>72</sup> Vergleichbar sind „Parallelfälle“ der einzelnen Kandidierenden.<sup>73</sup>

Zudem hat das BVerfG zum parallelen Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit, das teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG<sup>74</sup>, teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG<sup>75</sup> hergeleitet wird, gerade auf die Relevanz der *praktischen Auswirkungen einer gesetzlichen Norm* hingewiesen. Danach widerspricht

*„auch ein Gesetz, das in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt-allgemein umschreibt“* dem Grundrecht auf Chancengleichheit dann, *„wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist. Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt ist entscheidend“*<sup>76</sup>

Anhand der Rechtsprechung des BVerfG wird deutlich, dass die „Formalisierung des Wahlrechts“ nicht bedeutet, dass die realen Auswirkungen (defizitärer) gesetzlicher Regelungen ausgeblendet werden und eine dadurch bewirkte tatsächliche

---

<sup>70</sup> BVerfGE 41, 399, 414 – Fehlende gesetzl. Wahlkampfkostenerstattung für unabhängige Wahlkreiskandidierende.

<sup>71</sup> BVerfGE 38, 326, 335 – Faktischer Ausschluss der Wählbarkeit, weil sich unter den Bedingungen bestimmter Vorschriften keine Kandidierenden vernünftigerweise um ein Mandat bewerben können.

<sup>72</sup> BVerfGE 64, 301, 321 – Kandidatenaufstellung; BVerfGE 38, 326, 335.

<sup>73</sup> BVerfGE 38, 326, 335; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 12.

<sup>74</sup> BVerfGE 129, 300, 319; 140, 1, 61; 148, 11 Rn. 42.

<sup>75</sup> BVerfGE 124, 1, 20; 136, 323 Rn. 22.

<sup>76</sup> BVerfGE 8, 51, 64 unter Bezugnahme auf *Leibholz*, Die Gleichheit vor dem Gesetz und das Bonner Grundgesetz, DVBl. 1951, 193, 195 und *ders.*, Die Gleichheit vor dem Gesetz, AöR N. F. 12 (1927), 1f., 15, 16.

Ungleichheit in Form einer ungerechtfertigten Begünstigung von bestimmten Kandidierenden – etwa Kandidaten im Vergleich zu Kandidatinnen – unbedeutend ist; so aber die „formalisierte Betrachtungsweise“ des BayVerfGH (2018), der allerdings die strukturell-faktische Benachteiligung von Kandidatinnen nicht anerkennen will und bezweifelt.

Nur dann, wenn man den aktuellen „Ist-Zustand“ von Kandidatinnen und Kandidaten in den Parteien als strukturell diskriminierungsfrei und faktisch „chancengleich“ betrachten wollte – so wohl der BayVerfGH (2018) –, würde „gerade das Fehlen von Paritätsvorgaben der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden i.S.v. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Rechnung tragen“<sup>77</sup>. Wenn aber der „Ist-Zustand“ durch eine strukturelle faktische Benachteiligung von Kandidatinnen und Begünstigung von Kandidaten geprägt wird, also durch fehlende tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen, dann führt gerade die „formalisierte Betrachtungsweise“ i.S. des BayVerfGH – und das Fehlen von Paritätsvorgaben – zu einer weiteren Verfestigung der fehlenden Chancengleichheit von Frauenkandidaturen.

Geht man hingegen – wie hier – von der langjährigen Existenz einer ungerechtfertigten strukturellen, faktischen Benachteiligung von Kandidatinnen und Begünstigung von Kandidaten in den (meisten) Parteien aus – also von einer *unzulässigen faktischen Differenzierung nach Geschlecht* –, so besteht tatsächlich keine Chancengleichheit zwischen den Kandidierenden. Dann stellen Paritätsgesetze die vom Demokratieprinzip und der Wahlgleichheit vorausgesetzte Chancengleichheit erst her und sichern dadurch die Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.<sup>78</sup>

### **3. Materiale Wahlgleichheit**

Soweit in der Literatur Paritätsgesetze als „Paradigmenwechsel“ zu einer „materialen Wahlgleichheit“ verstanden werden<sup>79</sup>, wird übersehen, dass bereits die „formale Wahlgleichheit“ nach der Rechtsprechung des BVerfG einen „materiell-rechtlichen Gehalt“ erkennen lässt. „Formale Wahlgleichheit“ verfolgt keinen Selbstzweck, auch sie dient der realen Chancengleichheit der Kandidierenden i.S.v. Art. 38 Abs. 1 GG

---

<sup>77</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 56.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 71, 81, 94; 85, 148, 158; 99, 1.

<sup>79</sup> So Volk, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413f., 417, mit einem fundierten Überblick über den Diskussionsstand.

und schließt unzulässige faktische Differenzierungen in Anknüpfung an das Geschlecht aus.

Eine eigenständige Diskussion über ein materielles Verständnis der Wahlrechtsgleichheit vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des formalen wahlrechtlichen Gleichheitsverständnisses und seiner heutigen Bedeutung für die parlamentarische Demokratie vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG wird dadurch allerdings nicht gehindert – im Gegenteil.

Sofern ein materieller Wahlrechtsgleichheitsbegriff befürwortet wird, werden bestehende gesellschaftliche Gleichberechtigungsdefizite aufgegriffen, die „neutrales Recht“ bzw. „formales Recht“ nicht beseitigen könne.<sup>80</sup> Wenn eine Gruppe in Gesellschaft und Politik traditionell ein klares Übergewicht habe, könne das „formale/neutrale Recht“ die mit dem Gleichheitssatz verbundene Funktion einer gerechten Behandlung aller Rechtsunterworfenen nicht mehr erfüllen. Dann führe gerade das „neutrale Recht“ dazu, faktische Unterschiede zu Ungunsten von Frauen zu verfestigen und den (historisch gewachsenen) ungleichen Ist-Zustand, der durch faktische und mittelbare Diskriminierung von Frauen gekennzeichnet sei, zu zementieren. Daher müsse das „neutrale Recht“ zumindest für einen gewissen Zeitraum seine „Neutralität“ aufgeben, um tatsächliche Gleichberechtigung zu erreichen. Der „herrschenden Ansicht“, die eine „formale“ Betrachtungsweise zugrunde legt und der materiellen Betrachtung ablehnend gegenüber steht<sup>81</sup>, wird entgegengehalten, sie ignoriere die „anhaltende Überrepräsentation männlicher Subjekte“ und betrachte sie nicht als demokratisches Problem, das die Wahlrechtsgleichheit und das Demokratieprinzip betreffe. Deshalb sei ein „relationaler“

---

<sup>80</sup> Vgl. *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413, 417.

<sup>81</sup> So *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, Verfassungsblog v. 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>; *Hecker*, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, ZRP 2020, 226; *Morlok/Hobusch*, Adé Parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 18; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1735; *von Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 533, die eine GG-Änderung für die Einführung von (landesgesetzlichen) Paritätsregelungen für erforderlich hält; *Sachs*, Verfassungsrecht: Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes für Landtagswahlen, JuS 2020, 996; *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413, 418ff.;

bzw. „materieller“ Demokratie- und Gleichheitsbegriff als Maßstab für eine „gerechte Staatlichkeit“ heranzuziehen.<sup>82</sup>

Auch das Sondervotum von *Licht/Peters* zur Entscheidung des ThürVerfGH zum Paritätsgesetz (2020), das die „tatsächlich existierende strukturelle Diskriminierung von Frauen in der Politik“ anerkennt – anders als die Mehrheitsentscheidung des ThürVerfGH –, legt ein materielles Verständnis zugrunde, da das formelle Gleichheitsverständnis durch die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG „zugunsten eines materiellen Gleichheitsverständnisses“ abgelöst worden sei.<sup>83</sup>

Das BVerfG scheint ein materielles Verständnis der Wahlrechtsgleichheit ebenfalls in Betracht zu ziehen.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Vgl. *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413, 417. Als Vertreterinnen der materiellen Wahlgleichheit betrachtet *Volk* insb. *Röhner*, Unitäres Volk oder Parität? Für eine materiale Perspektive auf die Demokratie, Verfassungsblog v. 4.1.2019, <https://verfassungsblog.de/unitaeres-volk-oder-paritaet-fuer-eine-materiale-perspektive-auf-die-demokratie/>; *dies.*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 292ff., 295; *Fontana*, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl 2019, 1154; *dies.*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 2019, 128; *Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Gruppen als demokratietheoretisches Problem, in: Eckertz-Höfner/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie, 2019, S. 111ff.; *Ritzi*, Politische Gerechtigkeit durch (Un-)gleichheit? Zur feministischen Demokratietheorie, in: Oliver W. Lembcke/Ritzi/Schaal (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. I, 2012, S. 71ff.; *Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, JÖR 2019, 432ff.; *Hailbronner/Rubio Marin*, Parität in Parlamenten – Eine Einführung, Verfassungsblog v. 16.7.2020, <https://verfassungsblog.de/paritaet-in-parlamenten-eine-einfuehrung/>; *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritätsregelungen, Juni 2014, S. 12; *dies.* Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell, in: Eckertz-Höfner/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie, 2019, S. 139f.; *dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2015, 58ff., 60; *dies.*, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, djbZ 2014, 101; *Rabe*, Weimar und das Paritätsgesetz, Verfassungsblog v. 19.7.2020, <https://verfassungsblog.de/weimar-und-das-paritaetsgesetz/>; *Weinrich*, Vom Wahlrecht zur Parität – der steinige Weg in die Parlamente, djbZ 2018, 147, 149. Dazu dürften dann auch diejenigen gehören, die etwaige Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit (und Parteienrechte, Art. 21 GG) durch Paritätsgesetze aufgrund Art. 3 Abs. 2 GG als gerechtfertigt erachten, insb. *Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog v. 25.2.2019, <https://verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-parlament/>; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 6; *Laskowski*, Pro Parité: Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht, djbZ 2014, 97, 99; *Meyer*, Verbieht das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1246; wohl auch *Penz*, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422; von Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 172; von *Achenbach/Möllers*, Stellungnahme v. 12.5.2022, Kommissions-Drs. 20(31)03Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze, Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze, S. 2.

<sup>83</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 178ff.; zustimmend *Rabe*, Weimar und das Paritätsgesetz, Verfassungsblog v. 19.7.2020, <https://verfassungsblog.de/weimar-und-das-paritaetsgesetz/>.

<sup>84</sup> BVerfGE, 156, 224 Rn. 63.

Im Übrigen sieht das BVerfG im Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG, ein „entwicklungsoffenes“ Verfassungsprinzip, so dass „*bei veränderten Verhältnissen (...) Anpassungen notwendig werden (können)*“.<sup>85</sup> Dies dürfte auch bei veränderten Einsichten in die bestehenden Verhältnisse gelten.

## **V. Gesamtrepräsentation vs. geschlechterbezogene Repräsentation?**

Diskutiert wird, ob Paritätsgesetze mit dem aus dem „freien Mandat“ folgenden Prinzip der Gesamtrepräsentation i.S.v. Art. 38 Abs. 1 GG in Einklang stehen.<sup>86</sup>

So betrachtet das BVerfG in dem Beschluss vom 15.12.2020 den „paritätischen Ansatz“ (gleichmäßig mit Frauen und Männern besetzte Parlamente) offenbar als eine mögliche Abkehr vom Repräsentationsprinzip des GG. Denn es betont, der Wahlprüfungsbeschwerde könne nicht entnommen werden, „*warum es verfassungsrechtlich geboten sein soll, das Prinzip der Gesamtrepräsentation durch ein gruppen- oder geschlechterbezogenes Konzept zu ersetzen*“.<sup>87</sup> Zudem komme es für die Vertretung des Volkes nicht auf ein „*verkleinertes Abbild des Elektorats*“ im Parlament nicht an.<sup>88</sup>

Paritätsgesetze wollen das Prinzip der Gesamtrepräsentation nicht durch ein anderes Konzept ersetzen; sie intendieren auch kein „verkleinertes Abbild des Elektorats“. Realitätsbezogen werfen sie aber die mit der repräsentativen Demokratie verbundene Frage auf, wer wen wie repräsentiert.<sup>89</sup> Paritätsgesetze rücken das repräsentierte Volk und dessen Belange in den Vordergrund. Diese Fokussierung kollidiert nicht mit dem Prinzip der Gesamtrepräsentation, sie eröffnet lediglich eine neue Perspektive. Dies soll im Folgenden erläutert werden:

Da gem. Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, benötigen staatliche Organe für die Ausübung der Staatsgewalt eine Legitimation, die sich auf die „*Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als Staatsvolk*“ zurückführen lässt.<sup>90</sup> In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes wird diese Legitimation durch die Wahl der *Volksvertretung* vermittelt. Damit stellt das in Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verankerte „*Prinzip der Repräsentation*“ das vom Grundgesetz gewählte

---

<sup>85</sup> BVerfGE 107, 59, 91.

<sup>86</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 6.5.2005 – Vf. 21-IX-05 –, juris Rn.112, 114.

<sup>87</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 70.

<sup>88</sup> BVerfGE 156, 224, 249 Rn. 65f., 70, 73.

<sup>89</sup> Es handelt sich um prinzipielle Fragen repräsentativer Demokratie, vgl. v. Münch/Kunig-*Trute*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 38 Rn. 7.

<sup>90</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 47, 253, 272; 77, 1, 40; 93, 37, 67; 107, 59, 87.

Organisationsmodell dar, welches „dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen soll“.<sup>91</sup> Die vom Volk ausgehende Staatsgewalt wird vom Parlament in seiner Gesamtheit ausgeübt.<sup>92</sup>

Ausgehend davon wird aus dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes der „Grundsatz der Gesamtrepräsentation“ abgeleitet.<sup>93</sup> Angeknüpft wird an das „freie Mandat“ in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Danach sind Abgeordnete Vertreterinnen und Vertreter des „ganzen Volkes“, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur dem eigenen Gewissen unterworfen. Aus dem darin zum Ausdruck kommenden Repräsentationsprinzip folgt, dass jede und jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertritt und gegenüber dem Volk verantwortlich ist. Die Abgeordneten sind somit „nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich“.<sup>94</sup> Insoweit beinhaltet das freie Mandat „eine Absage an alle Formen einer imperativen, von regionalen (Länder, Wahlkreise) oder gesellschaftlichen Gruppen (Parteien, Unternehmen, Gewerkschaften, Volksgruppen, Verbänden, Alters- oder Geschlechtergruppen) ausgehenden inhaltlichen Bindung“.<sup>95</sup>

Vielmehr sollen Abgeordnete die Interessen und Auffassungen des Volkes im Parlament zur Geltung bringen und dementsprechend die Inhalte der Politik bestimmen.<sup>96</sup> Dabei dürfen sie auch die eigenen „besonderen Erfahrungen und Kenntnisse“ einbringen.<sup>97</sup> Richtschnur der Abgeordneten ist das Gemeinwohl, dem sie verpflichtet sind,<sup>98</sup> verstanden als „Gesamtwohl des Staates“,<sup>99</sup> ohne dass dadurch die Einbringung von Sonderinteressen vollständig ausgeschlossen wird.<sup>100</sup> Das „freie Mandat“ i.S.v. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gibt den Abgeordneten allerdings die Freiheit zur

---

<sup>91</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 44, 308, 315 f.; 56, 396, 405; 80, 188, 217; 131, 316, 341.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfGE 80, 188, 218.

<sup>93</sup> BVerfGE Band 156, 224 Rn. 66; Epping/Hillgruber-Butzer, BeckOK GG, 2021, Art. 38 Rn. 9.1; Dreier-Morlok, GG 2. Bd., 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136 m. w. N.

<sup>94</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 121, 266, 305; 131, 316, 341f.; Dreier-Morlok, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136, 137.

<sup>95</sup> BVerfGE 156, 224, 248f.; vgl. auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457, 465f. Rn. 112.

<sup>96</sup> Dreier-Morlok, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 135.

<sup>97</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 44, 308, 316 f.

<sup>98</sup> Vgl. BVerfGE 112, 118, 134; 118, 227, 328.

<sup>99</sup> Epping/Hillgruber-Butzer, Art. 38 Rn. 120.

<sup>100</sup> Sachs-Magiera, Art. 38 Rn 45; Hömig/Wolff-Risse/Witt, GG, 13. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 21.

eigenen Interpretation des Gemeinwohls nach eigenen Vorstellungen und für ein entsprechendes Handeln.<sup>101</sup>

Einmal abgesehen davon, dass das freie Mandat das Spannungsverhältnis zwischen Abgeordneten, ihrer Partei und Fraktion („Fraktionsdisziplin“) nicht ausschließt und insoweit eine gewisse Abhängigkeit der Abgeordneten zulässt<sup>102</sup>, beeinträchtigen Paritätsgesetze weder das freie Mandat noch die Gesamtrepräsentation.

Die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten wird durch das Paritätsgesetz inhaltlich nicht tangiert. Schon gar nicht geht es um „imperative“ inhaltliche Bindungen an eine Geschlechtergruppe – etwa die der Frauen. Frauen sind die Hälfte des Volkes, in sich aber heterogen und vielfältig, insoweit nicht anders als die heterogene Volkshälfte der Männer. Welche inhaltlichen Bindungen sollen von ihnen ausgehen? Paritätsgesetze führen zu einem höheren Parlamentarierinnenanteil und infolgedessen zu einer veränderten Perspektive innerhalb der parlamentarischen Tätigkeit. Die Bedeutung „weiblicher“ Perspektiven und Anliegen, die sich aus der spezifischen Lebensrealität von Frauen – trotz Heterogenität – ergeben, für die politische Entscheidungsfindung, ist offensichtlich.<sup>103</sup> Ebenso offensichtlich ist aber auch, dass diese Perspektiven und Anliegen in der Praxis der parlamentarischen Politik seit mehr als 70 Jahren kaum Beachtung finden (Stichwort: Entgeltdiskriminierung von Frauen seit 1949, fehlende Gesetzgebung zur Beseitigung dieses verfassungswidrigen Missstandes (Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 157 AEUV) seit 1949, daraus resultierende Altersarmut von Frauen aktuell; Stichwort: Fehlender Gewaltschutz von Frauen (chronisch unterfinanzierte Frauenhäuser), Femizide; Bsp. Straftatbestand „Vergewaltigung in der Ehe“: 1997 erst aufgrund fraktionsübergreifenden Zusammenschlusses der Parlamentarierinnen im Bundestag in das StGB aufgenommen; etc. etc.). Der Einbezug „weiblicher Perspektiven“ hat nichts mit einem „imperativen Mandat“ zu tun, d. h. mit der Wahrnehmung der parlamentarischen Tätigkeit unter Bindung an konkrete Aufträge und Weisungen. Vielmehr wird gerade durch Beachtung und Einbezug „weiblicher“ Perspektiven und Anliegen in das Gemeinwohlverständnis der Abgeordneten das Volk in seiner Gesamtheit repräsentiert. Sieht man darin Segmente einer

---

<sup>101</sup> Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136, 137.

<sup>102</sup> Vgl. Meder/Brechmann-*Huber*, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 13 Rn. 9f.

<sup>103</sup> In diesem Sinn auch *Penz*, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422, 427, der die „*genuin weibliche oder männliche Sichtweise auf parlamentarische Entscheidungsprozesse*“ betont.

„geschlechterbezogenen Repräsentation“, so schließt der Grundsatz der Gesamtrepräsentation ihren Einbezug keineswegs aus<sup>104</sup>, im Gegenteil.

## **VI. Elektorat und geschlechterbezogenes Repräsentationskonzept**

Das BVerfG meint, paritätische Vorgaben bezweckten ein „verkleinertes Abbild des Elektorats“ und führten zu einem veränderten, gruppen- bzw. geschlechterbezogenen Repräsentationskonzept. Dies wirft zunächst die Frage auf, wer ist das Elektorat? Und - wie sähe das verkleinerte Abbild aus? Betrachtet man die Regelungen, die das GG zur Identifizierung des „Elektorat“, also der Wählerschaft, enthält, lässt sich nur der Hinweis auf „das Volk“ in Art. 20 Abs. 2 GG und das Mindestalter der Wahlberechtigten von 18 Jahren in Art. 38 Abs. 2 GG finden; dass nur deutsche Staatsangehörige i.S.v. Art. 116 GG gemeint sind, hat das BVerfG geklärt.<sup>105</sup>

Deutlicher war die Weimarer Reichsverfassung, die dem Parlamentarischen Rat 1948/1949 bei der Formulierung des Grundgesetzes als Vorbild diente. Sie regelte in Art. 109 Abs. 2 WRV ausdrücklich, dass „Männer und Frauen“ grundsätzlich „dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“ besaßen; staatsbürgerliche Rechte umfassen das Wahlrecht. Damit wurde „das Volk“ i.S.v. Art. 1 Abs. 2 WRV („Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“), d.h. die Wählerschaft, sichtbar – es waren die beiden Volkshälften „Männer und Frauen“. Ebenso deutlich nannten Art. 22 und Art. 17 WRV die wahlberechtigten Personen für die Reichstagswahlen und die Wahlen in den Ländern: „Männer und Frauen“. Die WRV entsprach dem Konzept einer konstitutionellen Demokratie, zu deren Merkmalen die „repräsentative Volksvertretung auf der Basis eines allgemeinen, (...) auch die Frauen einschließenden Wahlrechts“ gehörte.<sup>106</sup>

Das GG folgt in Art. 38 Abs. 1, Abs. 2 GG dem Vorbild des Art. 22 WRV, Art. 28 Abs. 1 GG dem Vorbild des Art. 17 WRV, ohne jedoch „Frauen und Männer“ ausdrücklich in Art. 38 GG oder Art. 28 GG zu nennen.<sup>107</sup>

Dies ist auch nicht nötig, denn der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG – „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ – umfasst und sichert die gleichen staatsbürgerlichen Rechte

---

<sup>104</sup> Vgl. *Klafki*, Parität der Deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 859f.; *Penz*, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422, 427.

<sup>105</sup> BVerfGE 83, 60, 74.

<sup>106</sup> *H. Dreier*, Die WRV, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2004, S. 157 Rn. 6.

<sup>107</sup> Vgl. *Dürig/Herzog/Scholz-Klein/Schwarz*, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 38 Rn. 5; *Dürig/Herzog/Scholz-Mehde*, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 28 Abs. 1 Rn. 10.

von Frauen und Männern i.S.v. Art. 109 Abs. 2 WRV, also das gleiche aktive und passive Wahlrecht von Frauen und Männern. Allerdings geht Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG über die staatsbürgerlichen Rechte hinaus – wie schon den historischen Materialien zu entnehmen ist, die zudem belegen, dass der Bereich „Politik und Parlamente“ von Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ausdrücklich adressiert wird. Aufschluss bietet das Protokoll der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949. In dieser Sitzung wurde der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG beschlossen, der auf Frau *Dr. Selbert* (SPD) zurückgeht, gemeinsam mit dem von Frau *Dr. Weber* (CDU) eingebrachten Satz 2: „*Die Gesetzgebung hat dies auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen*“.<sup>108</sup> Satz 2 entfiel später auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25.1.1949 aus rein redaktionellen, nicht inhaltlichen Gründen;<sup>109</sup> der Hauptausschuss folgte dem Vorschlag in der 3. Lesung am 8.2.1949 ohne weitere Diskussion.<sup>110</sup>

Aus dem Protokoll ist zu entnehmen, dass das Grundrecht auf Gleichberechtigung nebst Verwirklichungspflicht des Gesetzgebers umfassend angelegt war und „*die Gleichberechtigung der Frau in jeder Beziehung*“,<sup>111</sup> „*auf allen Rechtsgebieten*“<sup>112</sup>, „*die Gleichstellung der Frau auf allen Lebensgebieten*“,<sup>113</sup> „*auch im politischen Leben und in den Parlamenten*“<sup>114</sup> einschloss.

Für das politische Leben mahnte Frau *Wessel* (Zentrum) im Hinblick auf das von Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG umfasste gleichwertige staatsbürgerliche Wahlrecht der Frauen Veränderungen in den Parlamenten durch einfachgesetzliche Regelungen im Wahlrecht an, um die Anzahl der Frauen in den Parlamenten zu erhöhen:

---

<sup>108</sup> *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.1.1949, Nr. 42, S. 1319ff.

<sup>109</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.

<sup>110</sup> *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, 47. Sitzung des Hauptausschusses vom 8.2.1949 Nr. 47, S. 1486.

<sup>111</sup> Herr *Dr. Strauß* (CDU), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, Nr. 42, S. 1309, 1310.

<sup>112</sup> Frau *Dr. Weber* (CDU), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, a.a.O., S. 1309, 1311.

<sup>113</sup> Frau *Dr. Selbert* (SPD), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, a.a.O., S. 1309, 1313.

<sup>114</sup> Frau *Wessel* (Zentrum), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, a.a.O., S. 1309, 1318; Zustimmung von Frau *Dr. Weber* (CDU), S. 1318 Fn. 42; Zustimmung von Herrn *Dr. Fecht* (CDU), S. 1320.

*„(...) 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 daß wir auch in der Form des Wahlmodus die Möglichkeit schaffen, die Frauen entsprechend ihrer Zahl und auch ihren Fähigkeiten, die sie immerhin seit 1919 im politischen Leben bewiesen haben, zu berücksichtigen.“*

Unterstützt wurde sie insbesondere von *Dr. Fecht* (CDU), auch im Namen der CDU-Fraktion, der ebenfalls die Notwendigkeit sah,

*„dass 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>115</sup>

Dieses Verständnis des historischen Verfassungsgebers wurde anschließend vom BVerfG rezipiert und liegt Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bis heute zugrunde. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG zielt nach wie vor darauf ab, die tatsächliche Gleichstellung der Frauen in allen Rechtsgebieten zu verwirklichen, unter Einschluss des demokratisch-parlamentarischen Bereichs und des Wahlrechts – jetzt ergänzt durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Insoweit überschneiden sich Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 GG. Aus den historischen Materialien wird deutlich, dass die Gleichberechtigung von Frauen und Männern keinesfalls ein „wahlrechtsfremder Zweck“ ist, wie das BbgVerfG meint - hier befindet sich das BbgVerfG in einem verfassungsrechtlichen Irrtum.<sup>116</sup>

Will man darin ein „gruppen- oder geschlechterbezogenes Konzept“ der repräsentativen Demokratie sehen, dann lag es schon der WRV 1919, jedenfalls aber dem 1949 verabschiedeten GG zugrunde.

Festzuhalten ist, das „Elektorat“ i.S.v. Art. 20, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Abs. 2 GG, das parlamentarisch vertreten wird, besteht schlicht aus den wahlberechtigten Frauen und Männer, die jeweils die Hälfte des Volkes ausmachen. Sonstige Eigenschaften (Berufe etc.) sind nicht relevant.

## **VII. Volk und Parlamentarismus – Rückblick**

Dass überhaupt die Frage nach einem „geschlechterbezogenen Konzept“ repräsentativer Demokratie gestellt wird, erklärt sich nur dadurch, dass die

---

<sup>115</sup> Herrn *Dr. Fecht* (CDU), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, S. 1320.

<sup>116</sup> BbgVerfG, Urt. v. 23.10.202 – 9/19 –, juris Rn. 128.

Überrepräsentanz von Männern in allen politischen Bereichen einschließlich Parlamenten als „normal“ und nicht als bemerkenswert gilt. Dies liegt an dem auch in der Rechtswissenschaft verbreiteten Verständnis von Parlamentarismus und Volksvertretung:

Die historische Entwicklung des Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf (freie) Männer bezog. In der juristischen Literatur<sup>117</sup> bleibt dies jedoch meist unerwähnt. Hier beginnt die Geschichte des Parlaments „im modernen Sinne“ in Deutschland mit den altständischen Vertretungskörperschaften auf Reichsebene und in den Territorien im 16. Jahrhundert. Als „erstes gesamtdeutsches Parlament“ gilt tatsächlich die Nationalversammlung von 1848 – der Umstand, dass sich unter den 809 Abgeordneten keine Frau befand (weil Frauen weder wählen noch gewählt werden durften) –, findet keine Erwähnung, ist also ohne Belang. Dass auch die Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ im Sinne der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 ausschließlich Männer waren – dies gilt auch für das wahlberechtigte und insofern repräsentierte „Volk“, ausschließlich Männer –, bleibt in der Literatur ebenfalls unerwähnt.<sup>118</sup>

Dies zeigt, der Blick auf das „Volk“ in der rechtlichen Literatur war und ist immer noch ein männlicher – es fällt gar nicht auf, wenn die Frauen, d.h. die Hälfte des Volkes, fehlen. Erst in neueren Werken wird dieser Blick langsam korrigiert,<sup>119</sup> jedoch ohne daraus die notwendigen Konsequenzen für das Demokratieverständnis abzuleiten, das „gesellschaftlich situiert“ zu verstehen ist.<sup>120</sup> Es wird ausgeblendet, dass die moderne liberale Demokratie im Verlauf der Revolutionen des 18. Jahrhunderts entstand, die die politische Gleichheit allein auf männliche Bürger bezog und nur für diese durchsetzte, nicht jedoch für Bürgerinnen. Das prominenteste Beispiel ist die Französische Revolution und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die tatsächlich eine Erklärung der Männerrechte war.<sup>121</sup> Gleichzeitig wurde in der aufklärerischen Philosophie des 18. Jahrhunderts die These von der fundamentalen Andersartigkeit der „weiblichen Natur“ entdeckt. Diese diente als

---

<sup>117</sup> Zur Geschichte des Parlaments und Wahlrechts in Deutschland vgl. Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 1ff., 7ff.

<sup>118</sup> Vgl. Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 1ff.

<sup>119</sup> Vgl. Schreiber-*Strelen*, BWahlG, 10. Aufl. 2017, Einführung Rn. 50 ff., der darauf hinweist, dass sich das Wahlrecht in Deutschland bis 1918 nur auf männliche Staatsbürger bezog.

<sup>120</sup> So zu Recht *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 267ff.

<sup>121</sup> Vgl. *Hilpert*, Menschenrecht – Frauenrechte?, JCSW 1993, 35, 40ff.

Legitimation für den Ausschluss von Frauen aus den bürgerlichen und politischen Rechten sowie von ihrer Rechtssubjektivität und rechtfertigte ihre Entrechtung und Bevormundung.<sup>122</sup>

Das Verständnis von Parlamentarismus und dessen Funktion im Rahmen eines repräsentativen Systems – wie auch der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes – änderten sich in Deutschland erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12. November 1918 und seine Verankerung in Art. 109, Art. 22, Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung. Mit der Einführung des Frauenwahlrechts 1918 wurden Frauen als hälftiger Teil des Volkes – in der Demokratie der Souverän – das erste Mal sichtbar. Es war der *Beginn der Demokratie in Deutschland*. Erst zehn Jahre zuvor war das Verbot der Mitgliedschaft von Frauen in politischen Parteien aufgehoben worden.<sup>123</sup> Parteipolitische Aktivitäten von Frauen mussten sich seither in die verfestigten männlichen Strukturen einfügen.

Die vermeintlich geschlechtslos-individualistische Vorstellung von „dem Staatsbürger“ bzw. „dem Volk“ blieb in der Bundesrepublik Deutschland faktisch immer männlich.

Dass dieser Umstand selten als demokratisches Defizit wahrgenommen wird, liegt an der Prägung durch die vermeintlich geschlechtslose Vorstellung von dem „Volk“. Dies zeigt abschließend das Beispiel des Thüringer Landtags. So fand sich bis 2017 auf der Website des Landtags der Hinweis, Thüringen sei das „Kernland des deutschen Parlamentarismus“ – denn:

*„In Thüringen tagte die erste frei gewählte Volksvertretung Deutschlands: Am 2. Februar 1817 trat der Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach zusammen.“*

Da das Wahlrecht für Frauen aber bekanntlich erst 1918 eingeführt wurde, wird deutlich, von welchem „Volk“ und welcher „Volksvertretung“ hier ganz selbstverständlich und unreflektiert die Rede ist – es waren allein Männer, die wählten und allein Männer, die diese Männer in der „Volksvertretung“ repräsentierten. 1817

---

<sup>122</sup> Vgl. *Hilpert*, Menschenrecht – Frauenrechte?, JCSW 1993, 35, 42 m.w.N. in Fn.13 u.a. *Lloyd*, Das Patriarchat der Vernunft: „männlich“ und „weiblich“ in der westlichen Philosophie, 1985 und *Jauch*, Immanuel Kant zur Geschlechterdifferenz. Aufklärerische Vorurteilkritik und bürgerliche Geschlechtsvormundschaft, 1988; s. auch *Röhner*, Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetz und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie, Discussion Paper 40, 01/2020, hrsg. von Beblo u.a./Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, S. 13f.

<sup>123</sup> Zur Vorgeschichte der Frauenrechte vgl. *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3 II Grundgesetz, 1990, S. 16ff.

gab es noch keine „Volksvertretung“, denn die Hälfte des Volkes, die Frauen, waren an den Wahlen nicht beteiligt. Die Demokratie begann in Deutschland erst 1918 mit dem Wahlrecht der Frauen. Durch die paritätische Änderung des inzwischen vom ThürVerfGH für nichtig erklärten Thüringer Wahlgesetzes von 2019<sup>124</sup> hatte sich der Thüringer Gesetzgeber von diesem defizitären Demokratieverständnis zu Recht distanziert.

Und abschließend noch zum

### **VIII. Ständestaat**

Zurückzuweisen ist die Ansicht, die hier in Rede stehenden Regelungen seien als Rückfall in ständestaatliche Verhältnisse und Gruppenrepräsentanz in den Parlamenten zu werten<sup>125</sup>, die deshalb gegen das Demokratiegebot und die Wahlrechtsgrundsätze verstießen, weil die nach den Wahlrechtsgrundsätzen zu wählenden Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes“ und nicht nur eines Teilvervolkes von Frauen seien.

Diese Ansicht verkennt, dass weder Frauen noch Männer „Stände“ im Sinne geschlossener homogener sozialer Gruppen sind. Frauen sind heterogen, ebenso wie Männer, sie finden sich wie Männer in allen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen.<sup>126</sup> Die Ansicht ignoriert, dass sich die Bevölkerung in Bayern wie im übrigen Bundesgebiet etwa hälftig aus Frauen und Männern zusammensetzt, die als Frauen und als Männer das gesellschaftliche Leben in allen Bereichen prägen. Frauen und Männer könnten allenfalls als zwei elementare gesellschaftliche „Kerngruppen“ bezeichnet werden. Würde eine davon fehlen, wären Gesellschaft und Staat nicht zukunftsfähig. Die Sozialisation von Frauen und Männern ist jedoch unterschiedlich. Unabhängig davon, welcher Schicht sie angehören, welche Berufe sie ausüben, ob sie Väter oder Mütter sind etc. prägt ihre „weibliche“ oder „männliche“ Sozialisation ihre Perspektiven und Lebenswelten.

---

<sup>124</sup> Thür GVBl. 2019, S. 322. Zum Urteil des ThürVerfGH vom 15.7.2020 siehe oben I.

<sup>125</sup> Ebenso Meyer, Verboten das GG eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245, 1249 mit Hinweis auf Möllers, FAZ v. 13.2.2019 (Feuilleton), der die Ansicht vom Ständestaat ebenfalls ablehnt.

<sup>126</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; Laskowski, Stellungnahme: Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen - Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs.17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S. 5.

Nicht verständlich ist, warum das Volk in seiner „Grundstruktur“ nicht sichtbar werden soll – so wie bereits 1919 in Art. 109, Art. 22, Art. 17 WRV, in dem die Wahlrechtsgrundsätze für die Reichstagswahlen sowie Frauen und Männer als „wahlberechtigtes Volk“ ausdrücklich genannt werden.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum gerade Parlamentarierinnen unterstellt wird, nur „Gruppeninteressen“ von Frauen zu vertreten, hingegen Männer in keiner Weise verdächtigt werden, nur Gruppeninteressen von Männern zu vertreten oder gar in der Vergangenheit im Parlament vertreten zu haben. Männer scheinen vielmehr prädestiniert, das „ganze Volk“ zu vertreten, also auch die Frauen.<sup>127</sup> Diese Ansicht zu Ende gedacht, könnte man zu dem Schluss gelangen, das aktive und passive Wahlrecht von Frauen (1918) sei völlig unnötig gewesen, weil Männer schon immer das ganze Volk einschließlich der Frauen und in diesem Sinne die Volksinteressen ganz neutral und hervorragend vertreten hätten.<sup>128</sup> Dann hätte das passive Frauenwahlrecht letztlich nur dazu gedient, die Interessen der „Gruppe“ der Frauen ins Spiel zu bringen, vollkommen überflüssig, weil schließlich die Männer schon immer die Interessen des gesamten Volkes einschließlich Frauen so überzeugend vertreten hätten. Dann wäre, so der pointierte Hinweis von *Hohmann-Dennhardt*, Richterin am BVerfG a. D., das Wahlrecht der Frauen wohl letztlich als undemokratisch zu betrachten.<sup>129</sup> Dies erscheint bizarr und wird bislang jedenfalls (noch) nicht vertreten. Abgelehnt wird „nur“ die Durchsetzung der realen gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an demokratischen Entscheidungsprozessen – als stünde sie in Kontrast zur „demokratischen Gleichheit“ i.S.v. Art. 20 GG, die die staatsbürgerliche Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte betrifft. Das ist aber nicht der Fall.

---

<sup>127</sup> Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9

<sup>128</sup> Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9

<sup>129</sup> So *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.