



Kurzprotokoll der 4. öffentlichen Sitzung

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Berlin, den 12. Mai 2022, 17:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E 200
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee 2

Vorsitz: **Dr. Johannes Fechner, MdB**
Nina Warken, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 4**

Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und
Männern im Deutschen Bundestag

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 26**

Verschiedenes



Mitglieder der Kommission

	Abgeordnete	Unterschrift
SPD	Breymaier, Leni Dilcher, Esther Dr. Fechner, Johannes Hartmann, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Heveling, Ansgar Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schauws, Ulle Dr. Steffen, Till	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
FDP	Kuhle, Konstantin Bauer, Nicole (für diese Sitzung)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Glaser, Albrecht	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Reichinnek, Heidi (für diese Sitzung)	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Unterschrift
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Elicker, Michael	<input checked="" type="checkbox"/>
Ferner, Elke	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Grzeszick, Bernd	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Laskowski, Silke Ruth	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. h. c. Mellinghoff, Rudolf	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Möllers, Christoph	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schmahl, Stefanie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schönberger, Sophie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Vehrkamp, Robert	<input checked="" type="checkbox"/>
Wawzyniak, Halina	<input checked="" type="checkbox"/>

Teilnehmer Bundesregierung

Bundesministerium des Innern und für Heimat	Parl. Staatssekretär Özdemir, Mahmut MR Dr. Boehl, Henner Jörg RD Dr. Greve, Holger ORR Leffmann, Keno ORR'n Dr. Leroux, Cathérine
Bundesministerium der Justiz	MR Dr. Heitland, Horst



Auswärtiges Amt	Stöckl, Wolfgang
Hessen	Dr. Kanther, Wilhelm



Beginn der Sitzung: 17:02 Uhr

Der **Vorsitzende Dr. Johannes Fechner (SPD)** begrüßt alle anwesenden und zugeschalteten Mitglieder sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur vierten Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen übertragen werde.

Ebenso begrüßt der Vorsitzende den Parlamentarischen Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Mahmut Özdemir, sowie die weiteren zugeschalteten Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und beglückwünscht die Abgeordnete Ulle Schauws und die Sachverständige Elke Ferner nachträglich zum Geburtstag.

Gegenüber der Präsidentin sei angezeigt worden, dass in der FDP-Fraktion Abgeordnete Nicole Bauer Abgeordneten Stephan Thomae und in der Fraktion DIE LINKE Abgeordnete Heidi Reichinnek Abgeordnete Petra Pau vertrete.

Tagesordnungspunkt 1

Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag

Der **Vorsitzende** erklärt, die heutige Sitzung habe das Ziel, in das Thema der gleichberechtigten Repräsentanz von Männern und Frauen im Deutschen Bundestag einzuführen und herauszufinden, mit welchen einzelnen Aspekten sich die Kommission im weiteren Verlauf des Jahres intensiver befassen solle. Um der Diskussion eine Struktur zu geben, hätten die Obleute Leitfragen entworfen. Den Sachverständigen würde zunächst die Möglichkeit eines Eingangsstatements von 5 Minuten gegeben. Der Vorsitzende erteilt SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick das Wort.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** erläutert die aktuelle Sach- und Rechtslage der Paritätsdebatte. Zwei Landesverfassungsgerichte hätten Paritätsgesetze eindeutig verworfen und dazu entschieden, dass gesetzliche Vorgaben einer Listenparität gegen verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts

verstoßen würden. Das Bundesverfassungsgericht habe sich mit der Frage einer verfassungsrechtlichen Pflicht zum Erlass eines solchen Gesetzes befasst und diese Pflicht verneint. Aus den Entscheidungen gehe deutlich hervor, dass Paritätsgesetze mit Listenbesetzung im Reißverschlussverfahren verfassungsrechtlich nicht ohne weiteres zulässig seien. Rechtsprechung und Teile der Literatur sähen durch die Paritätsregelungen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie die Vorgaben zur Freiheit und Chancengleichheit der Parteien berührt. Dabei werde in der Regel die wahrrechtliche Gleichheit als eine formale Gleichheit verstanden. Das Bundesverfassungsgericht führe dazu aus, „ (...) innerhalb des Wahlsystems muss jede Stimme grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben.“ Und noch deutlicher sei eine ältere Entscheidung: „ (...) es darf darum das Stimmgewicht nach Zähl- und Erfolgswert nicht differenziert werden nach Bildung, Religion, Vermögen, Klasse, Rasse oder Geschlecht“. Würde die Wahlrechtsgleichheit von vornherein material gedeutet, hätte der Gesetzgeber erhebliche Zugriffe auf die Chancenverteilung einer Parlamentswahl, ohne dabei irgendeiner Rechtfertigungslast zu unterliegen. Durch materiale Kriterien würde der Wille der Kandidaten, Parteien und der Wähler strukturiert, indem der Gesetzgeber die inhaltlichen Kriterien für die Verteilung von Wahlchancen festlege. Dies zeige sich bei Paritätsgesetzen, wodurch die Wahl um ein Stück mehr vom Gesetzgeber determiniert würde, und zwar in Richtung eines bestimmten Wahlergebnisses. Zudem entstünden damit weitere Fragen der materialen Gleichheit: Seien es nur solche mit Verfassungsrang oder auch andere, und welche jeweils? Genüge es, eine paritätische Besetzung der Listen mit Frauen und Männern vorzunehmen oder seien auch weitere Kriterien zu berücksichtigen? Als da wären: Das sogenannte „dritte“ Geschlecht; die Abstammung; Sprache; religiöse Orientierung; Herkunft; Vermögen; Bildung; Familienstand und noch vieles mehr. Für Paritätsregelungen habe das Bundesverfassungsgericht in der erwähnten Entscheidung ausgeführt: „ (...) Läge in einer geringen Anzahl von Frauen in Parlamenten ein Legitimationsdefizit, müsste ein solches wohl auch bei sonstigen Defiziten in der Abbildung des Elektorats angenommen werden (...)“. Aus diesen Überlegungen folge, dass die wahrrechtliche



Gleichheit als formale auch weiterhin zu verstehen sei. Gesetzliche Regelungen, die bei der Aufstellung von Kandidaten zur Parlamentswahl die Einhaltung bestimmter paritätischer Vorgaben verlangten, griffen dementsprechend in die erwähnten Rechtsgarantien ein.

Zur Rechtfertigung bedürften sie deshalb sogenannter zwingender Gründe und als Rechtfertigung werde hier vor allem, wenn auch strittig, der Gleichstellungsauftrag des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) angeführt. Einige argumentierten, dass er nicht ohne weiteres anwendbar sei, weil das Wahlrecht mit seinen verfassungsrechtlichen Garantien bewusst und insoweit abschließend eine formale Gleichheit voraussetze. Andere, die ihn für anwendbar hielten, sähen sich dann aber vor das Problem gestellt, dass die Regelung nicht die Herstellung von Ergebnisgleichheit decke, sondern nur die Herstellung von Chancengleichheit. Er verweise in diesem Zusammenhang auf die bekanntere Diskussion bei der Einstellung von Frauen in den öffentlichen Dienst.

Als ein weiterer grundlegender Aspekt sei zu berücksichtigen, dass Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG im letzten Satzteil Bezug auf bestehende Nachteile nehme. Dies führe dann zum einen zu der Frage des zutreffenden Vergleichsmaßstabes, sei dies der Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung, an den Mitgliedern der jeweiligen Partei oder noch enger, an der Fraktion der jeweiligen Partei der Mitglieder im Parlament. Zum anderen sei zu klären, worin der Nachteil bestehe, der beseitigt werden solle. Mit Blick darauf, dass der Anteil der Frauen im Parlament einigermaßen mit dem Anteil der Frauen in den Parteien korreliere, läge die Überlegung nahe, ob der Nachteil möglicherweise zum erheblichen Teil bereits bei der Erstentscheidung für ein politisches Engagement in einer Partei liegen könne, mit der Konsequenz, dass auch an dieser Stelle anzusetzen sei und nicht erst bei der Aufstellung der Listen. Schlussendlich hätten Paritätsgesetze Probleme, den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu genügen. Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG sei kein übergeordnetes Verfassungsgut, hinter dem die Parteienfreiheit und die Wahlgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG ohne weiteres zurückträten. Stattdessen, so das Bundesverfassungsgericht, bestehe insoweit die Aufgabe des Gesetzgebers darin, zwischen den verfassungsrechtlichen

Positionen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen. Eine strikte 50-Prozentvorgabe wäre im Ergebnis wohl eben keine angemessene Abwägung, sondern letztendlich ein Obsiegen von Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG. Zu Fragen der demokratischen Repräsentation würde er in der anschließenden Diskussion Stellung beziehen.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff ordnet die Thematik der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag als erheblich problematisch ein, was auch den Kommissionsdrucksachen und Veröffentlichungen zu diesem Thema zu entnehmen sei. Ihn erstaune allerdings, dass sich die Ausführungen im Wesentlichen auf ein Paritätsgesetz und auf andere mögliche gesetzliche Einflüsse hinsichtlich einer Entsendung in den Bundestag beschränkten. Seines Erachtens sei entscheidend der Handlungsbedarf im Bereich der politischen Abläufe und im Bereich der Aufstellung von Kandidaten zu diskutieren. Es erfordere wohl erhebliche finanzielle Beiträge, um aufgestellt zu werden. Dieser wesentliche Faktor sei bis jetzt außer Acht gelassen worden, obwohl er nicht nur Frauen, sondern auch andere Personengruppen betreffe. Eine Verkürzung auf das Paritätsgesetz werfe aber sofort ein Schlaglicht auf fundamentale Prinzipien des Grundgesetzes, namentlich das Demokratieprinzip. Dieses sei ein Prinzip, dem eine Gruppenrepräsentation fremd sei. Es sei erstaunlich, dass hier nur über eine Gruppe gesprochen werden werde. Dies sei ein Einstieg in eine völlig veränderte Sichtweise des Demokratieprinzips, dass nämlich Anforderungen an die Aufstellung von Listen nach bestimmten Personengruppen, diesmal nach Geschlecht, gestellt würden. Es sei denkbar, dass daraus eine Diskussion zu anderen Gruppierungen folge – zum Beispiel zu Migrationshintergründen oder beruflichen Hintergründen. Das verändere fundamental die gegenwärtigen Grundsätze des Demokratieprinzips und werfe dann auch die Frage der Ewigkeitsgarantie auf. Er schließe sich vielen Ausführungen von Prof. Dr. Grzeszick an und halte ein solches Paritätsgesetz, ohne vorher andere Maßnahmen zu untersuchen und zu ergreifen, für verfassungswidrig.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl benennt folgende Punkte: Ein verfassungsrechtliches Gebot zur Ein-



führung eines Paritätsgesetzes bestehe nicht. Als Rechtsfolge der Wahlen im Sinne des Artikels 38 Absatz 1 Satz 2 GG bestimme Satz 2 der Norm, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes seien. Das Bundesverfassungsgericht verstehe dies nach ständiger Rechtsprechung als eine Gesamtrepräsentation und nicht als Spiegelbildlichkeit. Auch aus dem Förderauftrag nach Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG lasse sich eine Verpflichtung des Staates zu einer Paritätsgesetzgebung nicht ableiten; vielmehr verfüge der Staat insoweit über einen Gestaltungsspielraum. Ebenso wenig folge aus dem Gleichheitsrecht des Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG eine Erfolgsgleichheit. Satz 1 garantiere Chancengleichheit. Ferner ergebe sich auch aus völkerrechtlichen Verträgen, die für die Bundesrepublik verbindlich seien, keine Verpflichtung zu einer Paritätsgesetzgebung. Artikel 7 der UN-Frauenrechtskonvention, wonach die Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes zu beseitigen sei, stelle keine „self executing“- Norm dar. Sie überlasse vielmehr den Vertragsstaaten einen Einschätzungsspielraum. Das werde durch den Wortlaut „(...) die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen (...)“ deutlich. Unionsrechtliche Vorschriften würden die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts binden, zum innerstaatlichen Wahlrecht äußerten sie sich nicht.

Eine zweite Frage sei, ob es zulässig sei, ein Paritätsgesetz einzuführen. Mit Artikel 3 Absatz 2 GG und Artikel 7 der UN-Frauenrechtskonvention stünde ein solches Paritätsgesetz in Einklang. Auch Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verbiete eine Paritätsgesetzgebung nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht. Fraglich sei aber, ob ein Paritätsgesetz auch mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des GG vereinbar wäre. Insoweit werde teilweise argumentiert, dass die von Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des GG vorgesehene Repräsentation eine Spiegelbildlichkeit zur Gesellschaft voraussetze, es gehe um eine deskriptive oder antidiskriminierungsrechtliche Repräsentation. Daher müssten Frauen, die rund die Hälfte der Gesellschaft ausmachten, ebenfalls paritätisch als Repräsentantinnen im Sinne des Artikels 38 Absatz 1 Satz 2 des GG erscheinen. Das Bundesverfassungsgericht gehe aber zu Recht davon aus, dass Repräsentation im Sinne des Artikels

38 Gesamtrepräsentation bedeute. Auf dieser Grundlage lasse sich ein verfassungsgemäßes Paritätsgesetz nur schwerlich vorstellen.

Dessen ungeachtet halte sie es wohl für statthaft, den Artikel mit den verfassungsändernden Mehrheiten paritätsorientiert zu modifizieren. Artikel 79 Absatz 3 GG stünde einer entsprechenden Verfassungsänderung jedenfalls nicht von vornherein entgegen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber verfüge über einen gewissen Spielraum, wie die Repräsentation auszugestalten sei, solange und soweit alle Staatsgewalt vom Volk in seiner Gesamtheit ausgehe und der Kernbereich der Wahlrechtsgrundsätze gewahrt bleibe. Zweifelhaft sei allerdings, ob eine Paritätsregelung in Bezug auf die Geschlechter nicht konsequenterweise auch auf andere Gruppierungen in der Bevölkerung erstreckt werden müsste, die ähnlich wie Frauen – aber jeweils aus anderen Gründen – von der sozialen Macht im politischen Raum über lange Zeit ausgeschlossen worden seien. Zu denken sei etwa an die soziale Herkunft, die Ethnie, die Hautfarbe, eine Behinderung und die sexuelle Orientierung. Zu berücksichtigen sei darüber hinaus, dass die Geschlechtszugehörigkeit – ob nun binär oder divers – nur einen von mehreren Aspekten der individuellen Persönlichkeit ausmache, und andere Aspekte durchaus nicht nachrangig seien. Dass Frauen über Jahrhunderte von politischer Macht exkludiert worden seien, sei ein Faktum. Allerdings seien Frauen nicht die einzige gesellschaftliche Gruppe, die Ausgrenzungserfahrungen gemacht hätten. Inzwischen habe sich ein liberaleres Menschenrechtsbild in der Gesellschaft verbreitet; auch die hergebrachten Rollenbilder und Zuschreibungen hätten sich gelockert. Dieser Wandel werde sich schrittweise auch auf die Zusammensetzung der Parlamente auswirken. Staatliche Maßnahmen, die tief in die passive Wahlfreiheit und die Parteienfreiheit eingreifen würden, bedürfe es daher nicht. Das passive Wahlrecht nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG sei ihres Erachtens nicht der geeignete Ort, um Antidiskriminierungsmaßnahmen zu treffen.

SV Prof. Dr. Michael Elicker sieht auf der Ebene der staatsrechtlichen Bewertung kaum Erklärungen für die die bedauerliche Unterrepräsentanz von Frauen im Parlament. Natürlich müsse es Gedanken geben, was der Gesetzgeber vor dem Hinter-



grund des geltenden Verfassungsrechts ändern könne.

Verfassungsänderungen sehe er nicht ganz so optimistisch wie Prof. Dr. Schmahl, da sehr tiefliegende demokratische Grundsätze berührt würden. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts und frühere Bundespräsident Roman Herzog habe in seiner Staatslehre einmal expliziert, wie Demokratie grundsätzlich geschichtlich gerechtfertigt werde. Er habe den humanistischen Gedanken benannt: Man müsse den anderen für ebenso befugt und ebenso kompetent über staatliche Angelegenheiten zu entscheiden anerkennen wie sich selbst. Das bedeute weiter, dass es ein Prinzip sei, welches sehr stark mit dem Prinzip der Menschenwürde und dem Individualismus zusammenhänge. Es gehe um den Daseinswert des Menschen und nicht um den Soseinswert. Das Wahlrecht bestehe als Mensch ohne Differenzierung, nicht als Mann oder Frau. Es gäbe mittlerweile Aufweichungen in den Geschlechtsunterscheidungen, auch befördert durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sowie größere Freiheiten, Definitionsmöglichkeiten und Zuordnungsmöglichkeiten, die aber teilweise zu untragbaren Ergebnissen führen würden. Er schließe sich seinem Vorredner, Prof. Dr. Grzeszick, an, habe zu seinem vorbereiteten Statement vertieft die „Urgründe“ dieser demokratischen Grundsätze vorgebracht, weise nochmals auf die zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hin. Gegenstand sei eine Wahlprüfungsbeschwerde gewesen mit der sich das Bundesverfassungsgericht ausführlich befasst habe und dessen Darlegungen, Tendenzen aufzeigen würden. In der Stellungnahme von Prof. Dr. Möllers sehe er ein gewisses Wunschdenken. Das Bundesverfassungsgericht würde eine zwingende Vorgabe des Bundesgesetzgebers ähnlich wie die Verfassungsgerichte der Länder Thüringen und Brandenburg nach seiner Einschätzung zurückweisen. Das Modell „Offene Liste“, nach dem Frauen die Möglichkeit hätten, Frauen zu wählen, könne vielleicht etwas bewirken.

SV **Halina Wawzyniak** möchte zunächst mit einem Missverständnis aufräumen. Bei Paritätsgesetzen gehe es um die Chancengleichheit in der Kandidatur. Wie sich ein Parlament am Ende zusammensetze, sei eine Frage des Wahlsystems. Dieser As-

pekt komme in der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Brandenburg deutlich zu kurz. Über Paritätsgesetze und nicht über andere Maßnahmen zu sprechen, habe den Hintergrund, dass überhaupt ausreichend Frauen zur Kandidatur zur Verfügung stehen müssten, um auch im Parlament vertreten zu sein. Es sei richtig, dass mit Paritätsgesetzen Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze vorlägen, die es aber im Wahlrecht und im Parteienrecht in einer Vielzahl gäbe. Es komme immer darauf an, ob sie gerechtfertigt seien. Eine Rechtfertigung von Paritätsgesetzen sei dann gegeben, wenn es eine strukturelle Diskriminierung von Frauen gäbe, zu der sie schriftlich ausführlich Stellung genommen habe. Als Rechtfertigungsgrund komme Artikel 3 Absatz 2 GG in Frage, expliziert der Satz 2. Andere genannten Gruppen hätten einen solchen Handlungsauftrag wie in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG explizit nicht. Es sei als staatlicher Handlungsauftrag formuliert, den es für die anderen Gruppen in Artikel 3 Absatz 3 GG nicht geben würde. Mangels Vergleichbarkeit halte sie den Verweis auf andere Gruppen daher nicht für zielführend.

Anders als das Landesverfassungsgericht Brandenburg sehe sie keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip. Zum einen determiniere das Paritätsgesetz per se nicht die Zusammensetzung des Parlaments, da es um die Frage der Kandidatur gehe. Alles andere sei eine Frage des gewählten Wahlsystems. Zum anderen argumentiere das Landesverfassungsgericht Brandenburg mit der Willensbildung im Hinblick auf die Staatsorgane und verkenne, dass eine Partei kein Staatsorgan sei. Die Willensbildung werde an dieser Stelle ebenfalls falsch gesehen. Zur Verhältnismäßigkeit sei auszuführen, dass das Bundesverfassungsgericht explizit Kriterien aufgestellt habe, unter denen Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze gerechtfertigt seien. Eines dieser Kriterien sei, dass sich das erlaubte Ausmaß an der Frage der Intensität des Eingriffs messen lassen müsse. Anders als eine Vielzahl von sonstigen Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze habe der Eingriff durch das Paritätsgesetz keinen suspendierenden Charakter. Weder das aktive noch das passive Wahlrecht liefen ins Leere. Es läge kein Verbot vor, zu kandidieren oder sich aufstellen zu lassen, sondern eine Einschränkung. Deren Eingriffsintensität sei deutlich geringer. Zu dem Punkt, dass Paritätsgesetze diverse Personen zu berücksichtigen hätten: Im



Rahmen der Gleichheit der Wahl müssten diverse Personen für die Dauer der Wahlversammlung entscheiden, ob sie auf der weiblichen oder der männlichen Liste kandidieren wollten. Das entspreche der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das eine dauerhafte Zuordnung untersage. Im Hinblick auf das Verhältnis des Gleichstellungsgebotes des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG zur Parteienfreiheit, Artikel 21 Absatz 1 GG, und dem Wahlrechtsgrundsätzen des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG lege sie die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts so aus, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstünden und es Sache des Gesetzgebers sei, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen. Keines der Rechtsgüter dürfe hinter dem anderen zurück stehen.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp führt verschiedene Sichtweisen auf eine Chancenungleichheit an, die am Ergebnis gemessen eine eindeutige Ungleichheit zwischen den Geschlechtern darstelle. Bei einer Auffassung der Chancengleichheit als nicht nur einer formalisierten Gleichheit, sondern als reale Möglichkeit für Frauen, sich im politischen Wettbewerb auch durchzusetzen, sei eine wichtige Determinante die Realität der Aufstellungsveranstaltung und des Kandidaturprozesses in den Parteien. Das sei nicht nur ein parteiinterner Vorgang, sondern Teil einer staatlichen Wahlvorbereitung. Nichtöffentliche Delegiertenversammlungen zur Aufstellung von Direktkandidaturen im Jahr 2021 hätten so eigentlich nicht mehr möglich sein sollen, weil die Vermutung sehr nahe läge, dass dort der Ort der Diskriminierung oder der Ungleichheit bestehe. Dazu seien Dokumentation und Öffentlichkeitsverpflichtung der Parteien eingeschränkt. Die Parteien würden diese Information nicht öffentlich machen, obwohl es Möglichkeiten gebe, dies zu tun. Man könnte die repräsentative Wahlstatistik des Bundeswahlleiters auf die Aufstellungsversammlungen der Parteien übertragen und dadurch möglicherweise diskriminierende Vorgänge dokumentieren. Es käme zu einem anderen Rechtfertigungszwang für die Parteien und auch einen öffentlichen Rechtfertigungszwang, wie es zu dieser starken Ungleichheit bei den Kandidaturen gekommen sei.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach sieht in der Diskussion einen Zwischenkonsens der Kommission in der Problembeschreibung und in dem Befund, der auf eine andauernde nachhaltige Ungleichheit im Zugang zur demokratischen Repräsentation zielen würde, die die Kommission nicht gut heiße. Auch wenn die Kommission sich zum Teil noch auf ein sehr formales Verständnis der Gesamtrepräsentation berufe, wie sich das auch für das Verständnis demokratischer Repräsentation in Anspruch nehmen ließe, sei es ungut und bedauerlich, dass auch 100 Jahre nach dem ersten Zugang von Frauen zur Wahl in Deutschland immer noch keine gleiche Verteilung der politischen Macht in den Parlamenten bestehe. Es gebe einen Zusammenhang zwischen privater Gleichberechtigung oder Gleichberechtigung in den privaten Verhältnissen zwischen den Einzelnen und im Zugang zur öffentlichen Macht oder der demokratischen Willensbildung. Private Gleichberechtigung werde nie vollständig sein, wenn es nicht Gleichberechtigung auch im Zugang zur politischen Gestaltung des Gemeinwesens gebe. Diese seien wechselseitig aufeinander bezogen. Sie wolle betonen, dass ein Zusammenhang bestehe und die privaten und öffentlichen Sphären nicht so klar getrennt seien, dass es ausreichen würde, in den gesellschaftlichen Verhältnissen annähernde Gleichheit zu erreichen. Verfassungsdogmatisch sei zu betonen, dass Paritätsgesetze formale Gleichheit währten. Paritätsgesetzgebung sehe keine unterschiedlichen Rechtsfolgen für Männer und Frauen vor. Es gäbe nur eine getrennte Aufstellung von Vorlisten im Kandidaturprozess, aber keine materielle Ungleichheit, die zwischen Männern und Frauen begründet werde. Eine materielle Ungleichheit ließe sich nur dann konstruieren, wenn man die Anteile an den Parteimitgliedern zum Maßstab für die Chancengleichheit im politischen Prozess und im Zugang zu Kandidatur und Mandat zum Maßstab auswähle. Das sei jedoch nicht plausibel. Warum sollten die Mitgliederstrukturen in den Parteien den Maßstab für die Chancengleichheit für Frauen und den Zugang zur Kandidatur und Mandat bilden? Parteien seien nicht selbstzweckhaft tätig, sondern sie hätten eine „Gate-Keeper“-Funktion, die demokratische Repräsentation zu gestalten. Sie hätten eine dienende Funktion. Die Mitglieder der Parlamente würden nicht die Parteien und ihre Mitglieder sondern das Volk vertreten, und daran hätten Frauen ungefähr 50 Prozent Anteil. Das



heiße auch, dass sich die Chancengleichheit an diesem Prozentsatz und nicht an der Parteimitgliedschaft zu bemessen habe. Wenn man die Parteimitgliedschaft als Maßstab wähle, führe das letztlich auch zu einem Diskriminierungszirkel, weil unter anderem die Männer dominierte Parteienkultur ein Problem dessen sei, warum Frauen keinen gleichen Zugang zu Kandidatur und Mandat hätten. Wenn es aber so sei, dass Parteien die Funktion hätten, Volksrepräsentation zu ermöglichen, dann komme zum Tragen, dass sie zwar keine Staatsorgane, aber auch keine Privatvereine seien. Sie hätten eine öffentliche Funktion und das bedeute, dass der Gesetzgeber sie in Anspruch nehmen dürfe, um das verfassungsrechtlich verankerte Ziel der Gleichberechtigung in Staat und Gesellschaft zu erreichen. Die dienende Funktion der Parteien mache deutlich, dass sie in Anspruch genommen werden könnten, um die faktische Männerquote in den Parlamenten zu verringern. Es gehe dabei nicht um die Repräsentanz von Frauen in Parlamenten als Gruppe, sondern es gehe um die Offenheit des demokratischen Prozesses gegen eine Vermachtung, die sowohl die Gesellschaft, die Parteien und auch in der Folge den demokratischen Prozess präge. Da sich die Nachteile nicht nur auf den Parteienprozess, sondern in der gesellschaftlichen Ungleichheit zeigten, sei dieses Problem nicht nur auf den politischen Prozess beschränkt, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem.

SV Prof. Dr. Sophie Schönberger führt zu den Verfassungsfragen des Paritätsgesetzes aus, dass dieses insbesondere einen Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit darstelle, der schwer zu rechtfertigen sei. Männer und Frauen würden ungleich behandelt, weil Männer auf Frauenplätzen und Frauen auf Männerplätzen nicht kandidieren dürften. Der Kernpunkt der verfassungsrechtlichen Fragestellung sei, ob sich eine Ungleichbehandlung bei der Kandidatenaufstellung im Rahmen der Wahlvorbereitung über Artikel 3 Absatz 2 GG rechtfertigen lasse, was die genannten Landesverfassungsgerichte verneint hätten und was in der dogmatischen Linie der bisherigen Rechtsprechung, auch des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss, stände. Die Wahlrechtsgleichheit stelle eine formale und nicht eine materielle Gleichheit dar. Rechtfertigungen

bedürften zwingender Gründe, die innerhalb des Wahlsystems selber lägen. Diese Voraussetzungen ließen sich bei der Parität nicht ohne weiteres finden und begründen. Andere Auffassungen ordnete sie als einen Vorschlag zur Neu- bzw. Weiterentwicklung der Dogmatik ein, der aber mit der bisherigen Rechtsprechung, auch des Bundesverfassungsgerichts, nicht vereinbar und umsetzbar sei.

Auch bei Alternativen mit indirektem Zwang – wie im französischen Modell, das die Finanzierung an die paritätischen Listen knüpfe – sähe sie dieselben Bedenken wie beim direkten Zwang zur paritätischen Aufstellung. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hätte den Sachverhalt, ob auf dem Wahlzettel ein Hinweis auf die Gleichstellungsklausel der Verfassung und auch einer, wie viele Frauen sich jeweils auf der Liste befänden, abgedruckt werden dürfe, für verfassungswidrig erklärt. Jenseits des Wahlaufstellungsprozesses und der Wahlvorbereitung im Rahmen innerparteilicher Willensbildung könnten die Parteien zur Quotierung mit der Hoffnung verpflichtet werden, dass dies auf die Wahlvorbereitung wirke. Dies ließe sich in der verfassungsrechtlichen Abwägung einfacher rechtfertigen, weil in erster Linie die Parteienfreiheit betroffen und die Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie und die damit korrespondierende demokratische Gleichheit gegenüber dem staatlichen Bereich abgestuft sei. Man könne auch über offene Listen und die Möglichkeit nachdenken, dass die Wählerinnen und Wähler selber und nicht die Parteien für Parität sorgten. Auch könnten die Leitfragen um das Thema der Vereinbarkeit von Beruf/Mandat und Familie ergänzt werden, zum Beispiel durch familienfreundliche Sitzungszeiten im Parlament.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke zeigt die Perspektive der Gerechtigkeitstheorie auf. Dass 50 Prozent Frauen in der Bevölkerung etwas mehr als 30 Prozent Frauen im Parlament gegenüber ständen, stelle ein Problem dar, aber die Frage, warum dies so sei, ließe sich nicht einfach beantworten. Es gebe mit Verweis auf den Text von Anne Philipps „politics of prescense“ gute Argumente für Quoten, aber keine für eine 50 Prozent Quote im paritätischen Sinn. Überzeugend sei weiterhin die Notwendigkeit der Interessensvertretung von Frauen, die im Sinne der demokratischen Gleichheit angemessen sein müsse. Meistens werde angenom-



men, dass eine deskriptive Repräsentation etwas mit substantieller Repräsentation zu tun habe. Hanna F. Pitkin, die diese Unterscheidung als Erste eröffnet habe, sei aber gar nicht so eindeutig dieser Meinung. Was die Interessen von Frauen betreffe, sei die empirische Lage (bezugnehmend auf Punkt 1.4 der Leitfragen) nicht eindeutig. Quintessenz der Forschung laute: Das Geschlecht spiele eine Rolle, allerdings eine wesentlich geringere als allgemein angenommen werde, letztendlich entscheide die Ideologie der Parteien. Eine Frau der CDU würde einem Mann der CDU näher als einer Frau der LINKEN stehen. Bezugnehmend auf ein Verfahren in den USA sehe er keine Front zwischen Frauen und Männern, sondern eine Front zwischen Demokraten und Republikanern. Das andere und starke Argument dafür sei die Qualität des Prozesses. Für Anne Philipps und auch seiner Ansicht nach sei die symbolische Anerkennung besonders wichtig, das heiße, man könne zwar nicht automatisch sagen, es werde besser, wenn mehr Frauen im Parlament wären. Aber wenn Männer das gleiche vertreten würden wie Frauen im Parlament, wäre es für Frauen irritierend, wenn ihre Interessen nur von Männern vertreten werden würden. Das sei auch eine Frage des Vertrauens ins Parlament. Dennoch würden die Argumente für Quoten eher in die Richtung kritische Masse und nicht in Richtung 50 Prozent gehen. Die 50 Prozent Argumente seien, kurz aufgeführt: Zum einen die deskriptive Repräsentation im Sinne des Spiegelbildmodells von Mirabeau, der Inhalt sei missverständlich. Das habe grundsätzlich nichts mit substantieller Repräsentation zu tun.

Als zweites Argument sei die distributive Gerechtigkeit zu nennen, das heiße, wenn Frauen 50 Prozent ausmachten, dann sollten sie auch 50 Prozent der Plätze bekommen (so auch Anne Philipps). Das Argument passe gerade in Bezug auf Repräsentation nicht. Die Kriterien, die in der Regel angeführt würden, um über distributive Kriterien zu sprechen, würden nicht greifen. Der wichtigste mehrheitlich angenommene Ansatz sei daher die Chancengleichheit, allerdings gäbe es ein Problem bezüglich materieller Chancengleichheit. Er spreche von Chancengleichheit im Sinne einer substantiellen nach Rawl's oder Scanlon, im Gegensatz zur formellen Chancengleichheit. Eine materielle Chancengleichheit bedeute nicht, dass es einen Anteil von 50 Prozent Männern und 50 Prozent Frauen gäbe. Die substantielle Chancen-

gleichheit im Sinne von Rawl's würde bedeuten, dass es keine irrelevanten Faktoren mehr geben dürfe, die bestimmten, ob eine Frau oder ein Mann gewählt werden würde. Bei einer perfekten Chancengleichheit müsse es nicht eine 50-Prozent-Aufteilung Männer/Frauen geben, sondern es müsse im Mittel eine solche Aufteilung geben. Es gebe nach einhelliger Meinung keine substantielle Chancengleichheit. Das Problem sei, diese durch eine Herstellung der 50/50 – Prozentparität beheben zu wollen, schaffe keine Mittel gegen die Chancengleichheitsmängel. Darauf habe auch Prof. Dr. Mellinghoff hingewiesen. Das würde nur bei der Annahme gelten, die Verletzung der Chancengleichheit zu beheben und würde auch die Ursachen reparieren, die dafür verantwortlich gewesen seien, dass es nicht zu der 50/50-Repräsentation gekommen sei. Er glaube, dass Quoten sehr gute Effekte hätten, sie ließen sich aber nicht als Quoten rechtfertigen, sondern nur als Mittel zur Verwirklichung anderer Zwecke. Für den Fall einer Entscheidung für eine Quotierung spreche er sich nicht für 50 Prozent aus, sondern dafür, das im Sinne einer „Sunset-Legislation“ darzustellen, weil die Quote bestenfalls eine Krücke sei, um das, was fehle herzustellen, aber nicht in sich selber begründet werden könne.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers möchte die ungleiche Repräsentation von Männern und Frauen im Deutschen Bundestag und anderen Parlamenten nicht als ein hinnehmbares Naturereignis verstehen, sondern sich über politische Handlungen unterhalten, die diese Ungleichbehandlung abstellten. Es folge die Frage, ob für den Gesetzgeber die Pflicht bestehe zu handeln, die weniger eine verfassungsrechtliche Pflicht als vielmehr eine politische Pflicht wäre. Dann beschränke sich die Diskussion nicht nur auf die verfassungsrechtlichen Bedingungen des Paritätsgesetzes, sondern gehe über alle Möglichkeiten. Ansonsten würde eine Ungleichheit, die mit sozialer Ungleichheit zu tun habe, mit der Möglichkeit sich in Parteien zu engagieren, neutralisiert. Er nenne die Arbeitszeiten von Politik und in den Parteien als Beispiel. Man könne nicht auf Besserung und Fortschritt warten, den es bekanntermaßen nicht und auch nicht in dem Sinne einer stetigen Zunahme von Frauen in den Parlamenten gebe. So ein Fortschritt erfordere



politische Intervention. Über Frauenparität zu reden, folge nicht, über andere Gruppen reden zu müssen. Das Argument, bei einer Ungleichbehandlung nicht zu handeln, da dann bei anderen Gruppen auch zu handeln sei, verstehe er nicht; auch deswegen nicht, weil Frauen in mehrerer Hinsicht einen besonderen Status hätten. Frauen hätten keine gemeinsamen politischen Interessen wie zum Beispiel Beschäftigte. Das einzig gemeinsame politische Interesse von Frauen bestehe darin, Diskriminierung gegen Frauen abzuwenden. Auch bestehe kein Repräsentationsproblem in dem Sinne, Frauen anders zu behandeln als andere Gruppen, da der Frauen- und Männeranteil gleich sei. Das Verfassungsrecht gebe in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG den Auftrag, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu regulieren. Dies habe als weiterer Punkt mit dem Gedanken der Repräsentation auch in einem formellen Sinn, wie er im Grundgesetz niedergelegt sei, nichts zu tun. Der Gedanke der Gesamtrepräsentation laute, dass alle Abgeordneten das gesamte deutsche Volk vertreten. Es sei ein Grundsatz, der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor dem Nichtannahmebeschluss im Parlamentsrecht, nie im Wahlrecht in Erscheinung getreten sei. Alle Mitglieder des Parlaments würden als Mitglieder eines Wahlkreises oder als Angehörige einer Partei gewählt. Diese Gesamtheit könne man durchaus als Gruppe bezeichnen. Als gewählte Mitglieder würden sie aber alle vertreten, nicht nur den Wahlkreis und auch nicht mehr die Partei, sondern das gesamte deutsche Volk. Aus Sinn und Zweck dieser Regelung der Gesamtrepräsentation folge für das Wahlrecht gar nichts. Er kenne keine Stelle in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der das Gericht aus dem Maßstab der Gesamtrepräsentation so etwas gefolgert hätte. Der Kern des Problems sei das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit.

Die Chancengleichheit der Parteien würde das Bundesverfassungsgericht regelmäßig nicht als formalisierte Freiheit behandeln. Er merke weiter an, dass die materialisierte Betrachtung von Chancen und Begünstigungen, obwohl ein starker normativer Individualismus im Verfassungsrecht mit Blick auf das Wahlrecht bestehe und subjektive individuelle Rechte erörtert würden, eigentlich nie auf die Wählerinnen und Wähler angewendet worden sei, so dass das Argument der Chancengleichheit für ihn nicht weit trage. Tatsächlich ge-

he es um die Frage der formalisierten und passiven Wahlrechtsgleichheit und -freiheit. Er halte die Argumentation der landesverfassungsgerichtlichen Urteile aus Thüringen und aus Brandenburg in der Frage der Eingriffstiefe oder der Art des Eingriffs nicht für besonders genau. Zum einen frage er sich, ob ein Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit bestehe, wenn Männer und Frauen dieselbe Chance hätten, auf die Liste zu kommen. Zum anderen frage er sich, mit Blick auf die passive Wahlrechtsgleichheit, die in der Tat berührt sei, inwieweit wie bei anderen Wahlfreiheitseinschränkungen auch Freiheitseingriffe mit Blick auf faktische und formalisierte Eingriffe zu prüfen seien. Er denke, für eine Frau, die in einer Partei Mitglied sei, die traditionell Frauen nicht auf bessere Listenplätze stelle, bedeute die Parität ein Mehr an Freiheit.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski unterstützt viele Beiträge, namentlich von Frau Wawzyniak, Prof. Dr. von Achenbach und Prof. Dr. Möllers. Das Thema der heutigen Sitzung beschäftigte schon den Parlamentarischen Rat 1948/49 im Zusammenhang mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG, Männer und Frauen sind gleichberechtigt, mit Blick auf das Wahlrecht. Sie erinnere an die Forderung von Frau Wessel, ein Wahlrecht zu schaffen, bei dem Frauen auch faire Chancen hätten, entsprechend ihrem Anteil in das Parlament einzuziehen zu können. Nach der Statistik des Bundeswahlleiters sei zu erkennen, dass seit 1949 der Frauenanteil im Bundestag dermaßen gering sei, dass es sich vor dem Hintergrund, dass die Hälfte des Volkes aus Frauen bestehe, nicht erkläre. Bis 1983 habe der Gesetzgeber zu 90 Prozent aus Männern bestanden. Frauen fehlten heute vor allen Dingen dort, wo Kandidaturen und interne Nominierungen der Parteien ohne wirksame paritätische Steuerung durch ein parteiinternes Satzungsrecht erfolgten. Dieses Recht sei keine Rechtfertigung, sondern aufgrund der Strukturen in den Parteien dringend erforderlich, was historisch zu erklären sei, denn die Parteien seien alt und männerdominiert. Die drei Parteien, die dafür sorgten, dass seit 1998 zumindest der geringe Anteil von 30 Prozent Frauen im Bundestag zu finden sei, seien die, die regelmäßig über Listen ihre Plätze einnehmen würden. Das seien die Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und die SPD. Diese hätten zumindest für ihre Wahlvorschlagslisten eine paritätische Steue-



zung durch das Satzungsrecht vorgegeben. Wäre das nicht der Fall, dann läge der Frauenanteil irgendwo zwischen 10 und 20 Prozent, so wie vorher auch. Frauen fehlten da, wo eine solche rechtliche Vorsteuerung fehle. Eine mittelbare Diskriminierung von Frauen sehe sie auch bei den Direktmandaten und verweise auf die Beiträge zur finanziellen Begleitung von Direktkandidaturen, um den Wahlkampf zu finanzieren. Die Beträge bewegten sich bei Bundestagswahlen zwischen 30.000 und 50.000 Euro, auf der Grundlage von Privatkrediten und Sponsoring. Das sei nicht im Interesse der Demokratie, sondern führe zu Abhängigkeiten. Es mache deutlich, dass diejenigen, die über ausreichende finanzielle Quellen verfügten, auch bessere Chancen hätten. Sie zitiere die Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2019, wonach die CSU in Bayern sogar 100.000 Euro erwarte.

Vor dem Hintergrund, dass Frauen in der Bundesrepublik seit mehr als 70 Jahren der Entgeltdiskriminierung ausgesetzt seien, käme eine andere Diskriminierung zusätzlich ins Spiel. Dies zu ignorieren, bedeute die Grundlagen unserer Demokratie zu ignorieren, die funktioniere, aber irgendwie seit 1949 ohne Frauen. Das führe zu einem verfassungsrechtlichen Problem in Bezug auf das passive Wahlrecht von Frauen, das missachtet werde. Dieses passive Wahlrecht, das in Artikel 38 Absatz 1 GG verankert sei, erfordere Chancengleichheit für alle Kandidaturen. In Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 GG sei festzustellen, dass diese Chancengleichheit auch für Frauen bestehen müsse, aber nicht bestehe, so auch einige politologische Untersuchungen wie die der Fernuniversität Hagen, Holtkamp und Wichmann. Ohne Nominierung seien Frauen nicht zu wählen und das Volk habe nicht den Einfluss, den es haben müsste und den das Bundesverfassungsgericht aus Artikel 20 GG herleite. Sie meine, ein Paritätsgesetz würde einen verfassungsgemäßen Zustand herstellen und ließe sich letztlich durch Artikel 3 Absatz 2 GG rechtfertigen. Zu dem zitierten Senatsbeschluss verweise sie auf die Ausführungen an anderer Stelle dieser Entscheidung, der den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Bezug auf paritätische Ausgestaltung von Wahlvorschlagslisten betone.

SV **Elke Ferner** betont, dass die strukturellen Benachteiligungen in der Gesellschaft bis in die Par-

lamente wirkten, da der Frauenanteil immer noch sehr niedrig sei. Mehr als 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts seien in keiner der im Bundestag vertretenen Parteien mehr als 42 Prozent Frauen vertreten gewesen, was bereits einige Wahlperioden zurückläge. Den höchsten Anteil hätten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit über 40 Prozent, SPD und DIE LINKE hätten über 30 Prozent Frauenanteile, CDU/CSU und FDP deutlich unter 30 Prozent. Die politischen Teilhabemöglichkeiten und die Chancen beim Zugang zum Mandat seien zwischen Frauen und Männern sehr ungleich verteilt. Da die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für viele Frauen eine zu große Herausforderung darstelle, sähen viele keine Möglichkeit, Beruf und Familie auch noch mit einem politischen Ehrenamt zu vereinbaren. Bisher hätte es die Parteien noch nicht geschafft, die politische Teilhabe so zu organisieren, dass Frauen und auch Männer ihr parteipolitisches Ehrenamt mit Beruf und Familie vereinbaren könnten. Die Chancengleichheit werde nicht erst in den Aufstellungsver sammlungen sichtbar, es gehe bereits um den Schritt ins parteipolitische Engagement überhaupt. Auch die politischen Parteien und ihre Organisation seien dem Artikel 3 GG verpflichtet. Es mange nicht an qualifizierten Frauen, es würde aber teilweise am politischen Willen fehlen, Macht zu teilen und eine gleichberechtigte Teilhabe auch für Frauen zu ermöglichen. Dies sei aber eine Notwendigkeit, um Gleichstellung zu realisieren und Politik für die gesamte Bevölkerung mit allen Sichtweisen darzustellen. Der Frauenanteil bei den Mandanten, aber auch in den Parteigremien von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, zeige, dass parteiinterne Quoten wirkten. Da die aktuell am besten ausgebildete Frauengeneration auf eine gleichberechtigte Teilhabe nicht warten solle, bestehe schneller Handlungsbedarf.

Als zweiten Punkt führe sie an, dass Parität machbar sei, wenn der politische Wille bestehen würde, dies im Wahlrecht zu verankern. Dann gebe es auch verfassungskonforme Möglichkeiten. Sie verweise insbesondere auf die Stellungnahmen von Prof. Dr. Möllers, Prof. Dr. von Achenbach, Prof. Dr. Laskowski und Frau Wawzyniak. Natürlich bedürfe der Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze und in die Parteienfreiheit einer Rechtfertigung, und zwar einer guten wie Artikel 3 GG, die Frauenrechtskonvention, die EU-Grundrechtecharta und auch der EU-Vertrag.



Mit den Sitzkontingenten habe jedes Bundesland bereits eine Quote im deutschen Wahlrecht. Das Ziel, Frauen und Männer gleichberechtigt an den Entscheidungen im Deutschen Bundestag zu beteiligen, sei nicht weniger legitim, als den Bundesländern unabhängig von der Wahlbeteiligung eine bestimmte Anzahl von Sitzen zu garantieren. Parität sei in Wahlsystemen mit Ein-Personenwahlkreisen und auch in Zwei-Personenwahlkreise bis hin zu einem Wahlsystem mit reinem Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen machbar. Dieses System werde im Übrigen in fast allen Ländern mit einem höheren Frauenanteil angewandt. Darüber hinaus bestehe zusätzlich der Vorteil, dass die gesetzliche Anzahl von Abgeordneten nie überschritten werden würde. Parität ließe sich am einfachsten mit geschlossenen Listen erzielen, aber auch mit Direktwahlkreisen. Am Ende werde das Bundesverfassungsgericht darüber zu entscheiden haben, ob die konkrete Ausgestaltung von Parität im Wahlrecht verfassungskonform sei. Sie verweise auf den Koalitionsvertrag der Koalitionsfraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Mehr Fortschritt wagen“, womit untrennbar verbunden sei, die Gleichstellung von Frauen und Männern bis zum Ende dieses Jahrzehnts zu verwirklichen. Dazu gehöre die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen, auch in den Parlamenten. Freiwilligkeit habe in mehr als 100 Jahren noch nicht zu einer gleichberechtigten Teilhabe geführt. Dort, wo es verbindliche Quoten per Gesetz gäbe, wirkten sie. Wer Parität auch in den Parlamenten wolle, müsse dies jetzt mit der Wahlrechtsänderung einführen.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim geht auf die anderen europäischen Staaten anhand der Wahl zum Europäischen Parlament ein, da die Wahlsysteme zum Europäischen Parlament einheitlich aufgebaut und damit vergleichbar seien. Ungefähr die Hälfte der Mitgliedstaaten hätten keine Paritätsüberlegungen angestellt mit dem Ergebnis, dass die Parlamentsmitglieder sich ungefähr zu einem Drittel mit Frauen und zwei Dritteln mit Männern aufteilten, was dem Ungleichheitsverhältnis entspräche, das auch im Bundestag auftrete. Interessanter sei die andere Hälfte, bei der Parität erreicht werde, die er als diejenigen Fälle definiere, bei der die Anzahl der Frauen- und Männermandate im

Europäischen Parlament sich nicht um mehr als zwei unterschieden. Da gäbe es im Wesentlichen zwei Gruppen, die eine Gruppe mit starren Listen, entsprechend denen für den Bundestag: Deren Paritätsregelung schreibe vor, dass Männer und Frauen abwechselnd auftreten müssten, sog. alternierende Listen oder Reißverschlussprinzip. So würde Parität sehr gut erreicht, auch unabhängig von der Zahl der männlichen und weiblichen Kandidaturen. Interessant sei das letzte Viertel, was im Wesentlichen von offenen Listen bestimmt werde. Da könnten die Wählerinnen und Wähler Personen wählen, und über die Personen werde die Stimme auch der Partei zugerechnet, der die Bewerberin oder der Bewerber angehöre. Bei diesen Personenwahlsystemen komme auch in vielen Fällen eine gleiche Vertretung von Männern und Frauen trotz unterschiedlicher Bewerberzahlen zustande. Also wenn die Wählerinnen und Wähler die Freiheit hätten, einen Bewerber oder Bewerberin zu wählen, dann funktioniere das insbesondere in den skandinavischen Ländern. Dann gebe es andere Fälle wie zum Beispiel Italien mit Personenstimmen: Jeder Wähler und Wählerin habe drei Stimmen mit der Auflage, dass diese drei Stimmen nicht an drei Kandidaten desselben Geschlechts gehen dürften. Bei der Verteilung der Mandate scheine es, dass der Großteil zwei Männer und eine Frau gewählt habe, das sei das Verhältnis ein Drittel Frauen und zwei Drittel Männer, das in Deutschland ohne gesetzliche Regelung erreicht würde. Bemerkenswert sei für ihn, dass in kleineren Ländern mit offenen Listen im Personenwahlsystem die paritätische Verteilung sehr gut umgesetzt würde. Dieses System sei aber deutlich schwieriger in der Bundesrepublik mit 40 Millionen Wählern und 60 Millionen Wahlberechtigten durchzusetzen.

Der Vorsitzende eröffnet die erste Fragerunde.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** betont, dass die Realität auch über 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts zeige, dass das Parlament selbst sicher zu stellen habe, dass Frauen überhaupt und gleichberechtigt teilhaben könnten und knüpft an Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG an – Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Wären Marie Juchacz und Elisabeth Selbert mit weiteren Parlamentarie-



rinnen nicht ein Teil der verfassungsgebenden Versammlung gewesen, würde dieser Satz nicht im Grundgesetz zu lesen sein. Um zu erreichen, dass nach über hundert Jahren Männer und Frauen nicht nur potentiell wählbar, sondern tatsächlich auch durch ein entsprechendes Wahlrecht zahlenmäßig gleich in den Parlamenten vertreten seien, frage er nach Art, Umfang und Grenzen des Auftrags sowie anderen Möglichkeiten des Gesetzgebers, die geboten sein könnten. Auch eine Änderung des Wahlrechts sei nach den Stellungnahmen von Prof. Dr. Möllers und von Prof. Dr. Laskowski verfassungsrechtlich zulässig. Er frage Prof. Dr. Laskowski im Zusammenhang mit den landesverfassungsgerichtlichen Urteilen und der Auslegung des Demokratieprinzips nach zulässigen Verfassungs- und gesetzlichen Änderungen und Aufträgen an den Gesetzgeber, die gleiche Teilhabe von Frauen sicherzustellen. Prof. Dr. Möllers habe dargelegt, dass den Gesetzgeber zwar keine Verpflichtung zum Erlass von Paritätsregeln treffe, er aber sehr wohl die Befugnis dazu habe, die gleiche Teilhabe zu organisieren, weil Handlungsdruck bestehe. Er bitte ihn, nochmals das Gebot der Chancengleichheit und die Mitwirkung der Parteien darzulegen, die Satzungen entsprechend anpassen könnten.

Abg. **Nina Warken (CDU/CSU)** bekräftigt, dass auch ihre Fraktion hinter dem Ziel stehe, einen besseren Frauenanteil in den Parlamenten zu erreichen und nach Lösungen suche. Letztendlich lägen die wesentlichen Änderungen bei den Parteien. Die Ausgangslage sei schwierig. Nach den Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte stellten die dort entschiedenen Paritätsgesetze einen Eingriff in den Aufstellungsprozess der Parteien und insofern einen unzulässigen Eingriff dar. Ebenso zu berücksichtigen sei die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, nach der es keine Verpflichtungen zur Spiegelung des Bevölkerungsanteils von Frauen und Männern im Bundestag und ein daraus folgendes Gebot einer paritätischen Ausgestaltung eines Wahlvorschlagsrechts geben müsse. Als Rahmenbedingungen stünden nicht nur paritätisch besetzte Listen und ein Reißverschlussverfahren zur Diskussion. Vielmehr sei bei den Wahlkreisen anzusetzen, aber die diskutierten Modelle wie – Wahlkreis-Tandem, Wahlkreis-Duo – wären noch schwieriger umzusetzen.

Lösungen, die entweder dazu führten, dass der Bundestag noch größer werden würde oder zu einem Drei-Stimmen-Wahlrecht seien problematisch und kaum verfassungsgemäß. Zunächst sei aber die Frage, ob eine Parität über eine Listenaufstellung überhaupt zu erreichen und zulässig sei. Eine weitere Frage sei, ob bei Betrachtung der Zahlen der Anteil der Frauen im Parlament den in den jeweiligen Parteien abbilde. Deswegen stelle sich ihr die Frage, ob sie von einer Benachteiligung der Frauen am Aufstellungsprozess innerhalb der Partei überhaupt ausgehen könne. Oder müssten die Parteien zunächst den Frauenanteil insgesamt erhöhen. Sie frage Prof. Dr. Schmahl, ob es eine Benachteiligung im Aufstellungsprozess innerhalb der Parteien gebe und die Zahl der Mandate mit dem Mitgliederanteil der Frauen übereinstimme. Sie frage Prof. Dr. Grzeszick und Prof. Dr. Mellinshoff, ob und wie eine Parität über eine Aufstellung von paritätischen Listen zu erreichen sein könne und welche Rolle dabei die Wahlkreise mit welchen Modellen einnehmen würden.

Abg. **Ulle Schauws (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** stellt fest, dass zu dem Thema Chancengleichheit und Paritätsregelungen unterschiedliche Meinungen unter den Sachverständigen vorherrschten. Diese Kommission könnte aber das von Prof. Dr. von Achenbach beschriebene „ungute Gefühl“ zur Geschlechtergerechtigkeit aufgreifen und etwas entsprechend „einem Aufbruch in einer Gesellschaft“ anstoßen. Chancengerechtigkeit sei ein wichtiges Thema einer demokratischen Gesellschaft und ein Selbstverständnis. Der reale Zustand in den Parlamenten entspreche dem nicht. Handlungs- und Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers seien vorhanden, auch verfassungsrechtlich sei der Weg für Parität möglich. Die Frage zur Paritätsgesetzgebung stehe im Zusammenhang mit den Prozessen bei den Aufstellungen in den Parteien und mit der Frage von Machtverteilung, die zurzeit bei 70/30 läge. Sollte es 50/50 werden, müssten 20 der 70 Prozent etwas abgeben. Frauen und Männer repräsentierten die gesamte Gesellschaft. Sie bittet Prof. Dr. von Achenbach, die Zielsetzung von Paritätsgesetzgebung und die Vorstellungen und Ziele von demokratischer Repräsentation sowie mögliche Maßnahmen neben einem Paritätsgesetz nochmals auszuführen.



Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** verweist auf das Grundrecht der negativen Religionsfreiheit, das Recht keinen Glauben zu haben. Beim Wahlrecht, beim Engagement in Parteien und in der Politik könne dies nicht anders sein. Das Recht, sich politisch in unterschiedlichster Form zu betätigen, bestehe, aber nicht die Pflicht. Gründe sehe er in unterschiedlichsten Motiven des Individuums, nicht in strukturellen Fehlern oder in empirischen Schlussfolgerungen. Daraus könnten keine Parteien und Parlamente entstehen, die einer statistischen Abbildung der Geschlechterzusammensetzung eines Staates entsprechen würden. In der Tat sei das Ergebnis kein Naturgesetz, aber sehr wohl das Ergebnis von freien Entscheidungen einer Vielzahl von Individuen ebenso wie die individuellen Entscheidungen, Physik zu studieren oder Kindergärtner oder Kindergärtnerin zu werden oder es nicht zu werden. Das Ziel, in paritätischen Strukturen zu denken und mit Quoten zu arbeiten, sei nicht verbreitet. Das Thema Geldforderungen als ein Strukturelement der Parteien im Wahlkampf bestreite er mittels seiner Erfahrung aus zwei politischen Parteien mit Nichtwissen. Mit der gleichen Logik, eine Geschlechterabbildung im Parlament erreichen zu wollen, könnte man ein solches Ziel auch für Alterskohorten, Bildungsmilieus oder Intelligenzklassen fordern. Ein regulatorischer staatlicher Eingriff in dieses Selbstbestimmungsrecht müsse als Verstoß gegen das Demokratieprinzip gewertet werden. Der Souverän der Demokratie sei das Staatsvolk. Teil dieses Staatsvolkes sei jeder Bürger und jede Bürgerin mit gleichem Teilhaberecht. Es gäbe nicht mehrere Staatsvölker. In welchem Umfang und ob überhaupt die Rechtsinhaber von ihren Rechten Gebrauch machten, sei ein Freiheitsrecht, eine Form der Ausübung des Teilhaberechts am Recht des Souveräns. Eine vormundschaftliche Ersatzvornahme der Rechtsausübung durch den Staat beziehungsweise in Form einer Quotierung von Teilgruppen des Souveräns müsse insoweit als antidemokratisch angesehen werden.

Abg. **Nicole Bauer (FDP)** meint, dass die Kommission bei dieser wichtigen Debatte und der Vielzahl von unterschiedlichen Betrachtungsweisen die Auffassung eine, dass das Parlament vielfältiger und auch moderner werden müsse. Es seien andere Lösungsansätze, neue Perspektiven und Herange-

hensweisen zu erarbeiten und im Parlament umzusetzen. Die Herangehensweise an dieses Thema sei sehr unterschiedlich. Die einen gingen in Richtung gesetzlicher Maßnahmen und Lösungen. Sie präferiere, die Rahmenbedingungen im Parlament zu betrachten. Im europäischen Vergleich der Länder, die wie die skandinavischen Länder eine andere modernere Gesellschaftspolitik hätten, die eine andere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die eine andere Debatten- und Parlamentskultur pflegten und die weit vorne im Frauenanteil lägen, sollte die Kommission die Chance, die Parlamentsarbeit zu modernisieren, nutzen. Sie führe familienfreundliche Rahmenbedingungen, moderne Sitzungszeiten für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Mandat sowie die Möglichkeit elektronischer Abstimmungen an und richte ihre Frage zu diesem Themenkomplex an Prof. Dr. Mellinghoff, und Prof. Dr. Schönberger.

Der Vorsitzende stellt fest, dass die Fraktion DIE LINKE. keine Fragen stellen möchte, beendet die erste Fragerunde und bittet, Prof. Dr. Laskowski und Prof. Dr. Möllers mit den Antworten zu beginnen.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski bejaht den Auftrag und das Verwirklichungsgebot, demokratische oder gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern herzustellen, aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG. Dies belegten bereits die Materialien des Parlamentarischen Rates. Diesbezüglich verweise sie auf ihre Stellungnahme [\(Kommissiondrucksache 20\(31\)07\)](#). Das heiße, der Satz sei bewusst für „Rechts- und Lebensbereiche“ einschließlich des demokratischen Bereichs Politik eingeführt worden und zwar im Konsens, nachdem die Politikerinnen Selbert, Weber und Wessel diesen Punkt ausdrücklich angesprochen hätten. Letztere hätte im Parlamentarischen Rat darauf hingewiesen, dass das Wahlrecht so ausgestaltet werden müsse, dass Frauen entsprechend ihrem Anteil in der Bevölkerung auch eine Chance hätten, ins Parlament einzuziehen zu können. Dies beinhalte auch die Entscheidung und das Instrument des Gesetzgebers, paritätische Regelungen zu erlassen. Dieses Durchsetzungsgebot fehle in den genannten Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte. Das Landesverfassungsgericht



Thüringen führe dazu aus, dass die Landesverfassung der Bundesverfassung vorgehe, verkenne aber, dass Artikel 20 Absatz 3 GG die Staatsgewalt in den Ländern erfasse und die Gerichtsbarkeit an die Grundrechte und das gesamte Grundgesetz gebunden seien.

In der brandenburgischen Entscheidung sei die Auffassung vertreten worden, dass die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, sie zitiere, „(...) ein wahlrechtsfremder Aspekt(...)“ sei, der nicht einzubeziehen sei. Diese Begründung teile sie nicht, da die Demokratie in Deutschland nicht nur das aktive, sondern auch das passive Wahlrecht umfasse, was problematisch sei, da die Frauen in den Parteien nicht nominiert würden. Das Wahlrecht der Weimarer Zeit sei bis 1945 nur formal aufrechterhalten worden. Faktisch hätten Männerlisten bestanden. Diese formale Betrachtung des Rechts der Verfassung entgegen der Lebenswirklichkeit sei 1948 und 1949 berücksichtigt worden. Mithilfe dieser Regelung seien gesellschaftliche Probleme zu lösen und zwar ohne Grundgesetzänderung, sondern gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Grundgesetz nach Sinn und Zweck in die Zeit hinein Interpretationen ermögliche, um diese gesellschaftlichen Probleme einer angemessenen Lösung zuführen zu können. Unstrittig sei, dass als Kernbestandteil der Demokratie der allgemeine Gleichheitssatz gelte, und dieser funktioniere nur unter Gleichberechtigten. Wenn, wie es der Verfassungsgeber 1949 anerkannt hätte, eine gesellschaftliche Schieflage bestehe, bei der Gleichheit und Gleichberechtigung als eine notwendige Bedingung für Demokratie berührt seien, komme auch das besondere Gleichheitsrecht aus Artikel 3 Absatz 2 GG zum Tragen, um diese Schieflage zu beseitigen und Chancengleichheit herzustellen.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers geht anders als seine Vorrednerin nicht davon aus, dass Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG, als Auftrag zur Gleichstellung der Geschlechter in den 90er Jahren in das Grundgesetz aufgenommen, ursprünglich so gedacht worden sei, dass er sich auf das Wahlrecht beziehen würde. Zu keiner anderen Verfassungsnorm könne aber so viel an dynamischer Interpretation und so viel Sensibilitätsoffenheit für soziale Entwicklung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beobachten sein. Insbesondere

sei zu der Frage, wie der Gleichstellungsauftrag zu deuten sei, auch immer wichtig, wie sich soziale Gleichstellung in der sozialen Realität darstelle. Solange der Eindruck vorherrsche, dass der Anteil an Frauen in den Parlamenten stetig zunehmen würde, solange hätte der freiheitlich denkende Mensch davon ausgehen können, dass es einen gesellschaftlichen Prozess gäbe, der nicht unbedingt staatlich reguliert und begleitet werden müsse. Würde aber der Eindruck im Vordergrund stehen, dass der Prozess nicht mehr funktioniere, bestehe politische Notwendigkeit zu handeln, sowie auch eine andere Deutung des Gleichheitssatzes mit Blick auf die schwierige Frage der Abwägung, welche Maßnahmen der Staat ergreifen könnte. Dann müsste der Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG, der allgemein formuliert und auslegungsbedürftig sei, hinsichtlich der Frage der Anwendbarkeit auf das Wahlrecht neu bewertet werden.

Zu der Rechtsprechung merke er an, dass das brandenburgische Urteil nicht der Orientierung diene, da es handwerklich nicht klar sei. Dagegen stelle das thüringische Urteil mit zwei, drei Sondervoten den Diskussionsverlauf relativ klar dar und nehme eine Abwägung vor, die sich mit der Frage beschäftige, inwieweit der Gleichstellungsauftrag den Eingriff in die Wahlrechtsfreiheit rechtfertigen könne. Abwägung sei immer ein Vergleich von Eingriffsintensitäten und die Frage der härteren Intensität und größeren Verluste. Er sei nicht eindeutig festgelegt zu sagen, Chancengleichheit der Parteien beziehungsweise die passive Wahlrechtsgleichheit oder Wahlrechtsfreiheit seien in so einer entscheidenden Art und Weise betroffen, dass es ist dem Gesetzgeber nicht möglich sei, jedenfalls die Listen zu reglementieren. Auch sei eine Listenwahl keine vollständige Gleichstellung mit einem Ergebnis von 50 Prozent Frauen im Parlament. Diese mögliche Wahlausgestaltung stehe im Zusammenhang mit der Anwendung von Figuren wie eines wahlrechtsfremden Grundes, also „was sei wahlrechtsfremd und was nicht?“ und auch der Figur des zwingenden Grundes.

Er stimme Prof. Dr. Schönberger zu, keine lineare Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu erkennen und sehe auch, dass die Wahrscheinlichkeit bestehe, dass das Bundesverfassungsgericht anders als der Gesetzgeber entscheide, wenn er die Parität einführen würde. Der Gesetzgeber



dürfe sich aber auch angesichts von zwei landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen und einem Nichtannahmebeschluss die Möglichkeit politischer Gestaltung nicht nehmen lassen, wenn es vernünftige verfassungsrechtliche und rechtfertigende Gründe dafür gebe.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach stimmt Prof. Dr. Laskowski und Prof. Dr. Möllers zu und spricht die Frage von Abg. Schauws zu der demokratischen Repräsentation und ihrer Zielsetzung, die der Idee der Parität zugrunde liegen würde, an. Es gehe nicht um eine Zuschneidung des individuellen Wahlrechts, das sich darauf beschränke, im gesetzlichen Verfahren zwischen den aufgestellten Personen zu wählen, sondern an dieser Stelle werde mit dem Wahlrecht eine strukturelle Perspektive aufgezeigt, die in Artikel 3 Absatz 2 GG angelegt sei – nämlich die strukturelle Perspektive auf die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse, die hinter der Gleichheit, die das Grundgesetz verspreche, zurück bleibe. Nicht zu bestreiten sei, dass sich in der Politik die gesellschaftlichen Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen im Parlament widerspiegeln. Diese Spiegelbildlichkeit zwischen gesellschaftlicher Realität und Parlament komme in der politischen Teilhabe an den sozialen Machtverhältnissen zum Tragen. Sich auf die formale Gesamtrepräsentation zu stützen, überspiele nicht, dass die Macht ungleich verteilt sei und neben den fehlenden Führungspositionen durch Frauen und der Entgeltungleichheit aus der Gesellschaft heraus über die Parteien in die Parlamente greife. Die Dominanz einer Gruppe, die faktische Männerquote, läge in den Parlamenten vor. Dies sei ein Faktor der politischen Willensbildung unter dem Begriff der „structural bias“ und die Parität ziele darauf, diese Dominanz abzubauen, die für eine strukturelle Vermachtung stehe. Es gehe darum, die bestehende Rückbindung der politischen Willensbildung an die gesellschaftlichen Machtverhältnisse aufzulösen und Gleichberechtigung nach Artikel 3 Absatz 2 GG zu erreichen, welche in ihrer offenen Formulierung vielleicht historisch anders gesehen worden sei, tatsächlich aber die politische Fortsetzung dessen sei, was ein Gleichberechtigungsprozess oder ein Ziel in der Gesellschaft darstelle. Dass das zu Konflikten führe, sei selbstverständlich. Mit dem Abbau von Besitzständen an politischer Macht gehe immer ein

Konflikt einher, der sich in verfassungsrechtlicher Offenheit fortsetzen würde und dessen Ausgangslage offen sei. Die genannten Entscheidungen hätten die geschilderte Sachlage nicht so durchdrungen, als dass es die Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers angesichts eines bestehenden Befunds von Ungleichheit einschränke.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff nimmt Bezug auf die Fragen von Abg. Warken und Abg. Bauer und sieht einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Kandidatenaufstellung und der Wahl. Die Zielsetzung eines Paritätsgesetzes sei es nicht, Frauen in den Listen aufzustellen, sondern sie ins Parlament zu wählen, zu 50 Prozent oder mit einer deutlichen Steigerung. Auch würde er Prof. Dr. Möllers Argumentation zur Gesamtrepräsentation nicht teilen. Auch bei einem Männerparlament, das die Frauen vertreten würde, wäre Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG gewahrt. Er stimme dem Ziel, den Frauenanteil im Parlament zu erhöhen, zu. Privilegien von Männern, die auf soziologischen Strukturen und Machtstrukturen beruhten, sehe er ebenso, wie Strukturen, die erhebliche Probleme bei der Aufstellung zeigten. Er frage zunächst nach innerparteilichen Möglichkeiten. Er wolle nicht zu Beginn das härteste Mittel anführen, das gleichzeitig die Volkssouveränität beeinträchtigt und quasi vorschreibe, dass 50/50 auf der Liste im Reißverschlussverfahren gewählt werden müsse. Volkssouveränität bedeute, dass das Volk entscheide, wie viele Frauen es im Parlament haben wolle. Auch sei er sehr dafür, sich damit auseinanderzusetzen, was bei Kandidatenaufstellungen zu Wahlen passiere. Beeinträchtigungen von Gleichheit seien durch Transparenz oder mit anderen Mitteln zu beseitigen. An dieser Stelle bestehe Handlungsbedarf und ein Bedarf für eine Selbstverpflichtung. Er sehe erhebliche verfassungsrechtliche Risiken, sich direkt und ausschließlich mit einem Paritätsgesetz zu beschäftigen.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick antwortet auf die Frage von Abg. Warken und sieht die Ausgangslage in der Fragestellung, ob und wie aktiv sich Frauen und Männer – auch in jungen Jahren – politisch engagierten. Als zweites Problem komme dann die Nominierung zu den Wahlkreiskandidaturen hin-



zu, die die Ausgangslage nochmals verstärke. Die Antworten zu möglichen Reaktionen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten könnten nicht zufriedenstellend sein, da er glaube, dass die Probleme auch bei Einführung andiskutierter Maßnahmen im Hinblick auf die Wahlkreise wieder auftreten würden, sobald begonnen würde, in die Prozesse einzugreifen. Bei verpflichtenden Vorgaben käme es zu einem Spiegelbild der Diskussion wie bei der Listenwahl, da die Rechtspositionen ähnlich konturiert seien. Das verfassungsrechtliche Risiko mit der Einführung von Regelungen wie der Parität sei ein relativ hohes. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht zu der Frage, wie Repräsentation im Ergebnis zu konstruieren sei relativ viel mit mindestens 70 Randnummern, geschrieben. Die beiden Repräsentationsmodelle deutlich gegenübergestellt sage es, dass das, was mit Parität verbunden sei, eine andere Repräsentationsvorstellung sei, also sich tatsächlich von der grundgesetzlichen Vorstellung entferne.

Das zweite sei, dass der Gesetzgeber, auch wenn Verfassungsdynamik und Verfassungsauslegung eine große Rolle spielen könnten, die Risiken kennen sollte. Es gebe vier einschlägige Entscheidungen der letzten dreieinhalb Jahre, die relativ negativ ausgefallen seien. Damit bestehe ein relativ großes verfassungsrechtliches Risiko. Überlegungen zu mildernden Maßnahmen mit Finanzanreizen führten nicht zu dem Risiko, das harte Regulierungen und imperative Einflüsse in sich trügen. Es sei möglich, wenn auch mühsam, bei dem freien politischen Wettbewerb anzuknüpfen und die Aufstellung mit Frauen mit dem Wahlprogramm und -erfolg zu verbinden. Die Parteien könnten unterschiedliche Wählergruppen ansprechen. Dann hätten die Parteien mit dem Programmpunkt einen Pluspunkt bei den Wählern und Wählerinnen. Das zweite, was der Gesetzgeber tun könne, sei, das Umfeld so zu gestalten, das es Frauen ermöglichen, sich früh zu engagieren. Als Beispiel nenne er die Frage elektronischer Stimmabgabe im kommunalen Bereich. Dies sehe er als Einstieg in Beteiligungsorgane und eine Einbindung von Bürgern in Politik und in die Parteien. Gleichzeitig seien dies Maßnahmen, die relativ neutral seien, sich gut rechtfertigen ließen und kein massives verfassungsrechtliches Risiko mit sich brächten.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl nimmt zur Frage von Abg. Warken Stellung und schließt sich Prof. Dr. Grzeszick an. Paritätsgesetze griffen tief und hart in die passive Wahlrechtsfreiheit und in die Parteienfreiheit ein. Sie plädiere für Zurückhaltung bei staatlicher Regulierung auch mit Blick auf das aktive Wahlrecht des Wählers. Auch Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG sei nicht der geeignete Ort um Antidiskriminierungsmaßnahmen und um Fördermaßnahmen von Frauen zu treffen. Sie halte die Argumente aus der Entwicklungsgeschichte der Frauenrechte von 1919 über 1949 bis hin zu den 1950er und -60er Jahren für fehl, da es zu der Zeit zahlreiche diskriminierende Gesetze für Frauen gegeben habe mit der Folge, dass sich Frauen nicht so für politische Macht interessierten und hätten einsetzen können. Ein möglicher Vergleich sei die Zeit, in der gesellschaftliche Diskriminierungen gegenüber Frauen bereits weitgehend abgeschafft worden seien. Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG sei nicht von ungefähr 1991 eingeführt worden. Es bestehe erst seit drei oder vier Wahlperioden ein Frauenanteil von 30 – 36 Prozent. Es spreche sehr viel dafür, dass immer dann, wenn gesellschaftliche Liberalisierung fortschreite, auch die Repräsentanz von Frauen in Parlamenten stärker werden würde.

SV Prof. Dr. Sophie Schönberger befürchtet, unbefriedigende Antworten auf die Fragen von Abg. Bauer geben zu müssen. Auch sei sie Expertin für die rechtliche Regulierung und nicht für die Frage, ob es ohne vorangehe. Zwei Faktoren oder zwei Benachteiligungsstufen seien zu unterscheiden. Zum einen die Hürde, dass statistisch gesehen Frauen mehr „Care-Arbeit“ leisteten und in der Regel dadurch zeitlich mehr gebunden seien. Dies binde Kapazitäten und Verfügbarkeiten, die für das politische Engagement nicht mehr zur Verfügung stünden. Man könne zum Beispiel Sitzungszeiten familienfreundlicher aufstellen und Sitzungslängen begrenzen. Dies würde aber die zeitliche Verfügbarkeit der Menschen, die „Care-Arbeit“ leisteten, nicht erhöhen. Ein typischer Effekt sei, dass offizielle und inoffizielle Runden entstehen würden; das sei politische Realität. Das Ergebnis seien modifizierte, aber keine veränderten Rahmenbedingungen. Als zweiten Punkt spreche sie die strukturelle Benachteiligung aufgrund von Sexismus oder von eingespielten Machtverteidigungsposi-



onen an. Dieser soziologische Aspekt sei noch nicht umfassend erforscht. In diesem Zusammenhang würden die Parteien zum Teil anders als andere Bereiche in der Gesellschaft funktionieren. Zum Teil sei es auch, wie in anderen Bereichen sehr schwierig, diese Mechanismen abzubauen. Die Politik könne Anstöße geben. Anreize setzen müssten die Parteien, die ihre internen Strukturen zu analysieren hätten, um Verhaltensweisen von Menschen zu beeinflussen. Politisch sollte es daher mehr Überlegungen geben.

Der Vorsitzende ruft die nächste Fragerunde auf.

Abg. **Leni Breymaier (SPD)** betont den Auftrag der Kommission, Vorschläge zu erarbeiten, wie die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag hergestellt werden könne. Weitergehende, kreativere oder bessere Vorschläge als ein Paritätsgesetz, um diesem Ziel näher zu kommen, habe sie bisher nicht vernommen. Auch sie sehe keinen Konsens der Kommission in dieser Problemstellung. Die Entscheidung den Wählerinnen und Wählern zu überlassen, helfe solange nicht, wie in den Wahlkreisen alle Parteien, auch die mit Quotenregelungen, überwiegend Männer aufstellten. Allerdings hätten die Quotenregelungen einiger Parteien geholfen, dass sich der Frauenanteil im Bundestag der gesellschaftlichen Entwicklung hätte anschließen können. Frauen stellten 50,7 Prozent der Bevölkerung dar. Die gleichberechtigte Repräsentanz und Partizipation brauche Repräsentation. In diesem Zusammenhang gehe es auch um finanzielle Möglichkeiten, Zeit und Macht, die Männer an Frauen abgeben müssten. Im Zusammenhang mit der Verfassungsmäßigkeit frage sie Prof. Dr. Möllers zum Verhältnis von Artikel 38 GG und Artikel 3 GG. Auch bitte sie Prof. Dr. Laskowski neben der Verfassungsmäßigkeit den Gedanken ihrer Stellungnahme auszuführen, dass der zweite Senat deutlich mache, dass eine Verpflichtung des Gesetzgebers für eine paritätische Gesetzgebung bestehen könnte.

Abg. **Ansgar Heveling (CDU/CSU)** fragt Prof. Dr. Grzeszick zum einen nach dem Verhältnis der Verfassungsvorschriften Artikel 3 GG und Artikel 38 GG zueinander, auch mit Blick auf Artikel 3

Absatz 2, Artikel 3 Absatz 3 GG, und zum anderen bezugnehmend auf einen Vergleich von Frauenanteilen in anderen Ländern, ausgewiesen in den Seiten 23 und 28 des Statistikdossiers des Bundeswahlleiters, warum es in den skandinavischen Ländern, die keine gesetzliche Quotenregelung, wohl aber eine freiwillige Quotenregelung in den Parteien hätten, mit einer entsprechenden Repräsentanz funktioniere. Die zweite Frage könne die Kommission gegebenenfalls auch zu einem späteren Zeitpunkt erörtern.

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** betont den Erfahrungshintergrund zu Quoten, den er seit 1990 als Mitglied einer Partei erworben habe und hält die Frage von Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder politischem Mandat in dieser Debatte für überbetont. Nach seiner Beobachtung gebe es andere Effekte, namentlich den unterschiedlichen Umgang mit Männern und Frauen, die kandidierten, und zwar in Wahlkämpfen und im Parlament sowie in parteiinternen Verfahren. Dabei sei eine Kandidatur nicht mehr als eine Behauptung einer Fähigkeit, ohne bereits umfassende Erfahrungen vorweisen zu können. Die Abwertungsmechanismen seien offenkundig viel stärker als bei Männern. Diese Strukturen hätten etwas mit einem bestimmten Bild von einer Politikerin oder einem Politiker zu tun, also einer starken Reproduktion eines bestimmten Bildes.

Daher frage er Prof. Dr. von Achenbach, ob das Parlament vor dem Hintergrund des Auftrags aus Artikel 3 Absatz 2 GG warten dürfe, „bis die Frauen sich durch diese Haltung gekämpft hätten“, oder sei ein anderer Ansatz notwendig. Frau Ferner frage er, inwieweit die Vereinbarkeit im Vordergrund bei der Entscheidung stehe, sich politisch zu engagieren oder ob vielmehr die unterschiedlichen Startpositionen von Frauen und Männern durch die Frage, was ihnen zugetraut würde, eine stärkere Rolle spielten. In der Kommission sähen die Mitglieder mehrheitlich das Problem der unterschiedlichen Repräsentanz. Er frage Prof. Dr. Mellinghoff und Prof. Dr. Schönberger nach den Lösungen neben einer Quote mit alternierenden Listen. Das Volk solle, aber könne nicht entscheiden, wenn nur Männer aufgestellt würden. Er verweise auf die Lösung in Hamburg mit dem Modell „Offene Liste“. Es würde nicht die Wahlfreiheit der Wähler und Wählerin-



nen eingeschränkt, sondern die Freiheit der Parteien, ein „Gatekeeper“ zu sein, der es unmöglich machen würde, Frauen zu wählen. Sei dies ein verfassungsrechtlich gebotener Lösungsansatz oder eine Frage der Subsidiarität, also den Parteien die Freiheit des Verfahrens, aber nicht des Ergebnisses zu überlassen. Gebe es dafür Beispiele oder entsprechende Vorgaben? Bisher seien nur die Parteien in dieser Frage erfolgreich, die mit harten Quoten arbeiten würden. Er lasse sich aber gern überzeugen, dass es unterschiedliche Kulturen gebe, die zu einer Lösung führten.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** sieht die Problemstellung zum einen so, dass die Kommission mit einem rechtlichen Hebel eine faktisch numerische Inparität in eine numerische Parität verwandeln wolle. Der zweite Befund sei, dass der Prozess der Aufstellung nicht das Problem sei, wenn als Maßstab die Zahl der Mitglieder der Partei für das Verhältnis von Frauen und Männern gelte. Auch in der Union seien diese Proportionen nahezu identisch. Die passiv erfolgreich Aufgestellten würden den Zahlen der Mitglieder der Parteien entsprechen. Bei einem Eingriff in die Aufstellung stelle sich die Frage, warum die Mitgliedschaft so unterschiedlich strukturiert sei. Dann sei gegebenenfalls nach aktiven Mitgliedern und den passiven zu unterscheiden. Diese wenigen Fakten könne er benennen und dies führe ihn zu der Frage an Prof. Dr. Schöneberger und Prof. Dr. Grzeszick, ob es eine Ableitung des juristischen Gleichheitsgebots zu einer numerischen Gleichheit gebe, der der Gesetzgeber sich verpflichtet zu fühlen und demzufolge Mechanismen zu schaffen hätte, damit die numerische Gleichheit erfüllt würde. Wo sei das Naturgesetz, das der Politik die numerische Repräsentanz vor dem Willen der Menschen, von denen die Repräsentanz in der Bevölkerung und damit bei den Wahlberechtigten ausgehe, vorgebe. Die Schlüsselfrage sei, warum die Kommission das Ergebnis wolle und dies juristisch impliziert sei und alles, was im Repräsentationsbetrieb der Parteien abweiche, gewissermaßen eine unanständige Handlung sei. Er sei dankbar, wenn die Sachverständigen, eine Dame und ein Herr, dies aus unterschiedlicher Sicht betrachten könnten, ob etwas falsch sei, weil die numerische Gleichheit nicht vorhanden sei.

Abg. **Konstantin Kuhle (FDP)** führt aus, dass sich Parlamente und politische Parteien viel stärker um die Repräsentation von Frauen bemühen sollten und stellt fest, dass die Diskussion in den Parteien über einen angemessenen Umgang im Allgemeinen und über Quoten und ihr Minus im Besonderen stagniere. Die bisherigen Maßnahmen hätten nicht dazu geführt, dass es mehr Frauen in den Parlamenten gäbe. Das zeigten schon die Zahlen. Dennoch sei er der Auffassung, dass eine gesetzliche Paritätsregelung verfassungswidrig sei. Er halte sie auch aus verfassungspolitischen Gründen und auch mit Blick auf die eigene Parlamentskultur für sehr problematisch.

Auf die Frage, ob die Grundsätze der Gesamtrepräsentation nur für das Parlamentsrecht, nicht aber für das Wahlrecht gelten würden, sei näher einzugehen. Der Diskussionsstand zu der Gesamtrepräsentation würde gegen eine verpflichtende Paritätsregelung sprechen, die auch den Eindruck vermitteln würde, es gebe so etwas wie das perfekt zusammengesetzte Parlament, das perfekt die Bevölkerung widerspiegele oder repräsentiere. Der Gedanke eines perfekt zusammengesetzten Parlamentes sei der deutschen Verfassungskultur fremd. In diesem Zusammenhang verweise er auf die Eröffnungsrede von Wolfgang Schäuble, nach der die Begriffe Repräsentation und Repräsentativität nicht verwechselt werden dürften. Er greife auch den richtigen Gedanken Nina Warkens auf, dass eine verpflichtende Paritätsregelung dazu führe, dass nur Parteien zur Parität beitrügen, deren Abgeordnete über Listen ins Parlament einziehen würden. Abgeordnete, die über den Wahlkreis einzögen, trügen nicht dazu bei. Dieser fiktive, aber nicht erreichbare Fixpunkt sollte auch aus verfassungspolitischen Gründen nicht angestrebt werden.

Er richte seine erste Frage an Prof. Dr. von Achenbach und Frau Wawzyniak, die zu dem Unterschied zwischen Frauen und den anderen in Artikel 3 GG genannten Gruppen sowie der Frage des Auftrags in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG Stellung genommen hätten. Da dieser für Frauen und nicht für die anderen in Artikel 3 GG genannten Gruppen gelte, interessiere ihn, was daraus für die anderen Gruppen folge. Sei ein Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze nur bei Frauen gerechtfertigt? Also wäre eine Quotenregelung für andere in Artikel 3 GG genannte Gruppen verfassungswidrig oder habe der Gesetzgeber einen Spielraum bei



Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG? Sei der Wert dieses Artikels so stark, dass er die Gruppe der Frauen aus dem Artikel 3 GG herauslöse und eine Regelung als zulässig rechtfertige oder sei er als eine Art verfassungsrechtliches Optimierungsgebot einzuordnen. Mit Blick auf das Europawahlrecht und der Diskussion über den Direktwahlakt frage er Prof. Dr. Schmahl und Prof. Dr. Schönberger, ob sich die verfassungsrechtliche Bewertung einer Paritätsregelung im Europawahlrecht im Vergleich zum Bundestagswahlrecht ändere. Im Direktwahlakt sei eine verpflichtende Paritätsregelung enthalten, zumindest für die transnationalen Listen. Wie sei dies bei transnationalen Listen und wie bei dem nationalen Sitzkontingent.

Der Vorsitzende beendet die Fragerunde und ruft die Sachverständigen auf, beginnend mit Elke Ferner auf die Frage von Abg. Dr. Steffen.

SV Elke Ferner berichtet zunächst, dass viele Gesetze zum Thema Gleichstellung auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurückgingen. Bei der Einführung des Satzes 2 in Artikel 3 GG sei es konkret um die Beseitigung bestehender Benachteiligungen von Frauen und fördernder Maßnahmen für Frauen und nicht für andere Gruppen gegangen. Das Mandat beginne oft in der Kommunalpolitik oder in den Landtagen – ein beschwerlicher Weg. Wenige kämen als Quereinsteiger oder Quereinsteigerin zu einem Mandat in den Landtag oder in den Deutschen Bundestag. Das bedeute, das parteipolitische Engagement erfordere Zeit, um bekannt zu werden und an den Aufstellungsver sammlungen erfolgreich teilzunehmen. Diese Zeit, neben Beruf und Familie zu organisieren, sich parteipolitisch zu engagieren, sei die Herausforderung, die sich bei einer Nominierung und einem erfolgreichem Aufstellungsverfahren fortsetze.

Die Veröffentlichung des Bundeswahlleiters zeige, dass nicht nur weniger Frauen bei den Direktmandaten kandidierten, sondern dass auch die Erfolgchancen deutlich niedriger seien, auch weil sie eher in nicht gewinnbaren oder in schwer gewinnbaren Wahlkreisen aufgestellt würden. Ein weiterer Punkt sei, dass es die Gesellschaft unterschiedlich bewerte, ob Frauen oder Männer, Mütter oder Väter kandidierten und zwischen Berlin und dem Wahlkreis pendeln würden. Die Wirkung

der Quoten in den Parteien DIE LINKE., SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei deutlich zu erkennen, dass über die Listen mehr Frauen ins Parlament, in die Parteigremien und in die Vorstände kämen. Dadurch, dass mehr Frauen in den Gremien seien, würden sich auch die Sitzungskultur und die Diskussion über zeitliche Rahmenbedingungen verändern. Die Tendenz, Frauen gezielt zu suchen, sehe sie nicht bei den Parteien, bei denen der Frauenanteil der Mandate gering sei. Es bestehe keinerlei Verpflichtung zum Handeln oder zum Schaffen von Anreizen für Frauen, durch die Nominierung auf einen besseren Listenplatz zu gelangen oder im Wahlkreis bessere Chancen zu haben. Lösungen gebe es über Listenmandate und über Wahlkreismandate, um auch die Direktmandate einzubeziehen. Beispielsweise seien die skandinavischen Länder mit Mehrpersonenwahlkreisen zu nennen, die auch auf regionale Verwaltungsstrukturen zugeschnitten seien. Bei einem personalisierten Verhältniswahlrecht mit Präferenzstimmen hätten die Wähler und Wählerinnen sogar mehr Wahlfreiheit als bisher. Sie müssten eben entweder die Direktkandidaten oder die Listen so nehmen, wie sie von den Parteien vorbestimmt worden seien. Wichtige gesetzliche Änderungen, wie die Vergewaltigung in der Ehe unter Strafrecht zu stellen, hätten nicht nur lange gedauert, sondern seien nur beschlossen worden, da sich Frauen über Fraktionsgrenzen hinweg zusammenschlossen hätten.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl antwortet zum Direktwahlakt, der primär rechtsgleiches Recht sei und für die Wahlen zum Europäischen Parlament gelte. Er sei nicht mit den Wahlrechtgrundsätzen des Grundgesetzes identisch, da er zum Beispiel ein Verhältniswahlssystem und andere Formen der Sperrklausel vorsehe. Vor allem garantiere er nicht die Wahlrechtsgleichheit – wohl aber die anderen Wahlrechtgrundsätze –, was in einem supranationalen Zusammenhang auch wahrscheinlich nicht funktionieren würde, da man sich ansonsten zu einem staatlichen Gebilde bewegen würde. Die Europäische Union sei auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verpflichtet. Sie dürfe nicht in das innerstaatliche Wahlrecht eingreifen. Die Frage, warum sich möglicherweise die Unionsorgane für eine solche Parität stark machten, sei interessant. Es gebe einen Förderauftrag,



der dem Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG relativ ähnlich und in Artikel 23 der Grundrechtecharta nominiert sei, der sich an die EU richte und die Mitgliedstaaten nicht binde. Diese wären ohnehin nur gebunden, sofern sie Unionsrecht durchführten. Wenn man sich auf einen solchen geänderten Direktwahlakt einigte, dann sei der für die Wahl des europäischen Parlaments auch innerstaatlich umzusetzen. Rechtliche Ausstrahlungen auf das innerstaatliche Wahlrecht gebe es nicht, allenfalls politische Nebenwirkungen.

Prof. Dr. Bernd Grzeszick antwortet auf die Fragen von Abg. Heveling und Abg. Glaser zu der Auslegung des Gleichheitssatzes zunächst mit einem Verweis auf das Korrespondenzverhältnis zur Gesamtrepräsentation, die auf formaler Gleichheit beruhe. Dieser Grundsatz beschränke sich nicht auf das Parlamentsrecht, sondern nach der zitierten Entscheidung auch ausdrücklich auf die Paritätsgesetzgebung. Die Gleichheitssätze und das Verhältnis zueinander – das sei eine relative, nicht komplexe, aber mehrschichtige Argumentation. Es komme an dieser Stelle grundsätzlich darauf an, wie Gleichheit definiert werde, als formale Gleichheit oder mit materiellen Differenzierungskriterien. Das Wahlrecht in Artikel 38 GG sei im Sinne einer formalen Wahlrechtsgleichheit zu verstehen. Folglich würden die materialen Gleichheitssätze oder materialen Aspekte nicht zum Verständnis des Artikels 38 GG herangezogen, sondern seien auszuschließen. Regelungen, die in Artikel 38 GG eingriffen, müssten gerechtfertigt werden. Die zweite Argumentationslinie sei, ob überhaupt auf Artikel 3 GG, insbesondere Artikel 3 Absatz 2 und Absatz 3 GG zurückgegriffen werden dürfe. Das sei umstritten und die thüringische Entscheidung habe hierzu aus der jüngeren Verfassungsgesetzgebung argumentiert, dass das thüringische Landesverfassungsrecht und die Länder eine gewisse Verfassungsautonomie hätten, die Regelung nicht einzubeziehen. Diesen Entscheidungsstrang könne er erkennen. Beim Grundgesetz sehe es ein bisschen anders aus, worauf Prof. Dr. Möllers oder Prof. Dr. von Achenbach hingewiesen hätten. Die Gründe könnten aber ursprünglich nicht so gemeint gewesen sein und man brauche für die dynamische Fortschreibung entsprechende Argumente. Damit sehe er die Nähe zur Landesverfassungslage. Das dritte Problem sei dann das Ver-

hältnis der Normsätze des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG und dem Diskriminierungsverbot des Geschlechts in Artikel 3 Absatz 3 GG.

Im Ergebnis werde der Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG in der Gegenüberstellung abgeschwächt und es bleibe so etwas wie ein Optimierungsgebot. Zusammengefasst bedürfe es für Eingriffe in die formale Gleichheit einer Rechtfertigung mit den ganzen Problemen der Abwägungen, die sich anschließen. Wie ausgeführt werde auch die Ansicht vertreten, hier nicht auf materielle Kriterien zurückgreifen zu dürfen. Neben der Diskussion mit dem Verhältnis der Normsätze zueinander sehe er, dass sich im Ergebnis das formale Gleichheitsverständnis zumindest für die Definition von Artikel 38 Absatz 1 GG durchsetze, und ganz überwiegend deswegen, da alles als Eingriff an dieser Stelle gerechtfertigt werden müsse. Zur Frage der nordischen Länder habe er zu wenige Unterlagen gesichtet, um eine Übersicht zu den Ursachen des unstrittigen Ergebnisses geben zu können. Vielleicht helfe der Bereich Parteienforschung oder Politikforschung. Er gehe davon aus, dass das Grundverhältnis zwischen Beruf und Privatleben, vor allem Privatleben mit familiärer Anbindung einen anderen Stellenwert habe, was die Rahmenbedingungen wie Sitzungszeiten oder anderes angehe.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff führt zur Frage des Abg. Dr. Steffen aus, dass bei Maßnahmen wie dem Modell der Offenen Liste das gesamte Wahlrecht und das gesamte Wahlsystem sowie die Stellung der Parteien in dem System in den Blick zu nehmen seien, da damit die Stellung und die Dominanz der Parteien im Aufstellungsprozess deutlich reduziert würde. Dies sei kein rechtliches, sondern ein faktisches Problem, wenn er sich die Realitäten in der gegenwärtigen Zusammensetzung aller Parteien mit der Frage ansehe, ob die Parteien willens seien, diese Macht abzugeben, die Listen aufzustellen und die Kandidaten zu bestimmen. Zur formellen und materiellen Gleichheit führe er im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Diskussion an, dass eine Entscheidung, als Ergebnis mehr Frauen im Parlament haben zu wollen und dies per Gesetz zu bestimmen, eine Herbeiführung einer Ergebnisgleichheit bedeuten würde. Artikel 3 Absatz 2 GG habe vom Grundsatz die Herstellung der Chancengleichheit, nicht die Her-



stellung der Ergebnisgleichheit zum Ziel.

SV **Halina Wawzyniak** geht zunächst auf die Ausführungen des Prof. Dr. Mellinghoff ein, bevor die auf die Frage von Abg. Kuhle antwortet. Ihr Anliegen sei, mit einem Paritätsgesetz die Chancengleichheit von Frauen bei der Kandidatur zu erhöhen. Nur wenn ausreichend Frauen kandidierten, könne überhaupt der Anteil von Frauen im Parlament steigen. Dies sei eine Frage des Wahlsystems. Beispielsweise würde bei einer Entscheidung für ein System mit veränderbaren Listen das Problem der Ergebnisgleichheit entfallen. Zur Auslegung und dem Verhältnis von Artikel 3 Absatz 2 und Absatz 3 GG verweise sie auf die Historie. Als der Parlamentarische Rat beraten habe, habe es in Absatz 3 die Voraussetzung „Geschlecht“ nicht gegeben. Dies sei durch Artikel 3 Absatz 2 GG eingefügt worden als ein Artikel, der die Schutzrichtung habe, Benachteiligungen von Frauen zu verhindern. Selbst bei der Gemeinsamen Verfassungskommission 1994 sei das Thema Parität angesprochen worden. Zu diesem Aspekt von Artikel 3 Absatz 2 GG sei Artikel 3 Absatz 3 GG gekommen, wonach es keine Benachteiligung und keine Bevorzugung geben könne. Nur der Absatz 2 benenne explizit, dass es einen Förderauftrag zur tatsächlichen Durchsetzung gebe, der auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken solle. Die anderen Gruppen könnten sich daher nicht auf diese explizite Aufforderung zum Tun berufen. Danach sei eine Quote für andere Gruppen nicht gerechtfertigt. Als letzten Punkt sei es wichtig klarzustellen, dass sie die Argumentation, dass allein mit einem Paritätsgesetz in die Parteienfreiheit und in die Aufstellungsfreiheit massiv eingegriffen werden würde und dies als außergewöhnlich zu bewerten sei, für unredlich halte. Es gebe im Wahlgesetz und im Parteiengesetz Regelungen, die Parteien per se verböten, bestimmte Personen aufzustellen. Dies seien weitergehende Regelungen als die Kandidatur einzuschränken oder auf bestimmte Plätze zu verweisen. Zum Beispiel dürfe auf der Liste einer Partei niemand aufgestellt sein, der Mitglied einer anderen Partei sei. Damit würde konkret das passive Wahlrecht eingeschränkt werden.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** geht auf die Fragen der Abg. Dr. Steffen und Kuhle ein. Es gebe eine Reproduktion von strukturellen Nachteilen. Sie meint, bestehende Ungleichheiten im politischen Prozess hätten die Tendenz verstärkt zu werden. Beispiele seien, Parteien hätten weniger Frauen in den Strukturen ihrer Mitglieder, sie seien in vielen Fällen männlich kulturell geprägt, es seien Vorfälle von Sexismus vorhanden. Sie füge die Demontage von weiblichem Spitzenpersonal in allen Parteien hinzu. Es sei nicht attraktiv, für eine Frau in eine Partei einzutreten. Dies beschreibe sie als eine männliche Dominanz, eine männliche Kultur in der Politik und die reproduziere sich in den Rekrutierungsprozessen, sodass Frauen weniger mitmachen wollten. Sie knüpfe hinsichtlich des Punktes Artikel 3 Absatz 2 GG an die Ausführungen von Frau Wawzyniak an und sehe den Normgehalt nicht nur als ein Optimierungsgebot mit der Auslegung „wäre schön, wenn ihr ein bisschen was macht“. Schon bevor Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG eingefügt worden sei, hätte das Bundesverfassungsgericht in der berühmten Nacharbeitsentscheidung gesagt, der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ wolle nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, also an direkter Diskriminierung, sondern für die Zukunft solle die Gleichberechtigung der Geschlechter durchgesetzt werden. Durchsetzen definiere sie als ein relativ klares Erfolgskriterium. Es gehe um den Erfolg der Gleichberechtigung im Sinne der Angleichung der Lebensverhältnisse, die wiederum die öffentlichen und die privaten Angelegenheiten umfassten, da eine Differenzierung willkürlich sei.

Für den Anwendungsbereich des Artikels 38 GG bedeute dies unter Bezugnahme auf die Entscheidung zu den Wahlrechtsausschlüssen für behinderte Menschen unter Vollbetreuung, dass die Gleichheit der Wahl neben besonderen anderen Gleichheitssätzen anzuwenden sei. Dazu zähle aber genauso Artikel 3 Absatz 2 GG als besonderer Gleichheitssatz. Das bedeute zur Frage des Gleichheitsmodells, dass neben dem formalen Gleichheitsmodell der Gleichheit der Wahl Artikel 3 Absatz 2 einschließlich Satz 2 GG in Idealkonkurrenz stehe und daneben sowie gleichzeitig anzuwenden sei. Es erfolge ein Zusammentreffen von verschiedenen Gleichheitsdimensionen wie den Durchsetzungsauftrag, die faktische Angleichung der Lebensverhältnisse sowie der Abbau tatsächli-



cher Nachteile als Verfassungsziel. Man könne das über Abwägungen lösen oder es als ein normgeprägtes Grundrecht definieren. Hier sei eine Konvergenz der Gleichheitsdimension, um eben Gleichheit zu verwirklichen. Das sei ein Teil der Demokratie und man könne diese nicht von der Gleichberechtigung ausnehmen. Die Parität sehe sie nicht als Mittel, die Repräsentation dauerhaft abzubilden, sondern es gehe um einen temporären Gamechanger. auch Sunset-Clause-Regelung genannt. Auch sie möge auf gesetzliche Verpflichtungen verzichten, aber es gehe um einen temporären Gamechanger, um strukturelle Vermachtung im politischen Bereich abzubauen, um ein Hilfsmittel auf Zeit und um ungleiche Verhältnisse in den Parteien und in der Politik abzubauen.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke sieht Einigkeit, dass bei einer Abweichung von der richtigen Verteilung ein Problem bestehe. Die Frage sei jedoch, was die richtige Verteilung sei. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit sei die richtige Verteilung nicht einfach eine aufgrund von Bevölkerungsanteilen vorgegebene, sondern die richtige Verteilung sei diejenige, die sich unter fairen Bedingungen ergeben würde im Sinne von John Rawls. Danach fehlten Faktoren, die eine Verteilung beeinflussten, die aus moralischen Gründen nicht zulässig sei. Zum einen müssten Frauen höhere Kosten für ihr Engagement aufwenden, da sie durch Erziehungs-, Care-, Hausarbeit zusätzlich gebunden seien. Zum anderen behinderten die Einstellungen der Gesellschaft – Rollenverständnis, Vorurteile und Zutrauen – die Frauen. In Skandinavien bestehe eine egalitäre Kultur und daraus folge eine gute Frauenrepräsentation. Dies funktioniere in Finnland auch ohne Quote. Auch die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Baden-Württemberg lebe eine andere Kultur. Dort gebe es Parität mit Wahlkreisstimmen ohne Listen. Um die richtige Kultur zu erreichen, könne die Quote gute Effekte haben. Sobald Frauen zeigen könnten, was sie können, ändere sich die Einstellung der Gesellschaft hin zur Normalität mit der Folge der leichteren Wiederwahl. Mit einer Quote könnten daher die Strukturen aufgebrochen werden. Den Faktor Kosten betrachte er unter Gerechtigkeitsaspekten. Frauen, die die Kosten nicht tragen könnten, fehlten auf den Nominierungsveranstaltungen. Mit der Quote würde daher nur die

Gruppe der privilegierten Frauen gestärkt. Ein weiteres Thema seien Interaktionseffekte unter dem Begriff der Intersektionalität. Hinsichtlich dieser Kostenargumente gebe es ein weiteres Problem und man müsste, wie von Prof. Dr. Mellinghoff und Prof. Dr. Schönberger angesprochen, über andere Mechanismen nachdenken. Ein kurzes Beispiel: Frau Nüsslein-Volhard, Nobelpreisträgerin, habe eine Stiftung für Nachwuchswissenschaftlerinnen gegründet und zahle kein Stipendium für ein Forschungsprojekt, sondern Stipendien für eine Haushaltshilfe. Es gehe nicht um die fehlende wissenschaftlich Begabung, die Frauen an der Forschung hindere, sondern eine Unterstützung im Management. Bei diesen Faktoren würde die Quote nicht helfen. Das bedürfe anderer Maßnahmen, um eine Chancengleichheit im substantiellen Sinne einer echten Gerechtigkeitstheorie zu erreichen.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers spricht bezugnehmend auf Abg. Breymaier die Gesamtrepräsentations- und die Abwägungsfrage an. Er stimme Prof. Dr. Mellinghoff zu, ein Parlament, das nur aus Männern bestehen würde, würde nicht gegen Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG verstoßen. In der Tat sei in dem Nichtannahmebeschluss die Repräsentation erwähnt. 70 Jahre habe das Bundesverfassungsgericht aber nicht von Gesamtrepräsentation im Wahlrecht geredet und dann in einem Nichtannahmebeschluss zum ersten Mal. Dies sei noch kein hartes Argument, das die Kommission verfassungsrechtlich nutzen könne, da es vorher noch nicht in der Argumentation zum Wahlrecht vorgekommen sei. In der Frage der Abwägung würde relativ schnell von einem schweren Eingriff gesprochen. Aber dies sei auch in den beiden Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte nicht spezifiziert worden. Wo läge die Schwere des Eingriffs? Männer und Frauen könnten beide auf Listen kandidieren und würden damit gleich behandelt. Ein Eingriff in die passive Wahlfreiheit läge vor, da Frauen nur die eine Hälfte der Plätze, Männer nur die andere Hälfte der Plätze einnehmen würden und sich damit nicht alle auf alle Plätze bewerben könnten.

Einen schweren Eingriff bezweifle er angesichts der Tatsache, da er einen positiven Freiheitseffekt für diejenigen, die strukturell benachteiligt seien, sehe. Den dritten Punkt, Chancengleichheit der Parteien, ordne er als entscheidendsten und



schwersten Eingriff ein. Offene Listen seien hier als Möglichkeit der paritätischen Besetzung auch von Prof. Dr. Mellinghof angesprochen worden. Wenn das zu rechtfertigen sei, scheine der Eingriff jedenfalls nicht so schwer zu sein, dass ein zwingender Grund vorläge, wie er aber in der Kommission zum Teil formuliert würde. Dann gäbe es offensichtlich Möglichkeiten des Eingriffs. In diesem Bereich gäbe es auch ansonsten viele Regulierungen, zum Beispiel Steuerbegünstigungen. Da der Begriff der Chancengleichheit ein weicher nicht formalisierter Begriff sei, sei er einfach zu rechtfertigen und daher kein schwerer Eingriff. Als letzten Punkt spreche er den bereits erwähnten Begriff der milderen Mittel an. Suche die Kommission mildere Mittel in Bezug auf die Volkssouveränität, könne sie aber auch nicht umgekehrt sagen, andere Mittel verstießen auch gegen das Demokratieprinzip und die Wahlrechtsgleichheit, etwa wie die Parteien reguliert würden. Dann gäbe es keine milderen Mittel mehr und es bleibe das Mittel der Parität. Hielte sie die Listenparität für unverhältnismäßig, müsste sie ein Angebot zu alternativen Regelungen ausführen. Diese Ausführungen habe er hier vermisst.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski bestätigt bezugnehmend auf die Frage von Abg. Breymaier zu dem Nichtannahmebeschluss aus dem Jahre 2020, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur die Befugnis des Gesetzgebers, Gesetze zu erlassen betonen würde (Randnummer 112, „Gestaltungsauftrag“). Das Gericht mache auch deutlich, dass ausnahmsweise sogar eine Gesetzgebungspflicht bestehen könne, die sich aus dem Grundgesetz oder auch aus dem Unionsrecht ergeben könnte (Randnummern 95, 109, 111 und 119 ff). Mit dem Hinweis auf das Unionsrecht sei zu erwähnen, dass der spanische Gesetzgeber 2007 ein Paritätsgesetz erlassen habe, welches das spanische Verfassungsgericht für verfassungskonform erachtet habe, weil es die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen anerkannt habe. Das sei das Problem, wie es sich bei den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen und in der Kommission darstelle. Wer kein Problem erkenne, bräuchte auch anders als in Spanien keine Lösung. Der spanische Gesetzgeber habe dieses Paritätsgesetz deshalb erlassen, weil er damit eine europarechtliche Verpflichtung erfüllen wolle, nämlich die Verpflichtung aus der Gender-

richtlinie, die sich mit der Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Beruf beschäftige. Damit würde die Abgeordnetentätigkeit als eine Berufstätigkeit eingeordnet. Bei Betrachtung der Wahlperioden im Bundestag sei – unabhängig von einem Generationenwechsel bei der letzten Wahl – eine Verweildauer der Abgeordneten von etwa drei bis vier Wahlperioden zu erkennen, also etwa 16 Jahre, was sie als eine Berufsabgeordnetentätigkeit einordne. Das sehe das Bundesverfassungsgericht noch anders, aber zumindest sei in einer Entscheidung der Begriff des Berufsabgeordneten zu finden. Wenn dieses spanische Gesetz auch in europäisches Recht umgesetzt würde, sei das Europarecht berührt, und da seien in Artikel 23 der Europäischen Grundrechtecharta solche Durchsetzungsfördermaßnahmen nochmal ausdrücklich erwähnt. Das Bundesverfassungsgericht gebe diesen Hinweis in seinen Randnoten. Hinsichtlich der spanischen Vorlage sei der Europäische Menschenrechtsgerichtshof anschließend 2019 angerufen worden, der nicht nur klargestellt habe, dass dieses Gesetz mit der EMRK vereinbar sei und dadurch die Demokratie gesichert werde. Aus europäischer Perspektive sei inzwischen vollständig akzeptiert, dass die gleichberechtigte, demokratische Partizipation von Frauen und Männern zu den Essentials des europäischen Demokratieverständnisses gehöre. Zehn europäische Staaten hätten solche Regelungen bereits erlassen. Zur Ergebnisgleichheit führe sie abschließend aus, dass bei Einigkeit darüber, dass ein gleichmäßig mit Frauen und Männern besetzter Bundestag ein aus Artikel 3 Absatz 2 GG her leitbares legitimes verfassungsrechtliches Ziel sei und die Zielerreichung nicht verfassungswidrig sein würde. Im Übrigen stamme diese Diskussion aus der europarechtlichen Judikatur des EuGH zum Arbeitsrecht. Sie zitiere die zurückliegenden Entscheidungen Marschall und Kalanke, die aber bei bisherigen Einordnung der Abgeordneten keine Bedeutung hätten. Sie verweise auf die Herleitung Frau Boysen in der GG-Kommentierung von Münch/Kunig zu Artikel 3 Absatz 2 GG.



Tagesordnungspunkt 2

Verschiedenes

Der Vorsitzende stellt keine weiteren Wortmeldungen unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ fest und beendet die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 20:02 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender

Nina Warken, MdB
Vorsitzende