



# **Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen**

**Prof. Dr. Silke R. Laskowski im Auftrag von  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen**

## Ein Plädoyer für die Hälfte der Macht und der Verantwortung!



### Astrid Rothe-Beinlich

*Parlamentarische Geschäftsführerin, frauenpolitische Sprecherin*

Gleichberechtigung für Frauen war und ist keine Selbstverständlichkeit. Dies trifft leider auch auf den Freistaat Thüringen zu. So sind Frauen auf allen Ebenen massiv unterrepräsentiert. Der Frauenanteil bei den Mandaten in den kommunalen Vertretungen Thüringens betrug im Jahr 2011 gerade einmal 23 Prozent, und lag damit noch unter dem ohnehin geringen Bundesdurchschnitt von 26 Prozent. Die Anzahl der Oberbürgermeisterinnen und Bürgermeisterinnen ist ebenfalls überschaubar. Nur etwa ein Achtel dieser Positionen sind mit Frauen besetzt. Im Landtag setzt sich diese Unterrepräsentanz fort. Nur 35 von 88 der derzeitigen Abgeordneten im Thüringer Landtag sind weiblich. Von Gleichberechtigung und paritätischer Besetzung in der Politik fehlt leider weit und breit jede Spur. Diese Realität steht im krassen Gegensatz zu Grundgesetz und Thüringer Verfassung. In Artikel 2 der Thüringer Verfassung ist die Gleichberechtigung von Frauen und Männern garantiert. Artikel 9 der Thüringer Verfassung schreibt fest, dass jeder das Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat hat. Zudem werden das Land, seine Gebietskörperschaften und die Verwaltung explizit aufgefordert, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern. Doch was ist in den letzten Jahren getan worden, um den Frauenanteil in der Politik zu erhöhen? Die traurige Antwort lautet: Leider so gut wie nichts! Auch das novellierte Gleichstellungsgesetz hat mitnichten zu spürbaren Verbesserungen beigetragen. Andere Länder finden sich mit der Unterrepräsentanz von Frauen jedoch nicht so einfach ab. Im Gegenteil, sie haben gesetzlich entgegengesteuert, so wie Frankreich im Jahr 2000. Dort wurde das «Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern» verabschiedet. Dieses Gesetz, welches auch als Paritégesetz bezeichnet wird, legt fest, dass alle KandidatInnenlisten der Parteien paritätisch besetzt sein müssen und zusätzlich auch bei DirektkandidatInnen von Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen antreten, maximal ein Unterschied von 2 % bestehen darf. Wir wollten wissen, ob dieser paritätische Wahlrechtsgrundsatz auch auf Thüringen übertragbar ist. Die Landesregierung Thüringens hat dies bisher immer mit verfassungsrechtlichen Bedenken verneint. Wir haben diese vermeintlich formalrechtlichen Ausflüchte immer bezweifelt und aus diesem Anlass ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um prüfen zu lassen, ob gesetzliche Paritéregelungen verfassungsrechtlich in Thüringen zulässig sind. Prof. Dr. Silke Laskowski hat in dem Ihnen nun hiermit vorliegenden Gutachten konkrete Vorschläge erarbeitet, mit welchen verfassungsrechtlich zulässigen landesrechtlichen Änderungen der Frauenanteil in der Politik erhöht werden kann. Das Gutachten berücksichtigt dabei die aktuellste europäische und deutsche Rechtsprechung und kommt zu einem eindeutigen Ergebnis. Gesetzliche Paritéregelungen für Kandidatenvorschlagslisten sind zulässig. Wir können also die Rahmenbedingungen dafür schaffen, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen in der Politik zu befördern. Wir müssen es nur tun, lassen Sie uns also gemeinsam daran arbeiten. Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre und hoffe auf entsprechende fraktionsübergreifende Gesetzesinitiativen in der nächsten Legislatur. Packen wir es an!

*Ihre Astrid Rothe-Beinlich*

# INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	5
II. Problem	7
1. Kommunalebene	7
2. Landesebene	8
III. Auswirkungen der Unterrepräsentanz von Mandatsträgerinnen auf die Qualität politischer Entscheidungen	12
IV. Unterrepräsentanz von Frauen infolge demokratischer Verspätung und struktureller Benachteiligung durch Geschlechterhierarchien	16
1. Historischer Rückblick	16
2. Verschleierte Geschlechterhierarchien	22
V. Rechtliches Prüfprogramm für landesgesetzliche Paritéregelung für Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen	25
1. Grundgesetz	26
1.1. Gesetzgebungskompetenz	26
1.2. Demokratiekonzept und Wahlrechtsgrundsätze	26
1.3. Parteienfreiheit	28
1.4. Gleichberechtigung von Frauen und Männern und staatlicher Durchsetzungsauftrag	28
2. Verfassung des Freistaats Thüringen	29

3. EU-Recht	32
VI. Materielle Verfassungsmäßigkeit landesgesetzlicher Paritéregelungen mit Ausnahmeklausel („Unmöglichkeit“) für Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen	35
1. Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 GG - Repräsentative Demokratie und Parteienfreiheit	36
1.1. Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie	38
1.2. Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie durch Bindung an Parität („Quotierung“)	40
2. Art. 38 GG – Wahlrechtsgrundsätze	44
3. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG – Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot	51
4. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – Staatliche Förder- und Durchsetzungspflicht	52
5. Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	53
6. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	55
6.1. Geeignetheit	55
6.2. Erforderlichkeit	58
6.3. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	59
7. Beispiel für eine verhältnismäßige gesetzliche Paritéregelung	63
8. Zwischenergebnis	64

VII. Änderungsvorschläge	65
1. Kommunalwahlrecht	65
1.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 17 Abs. 4 Thür KWG	65
1.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO	66
2. Landeswahlrecht	67
2.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG und § 22 Abs. 1, Abs. 4 Thür LWG	67
2.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 28 Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2 ThürLWG	68
VIII. Finanzielle Sanktionen	69
IX. Ergebnisse	69

## I. Einleitung

Seit 2009 wird in Thüringen die Frage diskutiert, ob landesgesetzliche Paritéregelungen, die auf eine hälftige Besetzung der Wahlvorschläge für die thüringischen Kommunalparlamente und den Landtag mit Frauen und Männern abzielen, verfassungsrechtlich zulässig und geboten sind. Ein Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des thüringischen Landtags hat sich bereits im Jahre 2009 mit der Frage „rechtlicher Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen“ befasst und diesbezüglich verfassungsrechtliche Bedenken formuliert. Im Hinblick auf die für die Beantwortung dieser Frage letztlich entscheidende Verhältnismäßigkeitsprüfung führt es aus (Gutachten Seite 13):

- *„Bei der hier vorzunehmenden Abwägung zwischen den Wahlrechtsgrundsätzen und dem Staatsziel der Gleichberechtigung ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Wahlgleichheit als Verfahrensbedingung politischer Willensbildung fundamental mit dem Gedanken der Demokratie verbunden ist. (...) Das Bundesverfassungsgericht hat diese Verbindung der gleichen Wahl mit dem Demokratieprinzip und die daraus folgende strikte (formale) Anwendung der Wahlgleichheit in ständiger Rechtsprechung betont. Der Abwägungsprozeß zwischen dem Verfassungsgebot faktischer Geschlechtergleichheit in Kommunalvertretungen einerseits und den Wahlrechtsgrundsätzen i.V.m. dem Demokratieprinzip andererseits rechtfertigt daher den Eingriff in letztere Verfassungsposition nicht.“*

Dabei stützt es sich vor allem auf inzwischen veraltete Literatur vor der Grundgesetznovelle von 1994. Im Übrigen wird die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zur Wahlrechtsgleichheit (2014) nicht berücksichtigt. Im Übrigen bleibt der Einfluss des Unionsrechts auf das Kommunalwahlrecht unbeachtet. Das gefundene Ergebnis beruht daher letztlich auf einer verfassungsrechtlich nicht überzeugenden Wertung.

Vor diesem Hintergrund hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Thüringischen Landtags die Unterzeichnerin um eine rechtliche Expertise zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit landesgesetzlicher Paritéregelungen in Thüringen unter Beachtung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und unter Beachtung des Europäischen Unionsrechts gebeten.

Abschließend werden Vorschläge zur Änderungen des Kommunalwahlrechts und des Landeswahlrechts gemacht.

## II. Problem

Frauen sind in Thüringen im Vergleich zu Männern, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, in den Kommunalparlamenten und im Landtag stark unterrepräsentiert.

### 1. Kommunalebene

Nach einer im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer erstellten Studie waren im April 2013 nur 21,2 % Frauen Kreistagsmitglied (78,8 % Männer) und nur 19,8 % Frauen Mitglieder in Gemeindevertretungen (80,2 % Männer) – Bürgermeisterinnen: 13,4 % (86,6 % Bürgermeister), Landrätinnen: 17,3 % (82,7 % Landräte).<sup>1</sup>

Das Thüringer Landesamt für Statistik erhebt dazu bislang keine geschlechtsspezifischen Daten, abgesehen von Daten zur Altersstruktur von Frauen und Männern, die jeweilige Gesamtzahl der Einwohnerinnen bzw. Einwohner wird nicht ausgewiesen, auch nicht die jeweilige Anzahl der weiblichen und männlichen Wahlberechtigten. Nicht veröffentlicht sind insbesondere Daten über den Anteil von Frauen und Männern in den Kommunalparlamenten, da keine geschlechtsspezifischen Wahlstatistiken veröffentlicht werden. Daher lässt sich aktuell auch nicht ermitteln, ob die thüringischen Kommunalwahlen vom 25. Mai 2014 zu nennenswerten Veränderungen geführt haben. Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen jedoch seit der letzten Kommunalwahl im Jahre 2009 nicht verändert haben, besteht kein Grund zu der Annahme, dass nennenswerte Änderungen hinsichtlich des Frauenanteils in den Kommunalparlamenten eingetreten sind.

---

<sup>1</sup> *Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder* (Hrsg.), Abschlussbericht: Forschungsprojekt „Frauen in der Kommunalpolitik der neuen Länder“ vom 12.04.2013, erstellt von Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Business and Professional Women (BPW) in Germany, S. 66f.



Diese parlamentarische Frauen-Männer-Bilanz ist für Thüringen mit einem Bevölkerungsanteil von 50,8 % Einwohnerinnen und (nur) 49,2 % Einwohnern<sup>2</sup> völlig unausgeglichen und verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

## 2. Landesebene

Auch auf der Landesebene fällt die Frauen-Männer-Bilanz ähnlich aus. Ein Blick auf das Landesparlament, das in Thüringen am 14. September 2014 neu gewählt wird, zeigt, dass dem Landtag in Thüringen derzeit lediglich 35 weibliche Abgeordnete (39,77 %), aber 53 männliche Abgeordnete (60,23 %) angehören. Dass Parlamentarierinnen überhaupt mit diesem geringen Anteil von 39,77 % im Landtag vertreten sind, ist vor allem den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und auch der SPD zu verdanken. Denn die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke setzen sich aufgrund klarer parteiinterner Vorgaben jeweils zu 50 % aus Frauen und aus Männern zusammen (Bündnis 90/Die Grünen: drei Frauen und drei Männer; Die Linke: 13 Frauen und 13 Männer). Die SPD-Fraktion besteht immerhin zu 42 % aus Frauen (acht Frauen), jedoch zu 58 % Männern (11 Männer), da die parteiinternen Vorgaben – anders als bei den Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke – lediglich einen Mindestgeschlechteranteil von je 40 % vorschreiben, der für Kandidatinnen parteiintern offenbar als Maximalanteil gehandhabt wird. Im Vergleich dazu die CDU-Fraktion: lediglich 30 % weibliche Abgeordnete (neun Frauen), aber 70 % männliche (21 Männer); die FDP-Fraktion: 28,6 % weibliche Abgeordnete (zwei Frauen), aber 71,4 % männliche (5 Männer).<sup>3</sup> Auch diese parlamentarische Frauen-Männerbilanz ist völlig unausgeglichen und verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

---

<sup>2</sup> Berechnung aufgrund der vom *Thüringer Landesamt für Statistik* veröffentlichten – unübersichtlichen und veralteten - Daten zur Bevölkerungsstruktur, Stand: 2011, abrufbar unter <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank>.

<sup>3</sup> Anmerkung: Es fehlt der statistische Ausweis des Anteils von Frauen und Männern im Thüringischen Landtag auf der website des Landtags und der Landeswahlleitung; diese Angabe ist jedoch unter dem Aspekt der Transparenz geboten.

In den Zahlen spiegeln sich letztlich die bekannten Leistungsschwächen und Strukturprobleme der in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 etablierten Form der repräsentativen parlamentarischen Demokratie („Parteiendemokratie“) wider. Ein grundlegendes Problem ist die seit 1949 mangelnde Repräsentanz von Frauen in den deutschen Parlamenten, d.h. im Bundestag, den Länderparlamenten und „Kommunalparlamenten“, also in den Kommunalvertretungsorganen (Gemeinderäte etc.).<sup>4</sup>

Die evidente Unterrepräsentanz von Frauen in den deutschen Parlamenten einschließlich Kommunalparlamenten widerspricht dem Demokratiekonzept des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Volkssouveränität“), das die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraussetzt; es gilt gem. Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Wahlen der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger zu kommunalen Vertretungsorganen („Kommunalparlamenten“).

Die infolgedessen eintretenden genderdemokratischen Defizite politischer Entscheidungen führen zu einem Mangel an demokratischer Legitimation. Denn als Kerngehalt des Demokratiegebots in Art. 20 Abs. 1 GG, dessen verfassungsrechtliche Bedeutung anhand der konkreten Ausgestaltung durch das Grundgesetz deutlich wird<sup>5</sup>, gilt heute der allgemeine Gleichheitssatz.<sup>6</sup> Er sichert die „freie Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger“<sup>7</sup> in gleichberechtigter Weise und damit die „Volkssouveränität“.<sup>8</sup> Er stellt eines der tragenden

---

<sup>4</sup> Vgl. *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013; *Schlote/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, Studie im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Durchführungszeitraum: 12.11.2012-31.01.2013, 2013.

<sup>5</sup> Von Münch/Kunig-Schnapp, GG Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 19.

<sup>6</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, Art. 20, 13. Aufl. 2014, Rn. 8 m. w. N.

<sup>7</sup> BVerfGE 44 125, 192.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Urtwil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) -, Rn. 46: „Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der sich für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlament aus Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Gleichheit ergibt (...), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der (Bürgerinnen und) Bürger (...) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung; S. dazu auch BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 85, 148, 157f; E. 99, 1, 13; s. auch BVerfGE 44, 125, 193, wonach der „Willensbildungsprozeß, an dem grundsätzlich alle wahlmündigen (Bürgerinnen und) Bürger zu gleichen Rechten teilhaben können“, im Vordergrund, der den „gleichen staatsbürgerlichen Status aller Deutschen“ voraussetzt. Zur verfassungsrechtlich zulässigen Regelung und Beschränkung der formalen Wahlrechtsgleichheit zugunsten demokratischer Parité s. unten zu VI.

Konstitutionsprinzipien der freiheitlich demokratischen Verfassung dar und wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38 GG und Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG konkretisiert. Vor diesem Hintergrund zielt die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie durch Wahlen mit Hilfe der Parteien (und Wählergemeinschaften) vermittelte „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung (s. unten zu VI.). Dabei kommt der Ausgestaltung des Wahlrechts eine entscheidende Bedeutung zu. Schließlich stellt sich „die Ausübung des Wahlrechts (...) essentiell als Teilhabe an der Staatsgewalt, als ein Stück Ausübung von Staatsgewalt im status activus dar“.<sup>9</sup>

Dies gilt auch und in besonderer Weise für die kommunale Ebene, denn hier geht es um „Demokratie an der Basis“, die im Folgenden unter Bezugnahme auf das Landesrecht in Thüringen im Vordergrund stehen soll.

Das oben skizzierte Demokratiekonzept des Grundgesetzes stimmt im Übrigen mit dem hier ebenfalls zu beachtenden Demokratieverständnis der Europäischen Union überein.<sup>10</sup>

Die *EU-Kommission (GD Justiz)* hat erst jüngst in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation vom Oktober 2013<sup>11</sup> deutlich gemacht, dass ein ausgewogenes Mitwirken von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen als Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft definiert wird. Dabei richtet die Kommission ausdrücklich den Blick auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente der Mitgliedstaaten – d.h. im Hinblick auf Deutschland: auf den Bundestag, die Länderparlamente und die aus Wahlen hervorgegangenen kommunalen Vertretungsorgane („Kommunalparlamente“).<sup>12</sup> Die Kommission sieht eine wichtige Ursache für die in den meisten Mitgliedstaaten

---

<sup>9</sup> BVerfGE 122, 304, 305 (Rn. 12); s. auch BVerfGE 8, 104, 115; E 83, 60, 71.

<sup>10</sup> Dazu Schwarze-Lienenbacher/Kröll, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 10 EUV Rn. 3 ff.

<sup>11</sup> *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013.

<sup>12</sup> Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 ff.

fehlende ausgewogene Mitwirkung von Frauen darin, dass die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten der Union hauptsächlich von Männern geführt werden. Daher fordert sie von den Parteien, bei der Kandidatenaufstellung in stärkerem Maße als bislang Kandidatinnen zu nominieren; von den Mitgliedstaaten erwartet sie ausdrücklich geeignete gesetzliche Maßnahmen, um ein ausgeglichenes Männer-Frauen-Verhältnis in den Parlamenten zu garantieren („*take legal action to guarantee the necessary prerequisites are in place to encourage gender balance*“).<sup>13</sup>

Angesichts der Überschneidungen des deutschen Kommunalwahlrechts mit dem EU-Recht durch die Implementierung der EU-Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG<sup>14</sup> und nach Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta (EU-GRC) mit Art. 40 EU-GRC (politisches Grundrecht: aktives und passives Wahlrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern), kommt dem EU-rechtlichen Demokratiekonzept nach Maßgabe der Art. 2, Art. 9, Art. 10 EUV, Art. 20 Abs. 2 lit. b, Art. 22 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 40 EU-GRC, darüber hinaus dem fundamentalen Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern in Art. 23 Abs. 1 EU-GRC und den nach Art. 23 Abs. 2 EU-GRC zulässigen proaktiven Maßnahmen („spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht“) eine hervorgehobene Bedeutung zu.

Denn diesbezüglich ist der deutsche Mitgliedstaat – hier: das Land Thüringen – bei der „Durchführung“ der EU-Richtlinie 94/80/EG gem. Art. 51 Abs. 1 EU-GRC ausdrücklich an die Grundrechte der Charta gebunden. Bei der Umsetzung und Anwendung des thüringischen Kommunalwahlrechts unterliegt das Land Thüringen (Legislative, Exekutive, Jurisdiktion) daher ebenso wie alle anderen Bundesländer

---

<sup>13</sup> Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 f., 24.

<sup>14</sup> Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. EU L 368 vom 31.12.1994, S. 38 ff.; zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/106/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinie 94/80/EG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, anlässlich des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens, ABl. EU Nr. L 363 vom 20.12.2006, S. 409 ff.

der Bundesrepublik Deutschland einer doppelten Verfassungs- bzw. Grundrechtsbindung. Dies ist hier rechtlich von Bedeutung (dazu unten V. und VI).

### **III. Auswirkungen der Unterrepräsentanz von Mandatsträgerinnen auf die Qualität politischer Entscheidungen**

Die nicht paritätische Zusammensetzung der Parlamente einschließlich der „Kommunalparlamente“ mit Mandatsträgerinnen und -trägern wirkt sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen aus, insbesondere auf die Rechtsetzung. Hier zeigen sich die Verbindungslinien zwischen **Gleichberechtigung und Demokratie**.

Eine unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Bilanz hat angesichts der **unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern**, ihren unterschiedlichen Erfahrungen, unterschiedlichen Blickrichtungen, Interessen und Prioritäten<sup>15</sup>, eine bislang in der Rechtswissenschaft kaum beachtete, gleichwohl weit reichende Konsequenz.

Ein Blick auf die Erkenntnisse der Gesellschaftswissenschaften zeigt nämlich, dass die Qualität politischer Entscheidungen nicht zuletzt vom subjektiven Vorverständnis, Erfahrungshintergrund, den eigenen Präferenzen und Interessen der an der politischen Entscheidung Beteiligten abhängt.<sup>16</sup> Sind diese Personen überwiegend männlich, so sind deren Vorverständnis, Erfahrung, Blickrichtung, Präferenzen und Interessen maßgeblich – also männlich geprägte Erfahrungen, Perspektiven,

---

<sup>15</sup> Zur Relevanz des Geschlechts als Kategorie sozialer Ordnung, vgl. etwa *Degele*, Differenzierung und Ungleichheit: Eine geschlechtertheoretische Perspektive, in: Schwinn (Hrsg.): Differenzierung und Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, 2004, S. 371 ff. Zur Bedeutung ausgeglichener Repräsentanz von Frauen und Männern in Parlamenten für eine funktionsfähige Demokratie vgl. *Hoecker/Fuchs*, Ohne Frauen nur eine halbe Demokratie. Politische Partizipation von Frauen in den osteuropäischen Beitrittsstaaten vor den Europawahlen, Eurokolleg Nr. 49, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004; zur Bedeutung genderdemokratischer Ausgewogenheit vgl. die Entschließung des *Europäischen Parlaments* vom 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung ([2011/2295\(INI\)](#)).

<sup>16</sup> Näher *Schmidt*, Demokratietheorien, 4. Aufl. 2008, S. 265 ff.; *Rosenberger/Sauer*, Politikwissenschaft und Geschlecht, 2004; vgl. auch *Sauer*, Staat, Demokratie und Geschlecht, 2003; zur Bedeutung genderdemokratischer Ausgewogenheit vgl. die Entschließung des *Europäischen Parlaments* vom 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung ([2011/2295\(INI\)](#)).

Interessen und auch Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern. Diese liegen allen politischen Entscheidungen unausgesprochen und mehr oder weniger bewusst zugrunde. Dies führt nicht selten dazu, dass sich die mit einer solchen politischen Entscheidung verbundenen Kosten sowie der Nutzen in ganz unterschiedlicher Weise auf die männliche Bevölkerung und die weibliche Bevölkerung verteilen – nicht selten zum Nachteil der Frauen.

So ist bekannt, dass auch in der jüngeren Vergangenheit vielfach gesetzliche Regelungen z.B. durch den Deutschen Bundestag zu Lasten von Frauen getroffen wurden und werden („mittelbare Diskriminierung“), wie das Bundesverfassungsgericht auch immer wieder feststellt.<sup>17</sup> Entsprechendes gilt für gesetzgeberisches Unterlassen, wie das prägnanteste Beispiel zeigt: die anhaltende Entgeltungleichheit („Lohnungleichheit“) zwischen Frauen und Männern. Obgleich das Entgeltgleichheitsgebot seit 1949, also seit 65 Jahren (!), verfassungs- und grundrechtlich in Art. 3 Abs. 2 GG verankert ist und seit 1972 auch primärrechtlich in Art. 119 EWG, dann 141 EGV, jetzt in Art. 157 Abs. 1 AEUV – und damit nach ständiger Rechtsprechung des EuGH bereits seit fast 40 Jahren als sog. „Grundsatz“ und Gemeinschaftsgrundrecht,<sup>18</sup> das unmittelbar im einzelnen Arbeitsverhältnis in den Mitgliedstaaten Anwendung findet<sup>19</sup> –, verdienen Frauen im Vergleich zu Männern bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit in der Bundesrepublik

---

<sup>17</sup> So etwa die Entscheidung zum öffentlichen Dienst, in der das BVerfG die Regelung über den Versorgungsabschlag für ehemals teilzeitbeschäftigte Beamtinnen und Beamte nach dem BeamtenversorgungG völlig zu Recht als mittelbar diskriminierend gegenüber Frauen gewertet hat, BVerfG (2. Senat) v. 18.06.2008, E 121, 241.

<sup>18</sup> So bereits EuGH, Rs. 149/77 (Defrenne III), Slg. 1978, 1365 (Rn. 26-29), seitdem st.Rspr.

<sup>19</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 43/75 (Defrenne II), Slg. 1976, 455; seitdem st.Rspr. Auch das eigenständige Grundrecht in Art. 3 Abs. 2 GG, „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, umfasst als unmittelbar geltendes Recht einen individuellen Anspruch von Frauen wie Männern „auf gleiche Entlohnung“, wie sich bereits aus den Verfassungsmaterialien, im Übrigen unter Beachtung des Auslegungskanons insb. aus dem Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 GG ergibt (zur Rechtsmethodik vgl. Fn. 23) - zu den Materialien vgl. Protokolle des Ausschusses für Grundsatzfragen und des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats von 1948/49, u.a. die klaren Ausführungen von *Helene Weber* (CDU), 26. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen vom 30.11.1948, S. 65, die anschließend bestätigt wurden durch *Elisabeth Selbert* (SPD), 42. Sitzung der Verhandlungen des Hauptausschusses vom 18.1.1949, S. 541 und den Vorsitzenden des Hauptausschusses, *Carlo Schmidt* (SPD), der festhielt: „*Ich kann wohl hier als allgemeine Auffassung des Hauptausschusses feststellen, dass der Satz von der Gleichberechtigung von Mann und Frau beinhaltet, dass Mann und Frau bei gleicher Arbeit gleichen Lohn bekommen. [Zustimmung] Es ist keine Stimme dagegen*“, ebd., S. 543. Sehr instruktiv dazu *Reich-Hilweg*, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2009, 88 ff.

Deutschland aktuell immer noch fast 25 % weniger („Gender Pay Gap“). Bezogen auf ein Jahr arbeiten Frauen also von Januar bis einschließlich März gratis, erst ab April verdienen sie dann bis Dezember so viel wie ihr männlicher Kollege. Hier fehlt es bis heute an der verfassungsrechtlich und unionsrechtlich gebotenen einfachgesetzlichen Ausgestaltung zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots. Der bekannte „Gender Pay Gap“ ist damit vorprogrammiert und wird statistisch jedes Jahr neu belegt (Eurostat und Statistisches Bundesamt). Ursächlich sind vor allem intransparente („verschleierte“), mittelbar Frauen diskriminierende Leistungsbewertungen privater, aber auch öffentlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die sich im jeweiligen Entgelt geschlechtsspezifisch niederschlagen. Nicht individuelles Verhandlungsgeschick, sondern verdeckte diskriminierende Entgeltstrukturen sind hier entscheidend.<sup>20</sup>

Diese ließen sich durch eine einfachgesetzliche Pflicht zur Offenlegung der Bewertungsverfahren und Strukturen ändern. Aber der deutsche (Bundes-)Gesetzgeber schaut trotz verfassungsrechtlicher und EU-rechtlicher Pflicht (Art. 157 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 EUV „effet utile“) zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit seit 65 Jahren untätig zu.

Daraus lässt sich Folgendes schließen: Die Bereitschaft der Mehrheit der (männlichen) Abgeordneten hier zugunsten der weiblichen Bevölkerung (51 %) tätig zu werden, tendiert also seit 65 Jahren gen Null. Dies wiederum lässt auf ein wirtschafts- und gleichstellungspolitisches Verständnis dieser Abgeordneten schließen, das die bestehenden Entgeltstrukturen und Einkommensdifferenzen für Frauen und Männer offenbar angemessen findet, obgleich Frauen ganz offensichtlich benachteiligt werden. Hier wird deutlich, wie einseitig Recht bzw. gesetzgeberisch verweigertes Recht wirken kann – nämlich mittelbar diskriminierend, zu Lasten von Frauen.

---

<sup>20</sup> S. dazu *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Dies. u.a. (Hrsg.), *Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr*, 2010, S. 235, 247 f.; *Kocher/Laskowski u.a.*, Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft – gibt es noch Handlungsbedarf des Gesetzgebers, in: *Hohmann-Dennhardt u.a. (Hrsg.)*, *Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr*, 2010, S. 117 ff.

Darauf weist u.a. der *Deutsche Juristinnenbund* immer wieder hin und fordert vom Gesetzgeber hier Abhilfe – ohne Erfolg.<sup>21</sup> Die Kosten der Entgeltungleichheit und der pflichtwidrig verweigerten Gesetzgebung trägt weiterhin ausschließlich die weibliche Bevölkerung – gerade im Alter. Denn der aus dem „Gender Pay Gap“ für Frauen resultierende „Gender Pension Gap“ beträgt heute tatsächlich knapp 60 %.<sup>22</sup> Die Altersarmut von Frauen ist damit vorprogrammiert.<sup>23</sup>

Ähnliche Beispiele finden sich natürlich auch auf der Landesebene – in Thüringen etwa die Kontroverse um die Einschränkungen des 2013 novellierten Thüringer Gleichstellungsgesetzes<sup>24</sup>, dessen gleichstellungspolitisch stark kritizierter § 22 nun nur noch Gleichstellungsbeauftragte für Gemeinden ab 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner vorsieht, so dass künftig 14 Gemeinden trotz fortbestehender Probleme ohne Gleichstellungsbeauftragte bleiben, oder auch die gleichstellungspolitisch ebenfalls stark kritisierte Option, künftig männliche Gleichstellungsbeauftragte zu ernennen.<sup>25</sup> Als weiteres Beispiel lässt sich die mangelnde rechtliche und finanzielle Absicherung von Frauenhäusern in den Kommunen nennen („Pflichtaufgaben“), obgleich in Thüringen offenkundig ein großer Handlungs- und Sicherheitsbedarf besteht, den weiblichen Opfern häuslicher und sexueller Gewalt und deren Kindern schnellen und ausreichenden Schutz in geschützten Häusern zu bieten.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. die zahlreichen Stellungnahmen und Pressemitteilungen unter <http://www.djb.de/>.

<sup>22</sup> Genau sind es 59,6 %, so *BMFSFJ*, Gender Pension Gap, 2012, S. 12.

<sup>23</sup> Abrufbar unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen>; s. auch Fraktion Bündnis90/Die Grünen im LT Th, PM v. 20.03.2014 („Frauenpolitische Baustelle“), <http://gruene-fraktion.thueringen.de/presse>.

<sup>24</sup> Gleichstellungsgesetz Thüringen v. 06.03.2013, GVBl. 2013 S. 49.

<sup>25</sup> Zur Kritik vgl. etwa Landesfrauenrat Thüringen, Stellungnahme v. 05.02.2013, <http://www.landesfrauenrat-thueringen.de/medien/material/stellungnahmen/050213glausschuss.pdf>.

<sup>26</sup> S. dazu Fraktion Bündnis90/Die Grünen im LT Th, PM v. 13.02.2014 („Gewalt gegen Frauen stoppen“), <http://gruene-fraktion.thueringen.de/presse>.



#### **IV. Unterrepräsentanz von Frauen infolge demokratischer Verspätung und struktureller Benachteiligung durch Geschlechterhierarchien**

Die Unterrepräsentanz von Frauen stellt vor allem eine Auswirkung der historisch zu erklärenden „demokratischen Verspätung von Frauen“ in der deutschen Politik dar, die einen bis heute anhaltenden demokratischen Vorsprung von Männern in allen politischen Bereichen zur Folge hat, welcher sich zum Nachteil von Frauen auswirkt. Maßgeblich sind insoweit vor allem eingefahrene Parteistrukturen und intransparente Verfahren der Kandidatenaufstellung, die Frauen mittelbar benachteiligen. Daher besteht die vom Grundgesetz geforderte Chancengleichheit für Frauen derzeit faktisch nicht (näher unten zu IV. 2.).

Ein kurzer historischer Rückblick erklärt diesen verfassungswidrigen Zustand:

##### **1. Historischer Rückblick**

Ein Blick auf die historische Entwicklung des demokratischen Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf Männer bezog. Das Verständnis von Parlamentarismus und dessen Funktion im Rahmen eines repräsentativen Systems – ebenso wie der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes selbst – änderte sich in Deutschland erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12.11.1918 im Zuge der „Novemberrevolution“ durch einen revolutionären Akt – nicht aus demokratischer Einsicht der bislang herrschenden Männer; anschließend wurde das Wahlrecht von Frauen in Art. 22 WRV (1919) verankert.

Zu diesem Zeitpunkt hatten sich jedoch die bis 1908 allein Männern vorbehaltenen politischen Vereine des 19. Jahrhunderts bereits zu politischen Parteien entwickelt, die klar von Männern dominiert wurden. Erst 1908, nach Änderung des Vereinsrechts, erhielten Frauen überhaupt die Möglichkeit, Mitglied einer politischen Partei zu werden. Sie mussten sich seither in die verfestigten Strukturen einfügen.

Einen in erstaunliche Vergessenheit geratenen Rückschlag erfuhr das Wahlrecht von Frauen zudem im Jahre 1933, als die Nationalsozialisten Frauen das passive Wahlrecht aberkannten.<sup>27</sup> Mit anderen Worten: Die Wählbarkeit von Frauen, die in der kurzen demokratischen Phase von Ende 1918 bis Anfang 1933 gerade 15 Jahre andauerte und den Antidemokraten in Deutschland ein Dorn im Auge blieb, wurde ab 1933 bis zum Ende des Naziregimes 1945 für 12 Jahre wieder ausgesetzt.<sup>28</sup> Im Übrigen war das Staatsverständnis des Naziregimes durch und durch männlich. So trat etwa am 22.7.1934 eine neue Justizausbildungsverordnung und am 20.12.1934 das Gesetz zur Änderung der Rechtsanwaltsordnung in Kraft, wonach Frauen als Anwältinnen nicht mehr zugelassen worden, weil das einen „*Einbruch in den altgeheiligten Grundsatz der Männlichkeit des Staates*“ bedeutet hätte.<sup>29</sup> Auf diese Weise blieben Frauen 12 Jahre vollkommen unsichtbar in Staat und Politik – abgesehen davon, dass die politische Arbeit in oppositionellen Parteien insgesamt unmöglich wurde.

Erst durch die Verankerung von Artikel 3 Absatz 2 GG in der deutschen Verfassung 1949 wurde das aktive und passive Wahlrecht von Frauen wieder gesichert. Erst dadurch bekamen Frauen überhaupt erst wieder die Möglichkeit, in der parlamentarischen Politik sichtbar zu werden. Und diese neue Sichtbarkeit im politischen und sonstigen gesellschaftlichen Leben mussten sie sich 1948/49 erkämpfen:

Denn die Verankerung des Gleichberechtigungsgrundrechts in Artikel 3 Absatz 2 GG war keine Selbstverständlichkeit für die 61 stimmberechtigten Männer des Parlamentarischen Rates. Ganz im Gegenteil. Die 61 Männer wollten den Gleichberechtigungsgrundsatz nicht in die Verfassung aufnehmen. Es ist vor allem der Juristin Dr. *Elisabeth Selbert* (SPD) zu verdanken, dass Artikel 3 Absatz 2 GG dennoch heute im Grundgesetz verankert ist. Sie gehörte ebenso wie lediglich drei

---

<sup>27</sup> Vgl. *Heinsohn*, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 155, 2010, S. 255.

<sup>28</sup> Dazu *Wagner*, Ein Ende mit Schrecken. Die Frauenbewegung wird "gleichgeschaltet", in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 8.9.2008, abrufbar unter <http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauenbewegung/35269/frauen-im-nationalsozialismus>.

<sup>29</sup> Vgl. dazu *Wrobel*, Otto Palandt zum Gedächtnis, Kritische Justiz 1982, 1, 5f.

weitere Frauen dem Rat als stimmberechtigtes weibliches Mitglied an; von ihnen wurde sie später unterstützt.

Hier zeigt sich im Hinblick auf die Tätigkeit des Parlamentarischen Rats, der der 1948/49 innerhalb von acht Monaten das Grundgesetz formulierte, und den seinerzeitigen Streit um das Gleichberechtigungsgebot die Bedeutung einer paritätischen Gremienbesetzung.

Denn das Rechtsverständnis der männlichen Ratsmitglieder (94 % Männer) schloss anfangs die verfassungsrechtliche Sicherung gleicher Rechte und Freiheiten von Männern und Frauen nicht mit ein. Die Formulierung in Artikel 3 Absatz 2 „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, war Ende der 1940er Jahre geradezu revolutionär. Denn die Norm stellte das geltende Recht und die den Frauen darin zugewiesene Rechtsstellung nicht nur grundlegend in Frage, sondern lehnte diese als diskriminierend rundheraus ab. Aus diesem Grund stieß sie bis zum Schluss auf eine klare Ablehnung der Ratsmehrheit, denn sie erkannte – völlig zu Recht – einen Widerspruch zum seinerzeit geltenden Familienrecht im BGB, das – auf dem Stand von 1900 – Frauen klar diskriminierte.

Dass das Gleichberechtigungsgebot nach heftigen Auseinandersetzungen im Rat am Ende doch in das Grundgesetz aufgenommen wurde, haben wir daher nicht den 61 stimmberechtigten Vätern, sondern ausschließlich den vier stimmberechtigten Müttern des Grundgesetzes zu verdanken – ganz konkret *Elisabeth Selbert*, promovierte Juristin und streitbare SPD-Angeordnete. Sie wurde 1896 in Kassel geboren und starb hier 1986 mit fast 90 Jahren.

Sie war es, die in der ersten Lesung des Hauptausschusses die Formulierung „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, einbrachte. Um die Widerstände der männlichen Ratsmitglieder auszuräumen, erarbeitete sie gemeinsam mit der späteren Richterin am Bundesverfassungsgericht *Wiltraud Rupp-von Brünneck* eine Übergangsregelung, wonach das dem Gleichberechtigungsgrundsatz entgegenstehende Recht bis zum 31.3.1953 seine Gültigkeit behalten sollte – die Regelung findet sich heute in Art. 117 Abs. 1 GG.

Doch dieses „Kompromissangebot“ führte zunächst nicht zum Erfolg, denn nach einer erregten Debatte wurde der Regelungsvorschlag abgelehnt. Angenommen wurde statt dessen die engere Fassung „Männer und Frauen haben die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“, die jedoch wenige Tage später vom Allgemeinen Redaktionsausschuss – bestehend aus je einem Abgeordneten von CDU, SPD und FDP – einfach wieder gestrichen wurde.

Daraufhin aktivierte Frau *Selbert* die Öffentlichkeit und löste eine unvorhergesehene Protestwelle aus. „Körbeweise“, so schrieb sie später, erreichten Protestschreiben von Frauen und Frauenverbänden den Parlamentarischen Rat, auch parteiübergreifende Proteste aller weiblichen Landtagsabgeordneten – ausgenommen nur die bayerischen. Erst vor diesem Hintergrund wurde Artikel 3 Absatz 2 schließlich am 18. Januar 1949 in der zweiten Lesung der Grundrechte im Hauptausschuss angenommen und am 23. Mai 1949 mit dem Grundgesetz verkündet.<sup>30</sup> Es bedurfte weiterer 12 Jahre, bis im fünften Kabinett des ersten deutschen Bundeskanzlers, Konrad Adenauer, 1961 mit *Elisabeth Schwarzhaupt* die erste Bundesministerin für Gesundheit in die Regierung berufen wurde – obgleich *Helene Weber* (CDU), die *Elisabeth Selbert* (SPD) im Parlamentarischen Rat am Ende in Bezug auf Art. 3 Abs. 2 GG unterstützt hat, Konrad Adenauer – selbst Mitglied des Parlamentarischen Rates – bereits seit den 1950er Jahren „bekniet“ hatte, doch wenigstens eine Frau als Ministerin zu berufen. Für Adenauer waren Frauen, obgleich in der CDU vorhanden, bis 1961 nicht regierungsfähig.<sup>31</sup>

Zieht man an dieser Stelle ein kurzes Resümee, so zeigt sich rückblickend, dass die vehemente Ablehnung des Gleichberechtigungsgrundsatzes nicht auf Sachgründen beruhte, sondern vor allem durch die mangelnde paritätische Besetzung des

---

<sup>30</sup> Dazu *Selbert*, Vorwort, in: *Reich-Hilweg*, Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung (1948-1957) und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1953-1975, 1979, S. 10.; *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf um Art. 3 II Grundgesetz, 1990; s. auch *Reich-Hilweg*, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2009, S. 88 ff.

<sup>31</sup> Vgl. *Konrad Adenauer Stiftung*, Stichwort: Helene Weber, <http://www.kas.de>.

Parlamentarischen Rates zu erklären ist, der zu 94 % aus stimmberechtigten Männern bestand. Dass diese mangels eigener geschlechtsspezifischer Diskriminierungserfahrungen und angesichts ihrer privilegierten Rechtsstellung kein besonderes Bewusstsein und auch kein besonderes Interesse an einer Angleichung der Reststellung von Frauen an die der Männer besaßen, ist unverkennbar.

Betrachtet man die weitere verfassungsrechtliche Entwicklung, so rückt die GG-Änderung vom 27.10.1994 in den Blick, auf der die heutige Fassung des Artikels 3 Absatz 2 beruht. Seitdem heißt es nicht nur „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, sondern in Satz 2 auch:

„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Im Hinblick auf die Verfassungsreform 1994, also 45 Jahre nach dem Kampf um Art. 3 Abs. 2 GG im Parlamentarischen Rat, konnten die Frauen in der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland ein eindrückliches „deja vu“ erleben:

Hintergrund der Verfassungsreform war die Wiedervereinigung Deutschlands, durch die verschiedene Änderungen des Grundgesetzes notwendig wurden. Sie betrafen laut Artikel 31 des Einigungsvertrags auch die „Weiterentwicklung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ und die „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“. Daher setzten 1992 Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Verfassungskommission mit 64 Mitgliedern ein, versäumten aber trotz entsprechender Forderungen die paritätische Besetzung der Kommission, so dass der Frauenanteil in der Kommission mit 23 Frauen nicht einmal den Umfang einer Sperrminorität erreichte.<sup>32</sup> Es erstaunt daher nicht, dass sich auch diese Verfassungskommission 1993 wieder mit dem Gleichberechtigungsgebot und seiner Novellierung sehr schwer tat, obgleich ihr zahlreiche konstruktive Änderungsvorschläge u. a. vom Deutschen Juristinnenbund vorlagen. Ähnlich wie 1949 kam es schließlich erneut zu einer bundesweiten parteiübergreifenden

---

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 120 ff.

Fraueninitiative, die in etwa 200.000 Schreiben eine Nachbesserung des Artikels 3 Abs. 2 GG forderte. Erste dieser Protest der Bürgerinnen führte am Ende immerhin dazu, dass die männlich dominierte Kommission eine Änderung des Art. 3 Abs. 2 GG zugunsten von Frauen „empfahl“.<sup>33</sup>

Dass es 1994 schließlich zur Verankerung der staatlichen Aufgabe zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung in Art. 3 Absatz 2 Satz 2 GG kam, war also auch 45 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes keine Selbstverständlichkeit. Ein entscheidender Grund für die zähe Novellierung lässt sich unschwer in der fehlenden paritätischen Besetzung der Verfassungskommission erkennen.

Einmal abgesehen von dem demokratischen Defizit, mit dem die Verfassungskommission angesichts ihrer Besetzung in Bezug auf die evidente Unterrepräsentation von Frauen behaftet war, kommt es auf deren Diskurse für die aktuelle Interpretation des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht an. Denn Recht, gerade auch Verfassungsrecht ist dynamisch, also in die Zeit hinein offen und nicht statisch. Die Kommissionsdiskurse sind daher heute vor allem von rechtshistorischem Interesse. Maßgeblich für die Auslegung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist methodisch in erster Linie der Sinn und Zweck der Norm.<sup>34</sup> Insoweit ist unstrittig, dass Art. 3 Abs. 2 GG auf die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ gerichtet ist – also darauf, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen nicht nur rechtlich, sondern faktisch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit anzugleichen.<sup>35</sup> Daher richtet sich der Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 GG auch zuvörderst darauf, zur Angleichung der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern die bestehenden faktischen Nachteile, die Frauen treffen, zu beseitigen.<sup>36</sup> Dieses materielle Verständnis von Art. 3 Abs. 2 GG entspricht der ständigen Rechtsprechung des BVerfG (bereits vor 1994).<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1994, S. 15.

<sup>34</sup> Zur Auslegungsmethodik vgl. *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtsmethodik, 6. Aufl. 2011, § 22 S. 422 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 85, 191 Leitsatz; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau-Kannengießer, GG 12. Aufl. 2011, Art. 3 Rn. 56.

<sup>36</sup> Dabei gelten statistische Daten heute als Indiz für bestehende Nachteile, vgl. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau-Kannengießer, GG 12. Aufl. 2011, Art. 3 Rn. 56;

<sup>37</sup> GrdG. BVerfGE 85, 191, 207 („Nachtarbeitsverbot“).

Seit der GG-Novelle 1994 enthält Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG den ausdrücklichen Auftrag des Staates, zukunftsgerichtet die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen und die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern tatsächlich anzugleichen. Der bindende staatliche Auftrag umfasst nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, er weist dem Staat eine gestaltende Aufgabe zu, um strukturelle Benachteiligungen einzelner Gruppen oder Personen zu überwinden.<sup>38</sup> Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf soziale Gleichheit in Form von Beteiligungsgleichheit und fordert ein gestaltendes staatliches Tun<sup>39</sup>, auch mittels Fördermaßnahmen<sup>40</sup> (dazu näher unten).

## 2. Verschleierte Geschlechterhierarchien

Die oben skizzierte demokratische Verspätung von Frauen in politischen Institutionen wirkt bis heute nach und führt dazu, dass politische Parteien hauptsächlich von Männern dominiert werden und ihre Strukturen bis heute durch Geschlechterhierarchien und mangelnde Chancengleichheit geprägt sind.<sup>41</sup> Vor allem dadurch erklärt sich der deutlich höhere Anteil von Männern in allen politischen Entscheidungsgremien – dies zeigen inzwischen vor allem politikwissenschaftliche Untersuchungsergebnisse (dazu sogleich).

Lediglich in vergleichsweise jungen Parteien wie z.B. Bündnis 90/Grüne konnten Frauen von vornherein Einfluss nehmen und die Parteistrukturen und –verfahren geschlechterdemokratisch mitgestalten. Vor allem durch die Etablierung interner Paritéregelungen für die Kandidatenaufstellung wird hier für eine ausgeglichene Männer-Frauen-Bilanz unter den eigenen Abgeordneten gesorgt. Entsprechendes gilt für die noch später gegründete Partei der Linken. Ähnliches gilt auch für die SPD, die Ende der 1980er Jahre interne Quotenregelungen einführte. Nur durch diese

---

<sup>38</sup> *Eichenhofer*, Gleichheit – abstrakt und konkret, in: Hohmann-Dennhardt u.a. (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 81, 91.

<sup>39</sup> *Eichenhofer*, Gleichheit – abstrakt und konkret, in: Hohmann-Dennhardt u.a. (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 81, 91.

<sup>40</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90.

<sup>41</sup> Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 f., 24.

internen Paritéregelungen der genannten Parteien erklärt sich übrigens die relativ große Anzahl an weiblichen Abgeordneten (39,8 % - real: 35 Frauen) im aktuellen Thüringer Landtag.

Die Annahme bestehender verschleierter Geschlechterhierarchien, die Politikerinnen bzw. Kandidatinnen bei der Listenaufstellung im Vorfeld von (Kommunal-)Wahlen benachteiligen, wird inzwischen durch verschiedene politikwissenschaftliche Untersuchungen gestützt, auch wenn noch andere Faktoren hinzukommen mögen.<sup>42</sup>

So belegen die Untersuchungen u.a., dass gerade durch dezentralisierte Listenaufstellungen größere Intransparenz begünstigt wird, mit der „die Bevorzugung bewährter, meist männlicher „Parteisoldaten“ verschleiert“ und parteinterne Quotenregelungen – falls überhaupt vorhanden – umgangen werden können.<sup>43</sup> Eine aktuelle, an der Fernuniversität Hagen entstandene Studie (2013)<sup>44</sup> zeigt zudem, dass – in Übereinstimmung mit der sonstigen empirischen Wahlforschung<sup>45</sup> – ein Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Frauen(unter-)repräsentanz besteht. Vor allem Elemente der Mehrheitswahl, wie sie auch in dem in der Studie in Bezug genommenen nordrhein-westfälischen personalisierten Verhältniswahlrecht erhalten bleiben, einer geschlechterparitätischen Ratsvertretung entgegen stehen, während ein reines Verhältniswahlrecht die Frauenrepräsentanz in den

---

<sup>42</sup> So hat die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung des eigenen Lebensraums bei Frauen im Vergleich zu Männern höheres Gewicht als das mit dem Ratsmandat verbundene Sozialprestige. Kandidatinnen wägen die potenziellen Gestaltungsmöglichkeiten in der Kalkulation ihres Zeitbudgets für das ehrenamtliche politische Engagement stärker ab, „zumal sie weit weniger als männliche Bewerber davon ausgehen können, von Seiten der Familie unterstützenden Rückhalt zu finden, vgl. *Holtkamp/Schnittke* (Heinrich Böll Stiftung), *Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluß von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentanz von Frauen*, 2010, S. 134 ff.

<sup>43</sup> *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, 9, 13 m. w. N.; aus der älteren Literatur instruktiv *Mielke/Eith*, Honoratioren oder Parteisoldaten – Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, 1994; *Niedermayer*, Innerparteiliche Partizipation, 1989, S. 77 ff.

<sup>44</sup> *Holtkamp/Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013, 2013, Band 35 der Reihe Demokratie, i.A. und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung.

<sup>45</sup> Vgl. *Kaiser/Hennel*, Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/08, S. 167 ff.; *Geißel*, Successful Quota Rules in a gendered Society, in: Dalerup/Freidenvall, *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament PE 408.309, S. 60 ff.; *Norris*, Schlussfolgerungen: Ein Vergleich parlamentarischer Rekrutierung, in: Braun u.a. (Hrsg.), *Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft*, 2000, S. 269 ff.



Kommunalparlamenten begünstigt.<sup>46</sup> Dabei zeigt sich deutlich, dass – bis auf NRW – für die gesamte Bundesrepublik eine signifikante Beziehung zwischen dem Quotenindex und dem Frauenanteil festzustellen ist – d. h.: Die Unterrepräsentanz von Frauen ist in Kommunen mit niedrigen Ratsanteilen der Quotenparteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD, und Linke stärker ausgeprägt als in Gemeinden mit größeren Stimmenanteilen dieser Parteien; demgegenüber geht von der Quorumsregel der CDU keine Steuerungswirkung aus.<sup>47</sup> Darüber hinaus weisen die Ergebnisse der Untersuchung darauf hin, dass die positiven Auswirkungen des Verhältniswahlrechts auf die Geschlechterparität auch dann erhalten bleiben, wenn das Wahlrecht die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vorsieht.<sup>48</sup>

Fazit: Die Erkenntnisse der Politikwissenschaft weisen deutlich darauf hin, dass die vom Grundgesetz geforderte Chancengleichheit zwischen Kandidatinnen und Kandidaten bei der Aufstellung von Wahlvorschlagslisten für Kommunalwahlen und Landtagswahlen derzeit aufgrund etablierter, männlich dominierter Strukturen in den Parteien und Wählergemeinschaften nicht vorhanden ist und Frauen dadurch mittelbar benachteiligt werden.<sup>49</sup> Der aufgrund statistischer Daten erkennbare „Gender Gap“ wird inzwischen auch in der Rechtswissenschaft als Indiz für Diskriminierung i.S.v. Art. 3 Abs. 2 GG herangezogen.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, S. 22. Vgl. auch *Kaiser/Hennel*, Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente, Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/08, S. 167 ff.

<sup>47</sup> *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, S. 19f. Vgl. auch *Wahl*, Gender Equality in Germany, West European Politics 3/06, S. 461 ff.

<sup>48</sup> *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, S. 22.

<sup>49</sup> Insofern besteht kein wissenschaftliches Erkenntnisdefizit.

<sup>50</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann-Kannengießer, GG. Kommentar 12. Aufl. 2011 Art. 3 Rn. 56 m. w. N.; zur Statistik und den daraus zu ziehenden Rückschlüssen vgl. auch *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2. Auflage 2013, Stichwort „Partizipation“ S. 7 ff. zum Indikator „Repräsentanz von Frauen in politischen Führungs- und Entscheidungspositionen“, zu dem insb. Mandate in den Landtagen und in den Kreistagen der Landkreise und in den Gemeinderäten der Stadtkreise und kreisfreien Städten zählen, S. 9f.; anzustreben ist ausdrücklich und richtigerweise eine paritätische Besetzung, S. 7; s. auch *Europäische Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 ff. im Hinblick auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente und gewählte Versammlungen, und S. 24 ff. in Bezug auf gesetzliche Quoten, die unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Quotenregelungen in Frankreich den Mitgliedstaaten explizit als

## V. Rechtliches Prüfprogramm für landesgesetzliche Paritéregelungen für Landtagswahlen und Kommunalwahlen in Thüringen

Als effektives Steuerungsinstrument zur Durchsetzung des Gebots der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe gem. Art. 20 GG kommen gesetzliche Paritéregelungen für die Landtagswahlen und die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen in Betracht.

Das Ziel solcher Regelungen ist die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten, die vor allem in den traditionsreichen Parteien aufgrund bestehender (verschleierter) Geschlechterhierarchien für Kandidatinnen faktisch nicht besteht. Eine Paritéregelung, die in Bezug auf Wahlvorschlagslisten eine paritätische, alternierende Besetzung mit Frauen und Männern vorschreibt, schafft hier erst die Grundlage für Chancengleichheit. Entsprechendes gilt für eine Paritéregelung, die Parteien und Wählergemeinschaften in Bezug auf Wahlkreise vorschreibt, für die Hälfte der Wahlkreise Kandidatinnen und für die andere Hälfte Kandidaten vorzuschlagen. Diese Paritéregelungen wirken mittelbaren, „verschleierten“ Benachteiligungen von Kandidatinnen durch faktisch bestehende, männlich dominierte Strukturen innerhalb etablierter Parteien und Wählergemeinschaften<sup>51</sup> entgegen.

Die Frage, ob vor diesem Hintergrund landesgesetzliche Parité-Regelungen, die für Kommunalwahlen und Landtagswahlen eine paritätische Besetzung der Wahlvorschlagslisten von Parteien und Wählergruppen mit Kandidatinnen und Kandidaten vorschreiben, mit dem Verfassungsrecht zu vereinbaren wären, ist unter Bezugnahme auf die Verfassung des Freistaats Thüringen, das Grundgesetz und – im Hinblick auf Kommunalwahlen auch – das EU-Recht zu beantworten.

---

effektives Instrumentarium zur Erreichung des EU-rechtlichen Ziels „Gender Equality“ i.S. des EU-Rechts empfohlen wird (S. 27).

<sup>51</sup> Dazu oben II und III.

## **1. Grundgesetz**

Die maßgeblichen Vorgaben finden sich im Grundgesetz (GG) in Art. 38, Art. 21, Art. 20 GG und Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, die das Prinzip der repräsentativen Demokratie, die Wahlrechtsgrundsätze, die Parteienfreiheit, den speziellen Gleichberechtigungsgrundsatz und das spezielle Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG sowie den speziellen staatlichen Gleichberechtigungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG regeln.

### **1.1. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Landtags von Thüringen für das Kommunalwahlrecht und für die Landtagswahlen ergibt sich aus Art. 70 GG.<sup>52</sup>

### **1.2. Demokratiekonzept und Wahlrechtsgrundsätze**

Das Demokratiekonzept des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG setzt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraus. Es basiert auf dem Gedanken der Volkssouveränität und dient der Legitimation staatlicher Herrschaft, die in der Bundesrepublik „in freier Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger“ vom Volk ausgeht<sup>53</sup> – in Wahlen und Abstimmungen und durch die Organe der drei Staatsgewalten, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. „Das Volk“ soll primär durch Parlamentswahlen, darüber hinaus aber auch außerhalb der Wahlen stets präsent bleiben. Das Demokratiekonzept wird ergänzt durch Art. 38 GG, der in Absatz 1 die Volkswahl zum Deutschen Bundestag normiert. Die hier verankerten Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) sichern die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl. Der Deutsche Bundestag wird anstelle und im Namen des Volkes tätig, er repräsentiert und vertritt die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger.

---

<sup>52</sup> S. auch BVerwG, NVwZ 1993, 378 („Kommunalwahl“); BVerfGE 24 300, 354; E 98, 145, 157 („Landeswahlrecht“).

<sup>53</sup> BVerfGE 44, 125, 142; E 107, 59, 92.

Die Wahlrechtsgrundsätze gelten gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG als objektives Recht auch für die Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden<sup>54</sup> - vgl. auch Art. 46 Abs. 1, Art. 95 Verf TH. Sie stellen eine wichtige Ausprägung des Demokratieprinzips dar. Dies gilt auch für das in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG normierte Repräsentationsprinzip. Abgeordnete der deutschen Parlamente müssen demnach Vertreterinnen und Vertreter des „ganzen Volkes“ sein, die Angehörigen der gewählten Volksvertretungen auf kommunaler Ebene („Kommunalparlamente“) also Vertreterinnen und Vertreter des „ganzen Gemeindevolkes“. Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass „Kommunalparlamente“, also die auf kommunaler Ebene demokratisch gewählten Gemeinderäte etc., aus staatsrechtlicher Sicht nicht der Legislative zugeordnet werden und daher nicht als „echte“ Parlamente betrachtet werden, sondern als Selbstverwaltungskörperschaften, die der Landesexekutive zugerechnet werden. Der Gemeinderat ist also gleichzeitig ein Organ der Gemeinde – ohne Behörde im institutionellen Sinne zu sein – und demokratisch legitimierte politische Vertretung der Gemeindebürgerinnen und -bürger zur Sicherung ihrer demokratischen Selbstbestimmung in örtlichen Angelegenheiten.<sup>55</sup>

Denn nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeine, unmittelbaren und freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Damit der erhält die Kommunalverwaltung eine doppelte demokratische Legitimation: eine sachlich-inhaltliche Legitimation der Gesetzesbindung gem. Art. 20 Abs. 3 GG sowie durch die Volkswahl der Gemeindevertretung eine eigene unmittelbare demokratische Legitimationskette.<sup>56</sup>

Zudem wird mit den Wahlrechtsgrundsätzen gem. Art. 38 Abs. 1 GG, die von allen Landesverfassungen, Landeswahlgesetzen, Gemeinde- und Landkreisordnungen und Kommunalwahlgesetzen zu beachten sind, das in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

---

<sup>54</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 38 Rn. 2 m. w. N. Zudem gelten sie als allgemeine Rechtsprinzipien für Wahlen zu allen Volksvertretungen und für politische Abstimmungen, BVerfGE 60, 162, 167.

<sup>55</sup> Vgl. Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 28 Rn. 6.

<sup>56</sup> Sachs-Nierhaus, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 18; Schmidt-Aßmann, FS Bundesverfassungsgericht II, 2001, S. 803, 811ff.

verankerte Homogenitätsgebot erfüllt, welches das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip gem. Art. 20 GG konkretisiert. Gleichzeitig wird die notwendige Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsbau der Bundesrepublik Deutschland sichergestellt.<sup>57</sup>

### **1.3. Parteienfreiheit**

Eine wichtige Ergänzung erfährt Art. 20 GG durch Art. 21 GG, der den politischen Parteien einen verfassungsrechtlichen Status einräumt und ihnen die Aufgabe zuweist, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Politischen Parteien kommt demnach eine besondere Funktion in der repräsentativen Demokratie zu. Parteien werden verfassungsrechtlich als politische Handlungseinheiten betrachtet, deren die heutige Demokratie bedarf, um den Wählerinnen und Wählern wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Nur deshalb erkennt das Grundgesetz die Parteien als notwendige Instrumente der politischen Willensbildung des Volkes an und erhebt sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.

### **1.4. Gleichberechtigung von Frauen und Männern und staatlicher Durchsetzungsauftrag**

Das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 3 Abs. 2 GG hat hohes Gewicht und wurzelt in der Würde des Menschen.<sup>58</sup> Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 23 EU-Grundrechtecharte, die Ende 2009 mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist. Art. 3 Abs. 2 vermittelt ein subjektives Recht, auch soweit es um den Auftrag des Staates zur Angleichung der Lebensverhältnisse geht.<sup>59</sup> Darüber hinaus enthält Art. 3 Abs. 2 GG eine objektive Wertentscheidung. Das Grundrecht ist primär ein Gleichheitsgrundrecht, es weist aber deutliche Leistungsgehalte auf und zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern.<sup>60</sup> Das Grundrecht hat in allen seinen

---

<sup>57</sup> BVerfGE 83, 37, 55; Sachs-/Nierhaus, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 18.

<sup>58</sup> Jarass/Pieroth-/Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 79 m.w.N.

<sup>59</sup> Jarass/Pieroth-/Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 79 m.w.N.

<sup>60</sup> Jarass/Pieroth-/Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 79, 90.

Teilen unmittelbare Geltung.<sup>61</sup> In Bezug auf Rechtsvorschriften, die direkt oder mittelbar gegen Art. 3 Abs. 2 GG verstoßen, besteht ein Korrekturanpruch für die Zukunft.<sup>62</sup>

Die in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG seit 1994 verankerte Staatsaufgabe zielt nach std. Rspr. des BVerfG auf „Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft (und) auf die Angleichung der Lebensverhältnisse“ von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere durch den Abbau bestehender Nachteile zu Lasten von Frauen.<sup>63</sup> Die in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verankerte Förderverpflichtung des Staates richtet sich primär an den Gesetzgeber, darüber hinaus an alle staatlichen Gewalten und enthält nicht nur eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, sondern auch ein subjektives Recht.<sup>64</sup>

Die demnach verfassungsrechtlich geforderte gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen einschließlich der Politik („gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen“) ist derzeit weder in Thüringen noch in den anderen Bundesländern oder auf der Bundesebene gewährleistet (s. o.).

## **2. Verfassung des Freistaats Thüringen**

Diese o.g. Vorgaben sind auch nach Maßgabe der Verfassung des Freistaats Thüringen (Verf TH) zu beachten.

Denn entsprechende Regelungen sind entweder in der Thüringer Verfassung selbst finden (z. B. Art. 2 Abs. 2 Verf TH, die mit Art. 3 Abs. 2 GG übereinstimmt)<sup>65</sup> oder die Normen des Grundgesetzes greifen durch und binden die Landesstaatsgewalt unmittelbar (so z.B. Art. 1 Abs. 3 i.V.m. den Grundrechten, grundrechtsgleichen

---

<sup>61</sup> Jarass/Pieroth- *Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 80..

<sup>62</sup> Jarass/Pieroth- *Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 80, 87 m.w.N.

<sup>63</sup> BVerfGE 109, 64, 89; E 92, 91, 109; s. auch *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2002) Art. 3 Rn. 77 ff.

<sup>64</sup> Jarass/Pieroth- *Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 91 m.w.N.; s. auch BVerfGE 89, 276, 285; E 109, 64, 90.

<sup>65</sup> *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 14.

Rechten und Art. 20 Abs. 2, Abs. 3 GG)<sup>66</sup> oder das Grundgesetz wirkt in die Landesverfassung hinein („Lehre vom hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht“<sup>67</sup> – so u.a. die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze in Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 GG<sup>68</sup> und die Garantie der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung in Art. 21 GG<sup>69</sup>).<sup>70</sup>

Im Übrigen gilt das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, wonach die Landesverfassung den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen und das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren und freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.<sup>71</sup>

Repräsentative Demokratie und Wahlrechtsgrundsätze gelten in Thüringen gem. Art. 46 Abs. 1, Art 95 S. 1 Thüringer Verfassung (Verf TH)<sup>72</sup> und einfachgesetzlich gem. § 1 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz (ThürLWG)<sup>73</sup> sowie gem. § 13 Abs. 1, § 24 Abs. 1, § 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1, § 28 Abs. 1 Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG)<sup>74</sup>. Die Garantie der Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG ist als „hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht“ Teil des Verfassungsrechts des Freistaats Thüringen.<sup>75</sup>

---

<sup>66</sup> Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, E5 Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, Rn. 26.

<sup>67</sup> Zur „Hineinwirkungslehre“ vgl. BVerfGE 36, 342, 360 f.; E 103, 332, 352 f.

<sup>68</sup> BVerfGE 103, 332, 353.

<sup>69</sup> BVerfGE 66, 107, 114; zu Art. 21 GG als Teil des hineinwirkenden Rechts vgl. ThürVerfGH, Beschluss v. 14.03.2014 – 3/14 –, Rn. 13 – zitiert nach Juris; ThürVerfGH, Urteil v. 02.11.2011 – 13/10 –, LVerfGE 22, 547, 571.

<sup>70</sup> Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, E5 Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, Rn. 5 ff.

<sup>71</sup> Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, E5 Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, Rn. 18 ff.

<sup>72</sup> Verfassung des Freistaats Thüringen v. 25.10.1993, GVBl. 1993 S. 625, zul. geän. d. G. v. 11.10.2004, GVBl. 2004 S. 745.

<sup>73</sup> ThürLWG v. 30.07.2012, GVBl. 2012 S. 309.

<sup>74</sup> ThürKWG v. 16.08.1993, GVBl. 1993 S. 530, zul. geänd. d. G. v. 09.09.2010, GVBl. 2010 S. 291.

<sup>75</sup> ThürVerfGH, Beschluss v. 14.03.2014 – 3/14 –, Rn. 13 – zitiert nach Juris; zur „Hineinwirkungslehre“ vgl. BVerfGE 36, 342, 360 f.; E 103, 332, 352 f.; zu Art. 21 GG als Teil des hineinwirkenden Rechts vgl. ThürVerfGH, Urteil v. 02.11.2011 – 13/10 –, LVerfGE 22, 547, 571. Die Garantie des Art. 21 Abs. 1 GG umfasst das Recht der Parteien, mit gleichen Chancen in den Wahlkampf einzutreten. Dieses Recht auf Chancengleichheit erstreckt sich auch auf das Vorfeld von Wahlen einschließlich der Wahlvorbereitung, ThürVerfGH, Beschluss v. 14.03.2014 – 3/14 –, Rn. 13; BVerfGE 66, 107, 114; E 85, 264, 297; E 104, 14, 20.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 Verf TH (“Frauen und Männer sind gleichberechtigt“) entspricht Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG, jedoch soll die Erstnennung der Frauen betonen, dass die Gruppe der Frauen immer noch stärker unter faktischen Nachteilen zu leiden hat.<sup>76</sup> Der über das Diskriminierungsverbot hinausgehende Gehalt besteht ebenso wie bei Art. 3 Abs. 2 GG darin, dass Art. 2 Abs. 2 Verf TH das Gebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt, die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft erstrebt und auf die Angleichung der Lebensverhältnisse zielt.<sup>77</sup> Dieser Anspruch beinhaltet, dass der Gesetzgeber die Gleichberechtigung durch die rechtliche Angleichung der Lebensverhältnisse und Sicherung z.B. gleicher Erwerbschancen der Frauen auch durchzusetzen hat.<sup>78</sup> Zudem hat der Gesetzgeber faktische Nachteile, die typischerweise Frauen betreffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen.<sup>79</sup> Dabei hat er sein Augenmerk insbesondere auf solche Regelungen zu richten, die zwar geschlechtsneutral formuliert sind, aber im Ergebnis aufgrund der gesellschaftlichen Bedingungen überwiegend Frauen nachteilig treffen und so die Durchsetzung der Gleichberechtigung behindern.<sup>80</sup>

Diese aus Art. 2 Abs. 2 Verf TH folgende gesetzgeberische Pflicht bezieht sich auch auf die rechtliche Durchsetzung demokratischer Teilhabe von Frauen im politischen Leben in Thüringen. Trotz neutral formulierter Regelungen des geltenden Landes- und Kommunalwahlrechts ermöglichen diese bislang keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, da sie als Kandidatinnen weniger häufig aufgestellt werden und so die Chance erhalten, ein Mandat zu erlangen. Dies sowohl für die Kommunalwahlen als auch für die Landtagswahlen. Das geltende

---

<sup>76</sup> *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 14.

<sup>77</sup> *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15.

<sup>78</sup> *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15; s. auch BVerfGE 109, 64, 89 („gleiche Erwerbschancen“).

<sup>79</sup> So ausdrücklich *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15 unter Bezugnahme auf BVerfGE 126, 29, 53f..

<sup>80</sup> So ausdrücklich *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15 unter Bezugnahme auf BVerfGE 126, 29, 53f.; s. auch *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2002) Art. 3 Rn. 59.



Landeswahlrecht ermöglicht in Thüringen vielmehr eine überproportionale politische Teilhabe von Männern zu Lasten von Frauen (s. o.).

Daher erlangt gerade der Verfassungsauftrag in Art. 2 Abs. 2 S. 2 Verf TH, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und zu sichern, besonderes Gewicht, denn er „verpflichtet (...) zu Maßnahmen, die auf eine gleichmäßige Repräsentation von Männern und Frauen hinauslaufen“.<sup>81</sup>

Insoweit kommt auch und gerade eine kompensatorische Gesetzgebung in Betracht, die in Bezug auf strukturelle Diskriminierung ein „im Gleichstellungsgebot enthaltenes Dominierungsverbot beseitigen soll.“<sup>82</sup>

### **3. EU-Recht**

Gleichstellungsdemokratische Impulse gehen nach Inkrafttreten der Europäischen Grundrechte-Charta (GRC) nun insbesondere für die Kommunalwahlen vom EU-Recht aus, namentlich von Art. 23 GRC, Art. 51 GRC und Art. 8 AEUV, Art. 22 AEUV, Art. 4 Abs. 3 EUV sowie Art. 40 GRC i.V.m. der Kommunalwahlrichtlinie 94/8018. Die EU-Kommunalwahlrichtlinie räumt EU-Angehörigen in den Mitgliedstaaten, in denen sie ihren Wohnsitz haben, das Kommunalwahlrecht ein. Die Richtlinie wurde in Deutschland durch Landesrecht umgesetzt, u. a. in Thüringen durch das Thüringer Kommunalwahlgesetz.

Hinzu kommt das unionsrechtliche Demokratiekonzept, das ausdrücklich an den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und der Unionsbürger anknüpft (dazu bereits oben zu II.).

Nach Art. 9 EUV, der am Anfang der „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ der Union steht, achtet die Europäische Union ausdrücklich „in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger“. Es

---

<sup>81</sup> So zu Recht *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15.

<sup>82</sup> So zu Recht *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 20 m. w. N. (dort in Fn. 51).

sind ausdrücklich die „Bürgerinnen und Bürger“, die „das Recht (haben), am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“, Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV. Dementsprechend sind die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ gem. Art. 10 Abs. 4 EUV i.V.m. Art. 12 Abs. 2 EU-GRC verpflichtet, „zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger“ beizutragen bzw. „den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen“.

In Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV ist ein politisches Grundrecht verankert, das allen Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme am repräsentativ-demokratischen Prozess garantiert.<sup>83</sup> Im Übrigen ist das Grundrecht aus Art. 39 Abs. 1 EU-GRC zu beachten. Als weiteres politisches Grundrecht, das die Teilnahme der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger am demokratischen Leben in der Union ermöglicht, ist schließlich das hier im Vordergrund stehende aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Mitgliedstaat des Wohnsitzes der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu nennen, das in den Art. 20 Abs. 2 lit. b und Art. 22 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 40 EU-GRC verankert ist<sup>84</sup> und durch die EU-Kommunalwahlrichtlinie 90/80/EG näher ausgestaltet wird.

Schließlich ist der genderdemokratische Gehalt des Demokratieprinzips ist im Europäischen Rechtsraum bereits anerkannt. So stellt etwa auf EU-Ebene das „Netzwerk der Europäischen Kommission zur Förderung von Frauen an der Mitwirkung von Entscheidungen in Politik und Wirtschaft“ in einem aktuellen Arbeitsbericht vom 11. Juni 2011 fest:

*„Democratic legitimacy of decision-making: As a principle of democracy, in which all citizens are equal, the composition of elected bodies representing its citizens should reflect the diversity of the electorate. This ensures that their*

---

<sup>83</sup> Calliess/Ruffert-Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 12; a.A. Schwarze-Lienbacher/Kröll (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 10 EUV, Rn. 16 – allerdings gegen den klaren Wortlaut des Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV.

<sup>84</sup> Unstr., vgl. Schwarze-Lienbacher/Kröll (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 10 EUV, Rn. 17.

*decisions have legitimacy. Since half of Europe's population consists of women, their voices should be heard equally at all levels.*<sup>85</sup>

Dieses Demokratieverständnis korrespondiert mit dem europarechtlichen Gleichheitsgebot, das in Art. 23 GRC verankert ist, sowie mit der Querschnittsklausel zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Art. 8 AEUV. Beide Regelungen legen ein umfassendes, materiell-rechtliches Verständnis der Geschlechtergleichheit zugrunde, das sich auf alle Bereiche bezieht und in der Realität (nicht nur formellrechtlich) sicherzustellen ist.<sup>86</sup> Ergänzend stellt Art. 23 Abs. 2 GRC die generelle Zulässigkeit spezifischer Vergünstigungen für das benachteiligte Geschlecht klar. Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 51 Abs. 1 EU-GRC formuliert insoweit einen allgemeinen Sicherstellungsauftrag gegenüber den Mitgliedstaaten, der sich gem. Art. 4 Abs. 3 EUV am Grundsatz der Effektivität („effet utile“) ausrichten und daher auf die beste Umsetzungsregelung gerichtet sein muss.

Die Generalanwältin beim EuGH *Verica Trstenjak* hat in ihren Schlussanträgen vom 16. Juni 2011 in der Rechtssache *Brachner* (C-123/10)<sup>87</sup>, denen der EuGH in seiner Entscheidung vom 20. Oktober 2011 gefolgt ist<sup>88</sup>, die für die Mitgliedstaaten der Union geltende Rechtslage wie folgt beschrieben:

*„(...) Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang die endgültige Bestätigung, die der Grundsatz der Gleichstellung von Männern und Frauen durch dessen Verankerung in den Art. 21 und 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union erfahren hat. Diese Bestimmungen verbieten zum einen Diskriminierungen wegen des Geschlechts, zum anderen verpflichten sie die Union und ihre Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts, die Gleichheit beider Geschlechter in allen Bereichen zu gewährleisten.“*

---

<sup>85</sup> Abrufbar auf der Website der *Europäischen Kommission (Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft)*, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf).

<sup>86</sup> Näher Vedder/Heintschel von Heinegg-Folz, *Europäisches Unionsrecht*, 2012, Art. 23 GR-Charta Rn. 1: *“ Art. 23 begründet ein umfassendes Gleichheitsrecht von Frauen und Männern, das über das bisherige primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht hinausgeht.”*; Meyer-Hölscheidt, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 17 f.

<sup>87</sup> Schlussanträge Rn. 49-51, Abrufbar unter <http://curia.europa.eu>.

<sup>88</sup> EuGH, Rs. C-123/10, Slg. 2011 I-10003.

Nach Art. 51 Abs. 1 GRC sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts an die Europäische Grundrechtecharta gebunden. Der deutsche Gesetzgeber unterliegt insoweit also einer doppelten Grundrechtsbindung. Das materiell-rechtliche Gleichberechtigungsverständnis von Art. 23 EU-GRC i.V.m. Art. 40 EU-GRC („Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen“) bindet insoweit auch das Land Thüringen. Hier bietet Art. 23 S. 2 EU-GRC i.V.m. Art. 51 Abs. 1 EU-GRC ein sehr starkes Argument für gesetzlich geregelte „positive Maßnahmen“, um ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern in den Kommunalvertretungen zu erreichen.

Der deutsche Landesgesetzgeber ist hier gem. Art. 4 Abs. 3 EUV zu einer am „effet utile“-Grundsatz ausgerichteten Umsetzungsgesetzgebung verpflichtet – also zu der bestmöglichen Umsetzung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH.<sup>89</sup> Dies wiederum bedeutet, dass das EU-Recht an den mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetzgeber die unionsrechtliche Erwartung richtet, eine Umsetzung zu wählen, die die unionsrechtlichen Vorgaben optimal implementiert, um auf diese Weise den größtmöglichen Effekt in Bezug auf die Zielerreichung zu bewirken. Dies schließt die Implementierung des genderdemokratischen Gehalts des unionsrechtlichen Demokratieprinzips in Art. 40 EU-GRC sowie den materiell-rechtlichen Gehalt des Gleichstellungsgrundrechts in Art. 23 EU-GRC mit ein, das Gleichstellungsfördermaßnahmen ausdrücklich ermöglicht, vgl. Art. 23 Abs. 2 EU-GRC.

Insoweit folgt aus Art. 4 Abs. 3 EUV für den deutschen Kommunalwahlgesetzgeber auch eine Verpflichtung zur nachträglichen Optimierung seiner Gesetzgebung, wenn sich – wie hier in Bezug auf das Kommunalwahlgesetz in Thüringen – inzwischen angesichts der veränderten Rechtslage nach Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta (2009) Optimierungsbedarf in Bezug auf die genderdemokratische Ausrichtung des Kommunalwahlgesetzes erkennen lässt.

---

<sup>89</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-217/88, Slg. 1990, I-2827.

Orientierung bietet insoweit der im Oktober 2013 von der *EU-Kommission (GD Justiz)* veröffentlichte Bericht, der den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Unterrepräsentanz von Frauen in den mitgliedstaatlichen Parlamenten einschließlich Regional- und Lokalparlamenten ausdrücklich empfiehlt, das Paritégesetz in Frankreich als Vorbild für die eigene Wahlgesetzgebung zugrunde zulegen.<sup>90</sup>

## **VI. Materielle Verfassungsmäßigkeit landesgesetzlicher Paritéregelung mit Ausnahmeklausel („Unmöglichkeit“) für Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen**

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gesetzlichen Quotenregelung für Männer und Frauen bei Kommunalwahlen beurteilt sich verfassungsrechtlich letztlich nach Art. 21 i. V. m. Art. 20 GG, Art. 28 GG, Art. 38 GG und Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG. Im Vordergrund stehen das Gebot der innerparteilichen Demokratie gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und die speziellen Gleichheitssätze des Grundgesetzes.

### **1. Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 GG – Repräsentative Demokratie und Parteienfreiheit**

Quotenregelung betreffen zunächst den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, der die Freiheit der Parteien hinsichtlich Gründung und Betätigung umfasst. Dazu zählt u. a. die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems, die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. In diesem Zusammenhang beanspruchen wiederum die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Geltung.<sup>91</sup> Hier besteht ein wechselseitiger Bezug. Ob Quotenregelungen als bloße Ausgestaltung der innerparteilich geltenden demokratischen Grundsätze („Demokratiegebot“) zu betrachten sind oder als rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit und welche Gestaltung eines „quotierten“ Wahlrechts rechtmäßig ist, wird unterschiedlich beurteilt.<sup>92</sup> Wie im Folgenden

---

<sup>90</sup> *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 26, 27. Dazu bereit oben zu II.

<sup>91</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 21 Rn. 23 f.; Trute, a. a. O., Art. 38 Rn. 62.

<sup>92</sup> Dazu Morlok, a. a. O., Art. 21 Rn. 137.

dargelegt wird, spricht alles für eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit im Rahmen der innerparteilichen demokratischen Grundsätze, die auch die effektive demokratische Teilhabe von Frauen im Sinne des „Prinzips der fairen Chancengleichheit“ (Rawls)<sup>93</sup> für beide Geschlechter umfasst.

Im Übrigen gilt heute als Kerngehalt des Demokratiegebots der allgemeine Gleichheitssatz.<sup>94</sup> Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich-demokratischen Verfassung dar<sup>95</sup> und wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.<sup>96</sup>

Vor diesem Hintergrund zielt „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des Grundgesetzes im 21. Jahrhundert zwingend auf eine faire, gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.<sup>97</sup> Nur eine geschlechtergerechte politische Teilhabe an der demokratischen Herrschaftsausübung vermag daher die demokratische Legitimation der Staatsorgane überzeugend zu begründen.

Quotenregelungen der o. g. Art stellen daher keinen Eingriff, sondern lediglich eine Ausgestaltung des Demokratiegebots dar, um den Willen der Wählerinnen und Wähler in der Parlamentsdemokratie angemessen und effektiv zum Ausdruck zu bringen; aber selbst dann, wenn man darin Eingriffsregelungen sehen wollte, würde sich an ihrer verfassungsrechtlichen Beurteilung nichts ändern. Dazu im Folgenden:

---

<sup>93</sup> Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1979, S. 105 ff.

<sup>94</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, 2201, 2203; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.: „Die demokratische Staatsform muss sich auf den Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger stützen. Demokratie steht daher in engstem Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 GG.“ – Hervorhebung durch die Verfin., Anm. der Verfin.: Gemeint ist selbstverständlich die „Gleichheit aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.“

<sup>95</sup> BVerfGE 6, 257, 265.

<sup>96</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117.

<sup>97</sup> In diesem Sinne auch Stern zum demokratischen Prinzip in: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594: „Der Grundsatz und die Ausgestaltung der **Teilhabe und Selbstbestimmung des Volkes** bei der Ausübung der Staatsmacht sind heute die entscheidenden Kriterien für die Existenz demokratischer Herrschaft. Diese Mitbestimmung (...) muss rechtlich abgesicherten Einfluß auf die Sach- und/oder Personalentscheidungen ausüben können. (...) Was alle angeht, sollen alle entscheiden können, d. h. alle sollten so gleichmäßig wie möglich an der Bildung des Staatswillens teilhaben.“

## 1.1. Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG ist nur vor dem Hintergrund der besonderen Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Art. 21 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sanktioniert die moderne parteienstaatliche Demokratie in Bund und Ländern verfassungsrechtlich.<sup>98</sup> Dadurch kommt die Anerkennung der Parteien als politische Handlungseinheiten zum Ausdruck, deren die heutige Demokratie bedarf, um allen Wählerinnen und Wählern wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Das Grundgesetz erkennt damit die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes an und erhebt sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.<sup>99</sup>

Rechtlich ordnet das Grundgesetz die Parteien allerdings einem Übergangsbereich zwischen Staat und Gesellschaft zu: Sie sind einerseits frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, andererseits sind sie in den systematischen Zusammenhang der Staatsorganisation gestellt und wirken so in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hinein. Somit spielen sie die zentrale Rolle sowohl bei der demokratischen Willensbildung der Wählerinnen und Wähler, als auch bei der (anschließenden) staatlichen Entscheidungsfindung.<sup>100</sup>

Für den gebotenen Prozess der Legitimationsvermittlung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, also dem Volk, und der Staatsgewalt bedarf es daher innerhalb der Parteien einer Organisation, welche den Willen der Bürgerinnen und Bürger politisch effektiv vermitteln und im Parlament zum Ausdruck bringen kann. Hier kommt das Gebot der innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 3 GG zum Tragen. Gerade dadurch zeigt

---

<sup>98</sup> BVerfGE 1, 225; 2, 10; 4, 144, 149; in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Sannwald, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 4.

<sup>99</sup> BVerfGE 41, 399, 416.

<sup>100</sup> BVerfGE 85, 264, 285; *Pieroth*, a. a. O., Art. 21 Rn. 1.

sich der enge Zusammenhang zwischen Art. 21 GG, dem Demokratieprinzip in Art. 20 GG und dem parlamentarischen Regierungssystem.<sup>101</sup>

Denn Demokratie im Sinne von „Volkssouveränität“ gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG verlangt die Ausübung aller Staatsgewalt durch „das Volk“ - durch Wahlen und Abstimmungen „und durch besondere Organe“ der drei Staatsgewalten (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG).<sup>102</sup> Dahinter steht die Idee, dass das Volk durch die Parlamentswahlen, darüber hinaus aber auch außerhalb der Wahlen, stets präsent bleiben soll, um die Staatsgewalten an den Willen der Bürgerinnen und Bürger rückzubinden.<sup>103</sup> Um diese, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderliche Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“ zu gewährleisten, bedarf es des effektiven Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe.

Dazu führt das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 31.10.1990 („Ausländerwahlrecht II“)<sup>104</sup> aus:

*„Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, daß das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluß auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich daher auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt.*

---

<sup>101</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl, Art. 21 Rn. 3.

<sup>102</sup> BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66.

<sup>103</sup> BVerfGE 9, 37, 66; 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66 – std. Rspr.

<sup>104</sup> BVerfGE 83, 60, 71 f.



*(...) Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau.*<sup>105</sup>

Also gerade die effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an diesen „Volkswillen“.<sup>106</sup> In dieser Hinsicht erweist sich gerade das Parteiwesen und dessen verfassungsrechtlicher Schutz als die insoweit "gebotene Spezifizierung der Volkssouveränität und (...) zentrales Element der Ausgestaltung des Demokratieprinzips".<sup>107</sup>

## **1.2. Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie durch Bindung an Parität („Quotierung“)**

Allerdings ist die effektive politische Einflussnahme auf die Staatsgewalten bislang überwiegend nur einem Teil des Volkes möglich, nämlich dem männlichen, so dass die „gebotene Spezifizierung der Volkssouveränität“ durch die Parteien defizitbehaftet ist. In Bezug auf die alteingesessenen Parteien CDU, CSU, FDP, aber in gewisser Weise auch SPD sind es vor allem historische Gründe, die zu verfestigten, von männlichen Parteimitgliedern dominierten Parteistrukturen und infolgedessen zu dem bekannten „demokratischen Vorsprung“ von Männern in allen politischen Bereichen geführt haben. Denn ein Blick auf die historische Entwicklung des demokratischen Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf (freie) Männer bezog.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Hervorhebungen durch die Verfin.

<sup>106</sup> BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87; Dreier, in: Ders. (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

<sup>107</sup> Morlok, a. a. O., Art. 21 Rn. 19.

<sup>108</sup> Die Geschichte des Parlaments „im modernen Sinne“ beginnt in Deutschland mit den altständischen Vertretungskörperschaften auf Reichsebene und in den Territorien im 16. Jahrhundert. In der Literatur gilt als „erstes gesamtdeutsches Parlament“ die Nationalversammlung von 1848 – der Umstand, dass sich unter den 809 Abgeordneten keine Frau befand, bleibt dabei meist unerwähnt. Dass auch die Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ i. S. d. Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 ausschließlich Männer waren – Entsprechendes gilt für das wahlberechtigte und insofern repräsentierte „Volk“ –, bleibt in der Literatur ebenfalls meist unerwähnt. Zur Geschichte des Parlaments und Wahlrechts in Deutschland vgl. Morlok, a.a.O., Art. 38 Rn. 5 ff.

Das Verständnis von Parlament, Parlamentarismus und seiner Funktion im Rahmen eines repräsentativen demokratischen Systems wie auch der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes änderten sich erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12.11.1918 qua revolutionärer Proklamation im Rahmen der „Novemberrevolution“ und der späteren Verankerung in Art. 22 WRV. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die Männern vorbehaltenen politischen Clubs des 19. Jahrhunderts bereits zu politischen Parteien entwickelt, die ausschließlich von Männern dominiert wurden. Parteipolitische Aktivitäten von Frauen wurden erst seit dem 5. Mai 1908 nach Inkrafttreten des neuen Reichsvereinsgesetzes möglich. Denn das Gesetz erlaubte Frauen erstmals, Mitglied einer politischen Partei zu werden. Seither mussten sie sich in die verfestigten Strukturen einfügen.

Heute (2014), 96 Jahre nach Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts 1918 – und erneuter Aberkennung des passiven Frauenwahlrechts durch die Nationalsozialisten 1933 (s.o. zu IV.1.) – und 65 Jahre nach Einführung des Gleichberechtigungsgrundrechts von Frauen und Männern durch Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz, schließt der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20 GG geprägte Begriff der „Volksherrschaft“ heute normativ unstreitig die Herrschaft von Frauen mit ein. Da Frauen in Deutschland aber sehr viel später das Wahlrecht erhielten als Männer, ihnen zudem von 1933 bis 1945 das passive Wahlrecht wieder aberkannt worden war, führte die damit einhergehende „demokratische Verspätung von Frauen“ in allen politischen Institutionen und Gremien dazu, dass staatliche Institutionen in der repräsentativen Demokratie immer noch durch Geschlechterhierarchien und mangelnde Chancengleichheit geprägt sind.<sup>109</sup> So weisen alle staatlichen Organe nicht nur einen deutlich höheren Anteil an Männern auf – dies gilt insbesondere für den Deutschen Bundestag mit einem aktuellen Anteil an weiblichen Abgeordneten von

---

<sup>109</sup> Vgl. Meyer, Frauen im Männerbund. Politikerinnen in Führungspositionen von der Nachkriegszeit bis heute, 1997.

lediglich 36,3 %<sup>110</sup> (2014) – sondern infolgedessen auf inhaltlicher Ebene eine (gewissermaßen zwangsläufig) eher an deren Interessen orientierte politische Themenausrichtung.<sup>111</sup> Denn auch die vermeintlich geschlechtslos-individualistische Vorstellung von „dem Staatsbürger“ bzw. „dem Volk“ blieb faktisch immer männlich.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Postulat der effektiven Einflussnahme des Volkes im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und bezieht dieses auf das gesamte Volk einschließlich der weiblichen Bevölkerung, so geht es heute um die effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. Diese kann in der modernen repräsentativen Demokratie nur durch effektiven repräsentativen Einfluss auf den Deutschen Bundestag, die Länderparlamente und auch die Kommunalparlamente erreicht werden – vermittelt primär über die Parteien („Parteiendemokratie“). Denn Volksherrschaft in Verbindung mit der Idee der repräsentativen Demokratie zielt auf Spiegelung der spezifischen Perspektiven und Anliegen des männlichen und weiblichen Staatsvolks im politischen System, die nur mit Hilfe ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten in die Parlamente hineingetragen und im politischen Diskurs „gespiegelt“ und austariert werden können.

Da das (Wahl-)Volk auf die Auswahl der von den Parteien (oder Wählergemeinschaften) aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten keinen Einfluss

---

<sup>110</sup> CDU/CSU: lediglich 24,8 % (!) weibliche Abgeordnete, SPD: 42,2 %, Bündnis 90/Grüne: 55,6 %, Linke: 56,3 % weibliche Abgeordnete, vgl. dazu <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Pressemit/2013283.asp> während auf der Homepage des Deutschen Bundestags keine Angaben zur Anzahl weiblicher und männlicher Abgeordneter des 18. Deutschen Bundestags zu finden sind. BT-Rückblick: Unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages waren Frauen lange Zeit kaum zu finden. Nachdem der Frauenanteil am Ende der zweiten Wahlperiode (1957) mit 10,7 % einen vorläufigen Spitzenwert erreicht hatte, ging der Anteil weiblicher Abgeordneter bis in die 1970er Jahre kontinuierlich zurück. Zu Beginn der siebten Wahlperiode 1972 erreichte der Frauenanteil mit 5,8 % den niedrigsten Wert überhaupt. Seit den 1980er Jahren nahm die Zahl der Parlamentarierinnen wieder zu und überstieg 1998 erstmals die 30 % Marke. Zu diesem Anstieg haben allein die von den Parteien Bündnis 90/Grüne, Linke und SPD parteiintern eingeführten Frauenquoten beigetragen, die auf eine Erhöhung des Anteils von Frauen in politischen Gremien und Ämtern abzielen. Seitdem stagniert der Anteil weiblicher Abgeordneter bei etwa einem Drittel, vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag*, Einführung des Frauenwahlrechts am 12.11.1918, Nr. 73/08 (20.11.2008), <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/frauenwahlrecht.pdf>; s. auch zum Frauenwahlrecht *Zypris/Holste*, NJW 2008, 3400.

<sup>111</sup> Vgl. *Rosenberger/Sauer*, Politikwissenschaft und Geschlecht, 2004; vgl. auch *Sauer*, Staat, Demokratie und Geschlecht, 2003.

hat, ist eine effektive Einflussnahme des Volkes insoweit nicht möglich<sup>112</sup> – die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger (Wahlvolk) können letztlich nur entscheiden, überhaupt irgendeine Partei(-liste) anzukreuzen und dadurch die auf der Liste stehenden Personen zu wählen oder aber der Wahl gänzlich fernzubleiben, weil sie sich durch die zur Wahl stehenden Personen nicht repräsentiert sehen. Daher kommt entscheidendes Gewicht dem geschlechterdemokratischen Verhalten der Parteien (und Wählergemeinschaften) im Vorfeld der Wahl zu, d. h. der im Vorfeld stattfindenden innerparteilichen Personenauswahl und der dabei zugrunde gelegten Kriterien. Dies gilt vor allem für die Besetzung der Kandidatenliste. Denn die Zusammensetzung des Bundestages, der Länderparlamente, aber auch der Kommunalparlamente, hängt primär von den über die Kandidatenliste der Parteien gewählten Personen ab.<sup>113</sup> Somit kommt gerade einer paritätischen Besetzung der Wahlvorschlagslisten von Parteien (und Wählergemeinschaften) für die paritätische Besetzung der Parlamente eine entscheidende Bedeutung zu.

Und hier besteht ein deutliches Problem: Denn die Parteien orientieren sich bislang bei der Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten nur zum Teil an dem Gedanken der geschlechtergerechten demokratischen Repräsentation des Volkes und dem Erfordernis der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. So finden sich in den Satzungen der Parteien nur zum Teil und in unterschiedlicher Ausgestaltung Regelungen in Form von sog. Frauenquoten oder -quoten. Zwischen 1979 und 1996 führten zwar einige Parteien – Bündnis 90/Die Grünen (1979), SPD (1988) und CDU (1996, „Quorum“), 2007 Die Linke – in ihren Statuten parteiintern unterschiedliche Frauenquoten und -quoten ein, die Steuerungskraft vor allem des CDU-Quorums ist jedoch kaum erkennbar. Zudem haben die etablierten Parteien FDP, CSU, aber auch neue Parteien wie die Piraten oder die AfD bis heute weder eine Frauenquote noch ein -quorum in ihre Satzung aufgenommen, so dass hier jede Steuerungskraft fehlt.

---

<sup>112</sup> *Von Arnim*, ZRP 2004, 115, 116.

<sup>113</sup> Krit. dazu *von Arnim*, ZRP 2004, 115, 116. Eine Ausnahme gilt für den Baden-Württembergischen Landtag wegen des sehr speziellen Landeswahlrechts, das nur Direktmandate kennt und faktisch seit Gründung des Landes Baden-Württemberg zu einer krassen Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen führt.

Da freiwillige parteiinterne Maßnahmen von 1949 bis heute eine chancengleiche demokratische Teilhabe von Frauen an der Gesetzgebung nicht gewährleisten konnten, bedarf es einer geeigneten, effektiven und dem Schutzgut der demokratischen Teilhabe angemessenen verbindlichen gesetzlichen Regelung für alle Parteien, die die innerparteiliche Demokratie gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ausgestalten.

Im Übrigen kommt es auf die Frage, ob eine Paritéregelung die parteiliche Betätigungsfreiheit beeinträchtigt oder im Hinblick auf das Demokratiegebot lediglich ausgestaltet, nicht entscheidend an, weil auch bei Annahme einer Beeinträchtigung bzw. eines Eingriffs in die Parteienfreiheit dieser jedenfalls gerechtfertigt wäre. Da eine Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit der Partei im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GG mit einer Beeinträchtigung der Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien nach Art. 38 Abs. 1 GG sowohl hinsichtlich Schutzrichtung als auch -intensität zusammenzufallen, wären die an die Rechtfertigung zu stellenden Anforderungen hier identisch („verfassungsimmanente Schranken“ bzw. „kollidierendes Verfassungsrecht“).<sup>114</sup>

## **2. Art. 38 GG - Wahlrechtsgrundsätze**

Im Hinblick auf Art. 38 GG ergibt sich daher kein anderes Ergebnis, auch wenn man eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG annimmt, wie im Folgenden zu zeigen ist:

Gesetzliche Quotenregelungen für die Aufstellung der Kandidatenlisten der Parteien beziehen sich auf die Phase der Wahlvorbereitung und damit auf eine Vorstufe der Parlamentswahl. Ebenso wie die Wahl selbst fällt auch diese Vorstufe in den Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, der die Wahlrechtsgrundsätze normiert (spezieller Gleichheitssatz).

Betroffen ist der von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG umfasste Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Form der passiven Wahlgleichheit, denn aufgrund der

---

<sup>114</sup> Ebsen, JZ 1989, 553, 556.

geschlechtergerechten paritätischen Zusammensetzung der Wahlvorschlagsliste im Rahmen der innerparteilichen Kandidatenaufstellung werden bestimmte (männliche) Kandidaten wegen ihres Geschlechts nicht wählbar.<sup>115</sup>

Betroffen ist Art. 38 Abs. 1 GG zudem in Form des Grundsatzes der Wahlfreiheit, der sich ebenfalls auf das Wahlvorbereitungsverfahren bezieht. Er schließt die Freiheit des Wahlvorschlags zum Zweck der Kandidatenaufstellung durch die politischen Parteien mit ein.<sup>116</sup> Die Aufstellung der Kandidaten und Kandidatinnen bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger und -bürgerinnen bezogenen Wahlrecht.<sup>117</sup>

Beide Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG werden durch eine Quotenregelung tangiert bzw. beeinträchtigt.<sup>118</sup>

Allerdings unterliegen die in Art. 38 GG geregelten Wahlrechtsgrundsätze nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinem absoluten Differenzierungsverbot.<sup>119</sup> Vielmehr können hier Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtlich durchaus zulässig sein, wie das prominente Beispiel der wahlrechtlichen „5-Prozent-Sperrklauseln“ verdeutlicht.

Dazu hat das **Bundesverfassungsgericht** aktuell die **verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe** für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit (und in die Chancengleichheit der politischen Parteien) in dem Urteil vom 9.11.2011

---

<sup>115</sup> *Ebsen*, JZ 1989, 553, 554; *Schreiber*, a. a. O., § 27 Rn. 13a.

<sup>116</sup> *Trute*, a. a. O., Art. 38 Rn. 40.

<sup>117</sup> Vgl. BVerfGE 89, 243, 252; allerdings ist umstr., ob durch eine Frauenquote im Vorfeld der Wahl überhaupt eine Beeinflussung der späteren Entscheidung der Wähler/-innen gegeben ist, vgl. Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR-1999, 545, 546; *Lange*, NJW 1988, 1174, 1180.

<sup>118</sup> A. A. jedoch *Lange*, wonach die Quotenregelung das Wahlrecht der Parteimitglieder gar nicht betrifft, so dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht einschlägig sind; ebenso Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545, 546, das – unter Bezugnahme auf *Lange* – zwischen Wahlrecht und Wahlorganisationsrecht differenziert; letzteres regelt das Wahlverfahren, das durch die Quotenregelung betroffen sei.

<sup>119</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 52, zitiert nach *Juris*; BVerfGE 82, 322, 338; E 95, 408, 417; E 111, 54, 105; E 124, 1, 20; E 129, 300, 320.

in Fortsetzung seiner Rechtsprechung<sup>120</sup> in Bezug auf die 5-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht konkretisiert und anschließend durch die **Urteile** vom **25.7.2012**<sup>121</sup> und **26.2.2014**<sup>122</sup> bestätigt:

Demnach folgt aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit zwar weiterhin, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein enger Spielraum für Differenzierungen bleibt. Daher ist bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist, auch grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen.<sup>123</sup> Differenzierungen bedürfen, so das Bundesverfassungsgericht, zu ihrer Rechtfertigung stets

*„eines besonderen, sachlich legitimierten, in der Vergangenheit als ‘zwingend’ bezeichneten Grundes.“*<sup>124</sup>

Dementsprechend können Differenzierungen im Wahlrecht

*„durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann“*<sup>125</sup>,

so etwa der Grund, „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes.“<sup>126</sup>

---

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

<sup>121</sup> BVerfGE 131, 316, 336.

<sup>122</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53.

<sup>123</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53; s. auch BVerfGE 120, 82, 106; E 129, 300, 320.

<sup>124</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53; s. auch BVerfGE 6, 84, 92; E 51, 222, 236; E 95, 408, 418; E 129, 300, 320.

<sup>125</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53; s. auch BVerfGE 1, 2018, 248; E 6 84, 92; E 95, 408, 418; E 129, 300, 320; E 130, 212, 227.

<sup>126</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 54; BVerfGE 95, 408, 418.

Zusammengefasst heißt das: Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit benötigen für ihre Rechtfertigung einen besonderen, verfassungsrechtlich legitimen Grund und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.<sup>127</sup>

Dabei hat sich der Gesetzgeber, so das Bundesverfassungsgericht,

*„bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“.*<sup>128</sup>

Mit Blick auf bereits bestehende Wahlrechtsnormen kann die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Normen gerade „durch neue Entwicklungen in Frage gestellt“ werden. Dementsprechend kann auch die Vereinbarkeit (oder Unvereinbarkeit) einer Wahlrechtsbestimmung immer nur

*„mit Blick auf eine Repräsentationskörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein“.*<sup>129</sup>

Entsprechendes gilt selbstverständlich für eine (noch) fehlende Norm, obgleich die aktuellen Verhältnisse deutlich machen, dass gesetzgeberisches Handeln in Form einer effektiv steuernden Norm erforderlich und geboten ist (dazu näher unten).

Folglich kann sich eine abweichende Beurteilung (einer vorhandenen oder noch fehlenden Norm) gerade dann ergeben, wenn sich die realen Verhältnisse wesentlich verändert haben; der Gesetzgeber muss diesen veränderten Umständen Rechnung tragen:

---

<sup>127</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 55.

<sup>128</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 55.

<sup>129</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 56; s. auch BVerfGE 1, 208, 259; E 82, 322, 338; E 120, 82, 108; E 129, 300, 322.



*„Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung“ einer Regelung, so das Bundesverfassungsgericht, „sind allein die aktuellen Verhältnisse“.<sup>130</sup>*

Im Hinblick darauf ist der Gesetzgeber auch

*„nicht daran gehindert, (...) konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen“.*

Maßgebliches Gewicht kann ihnen insbesondere dann zukommen, wenn

*„die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist.“<sup>131</sup>*

Daraus folgt für die verfassungsrechtliche Beurteilung gesetzlicher Paritéregelungen: Wahlrechtliche Regelungen, die z.B. die paritätische, alternierende Besetzung von Kandidatenvorschlagslisten mit Frauen und Männern vorschreiben, bedürfen zu ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines besonderen, sachlichen und verfassungsrechtlich legitimen Grundes. Dieser findet sich hier in der Herstellung und Sicherung der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger – des „Volkes“ – an der politischen Herrschaftsausübung in der Bundesrepublik Deutschland, also die effektive Einflussnahme des gesamten Volkes einschließlich der (Wahl-)Bürgerinnen auf die Staatsorgane und die Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“.<sup>132</sup> Dieser verfassungsrechtlich abgesicherte legitime sachliche Grund findet zudem eine Grundlage in dem besonderen Gleichheitsgebot und Gleichheitsgrundrecht in Art. 3 Abs. 2 GG, der insbesondere den Gesetzgeber zur Beseitigung der Ungleichheit von Frauen und Männern in der

---

<sup>130</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 57; s. auch BVerfGE 120, 82, 108; E 129, 300, 322.

<sup>131</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 57.

<sup>132</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87; Dreier, in: Ders. (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

Lebenswirklichkeit verpflichtet und zur Herstellung von realer Gleichheit von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen einschließlich der Politik. Dies wurde insbesondere durch die Einfügung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Jahre 1994 klar gestellt<sup>133</sup> (dazu bereits oben). Eine bloß formale rechtliche Gleichbehandlung von Kandidatinnen und Kandidaten, die wie hier im Bereich der Politik auf ungleiche Lebenssituationen - von (angehenden) Politikern und Politikerinnen (Männern und Frauen) - trifft, würde die bestehenden ungleichen Lebenssituationen nicht beheben und auch nicht angleichen. Ganz im Gegenteil. Da sich die Kandidatenaufstellung weiterhin an der überwiegenden Parteienpraxis ausrichtete, die sich an einem „männlichen Lebenszuschnitt“ der Parteipolitik orientiert, würden die bestehenden realen Ungleichheiten zu Lasten von Politikerinnen sogar „zementiert“.<sup>134</sup> Dafür sprechen gerade auch die aktuellen und vorhersehbaren Verhältnisse<sup>135</sup> vor allem innerhalb der alteingesessenen Parteien (insb. CSU, CDU, FDP), die ganz offensichtlich kein Interesse an paritätisch besetzten Wahlvorschlägen zeigen.

Die verfassungsrechtlich gebotene „effektive Einflussnahme“ des gesamten Wahlvolks einschließlich der Bürgerinnen, vor allem auf die parlamentarische Gesetzgebung, wäre ohne Regelungen zur Herstellung realer Gleichheit von Kandidatinnen bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen nicht sichergestellt; die Perspektiven, Erfahrungen, Prioritäten und Interessen der weiblichen (Wahl-)Bevölkerung blieben weiterhin ohne ausreichende Repräsentation und „Spiegelung“ in Parlament und Parlamentsarbeit. Die gleiche Teilhabe von (Wahl-)Bürgerinnen an der demokratischen Selbstbestimmung, vermittelt durch ihre gewählten Repräsentantinnen im Parlament, wäre so nicht gesichert.

---

<sup>133</sup> BVerfGE 92, 91, 109; E 109, 64, 89; s. auch *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2002) Art. 3 Rn. 77 ff.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90f.; *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Dies. u.a. (Hrsg.), Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 235, 238 unter Hinweis auf *Elisabeth Selbert*, die Art. 3 Abs. 2 GG als „imperativen Auftrag“ an den Gesetzgeber bezeichnete, vgl. *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 116.

<sup>134</sup> Vgl. *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 235, 238; vgl. auch *Perels*, Der Gleichheitssatz zwischen Hierarchie und Demokratie, in: Ders. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, S. 69, 79.

<sup>135</sup> Vgl. BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 57.

Ein solcher Zustand aber ist auch aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht gewollt. Wie der Entscheidung des Gerichts vom **25.7.2012** (2 BvF 3/11 u.a. - „Überhangmandate“)<sup>136</sup> zu entnehmen ist, findet die „gesetzgeberische Gestaltungsmacht“ im Bereich des Wahlrechts vor allem dort

*„ihre Grenze (...), wo das (jeder Bürgerin und) jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (...) beeinträchtigt wird.“<sup>137</sup>*

Die hier diskutierte Paritégesetzgebung zielt aber gerade darauf, die gleiche Teilhabe der Bürgerinnen herzustellen und zu sichern, die aufgrund des geltenden Wahlrechts nicht besteht.

Im Übrigen behält die Stimme einer jeden und eines jeden Wahlberechtigten auch bei Wahlen mit paritätisch besetzten Kandidatenlisten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance.<sup>138</sup>

Zwischenfazit: Die oben dargelegten, rechtfertigenden sachlichen Gründe sind hier in speziellen Verfassungsvorschriften verankert: Art. 3 Abs. 2 GG (s.u. VI. 4.), darüber hinaus in dem die Parteien bindenden Gebot der inneren demokratischen Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG in Verbindung mit einer den Staat treffenden Schutzpflicht für die Durchsetzung der Verfassungsgebote.

Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit können i.Ü. durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Insoweit sind als rechtfertigendes „kollidierendes“ Verfassungsrecht ebenfalls Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und das Gebot zur parteiinternen Demokratie zu nennen, Art. 20, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu nennen.

---

<sup>136</sup> BVerfGE 131, 316 ff.

<sup>137</sup> BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 57). Anm.: „jeder Bürgerin und“ in Klammern wurde von der Verfin. sprachlich ergänzt.

<sup>138</sup> Vgl. dazu BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 58).

Die obigen Ausführungen zu 1. und 2. gelten entsprechend für **Wählergruppen** i. S. v. §§ 14, 15 Thüringer Kommunalwahlgesetz (Thür KWG). Wählergruppen sind zwar keine Parteien i.S.v. § 2 ParteiG, da sie sich nur an Kommunalwahlen beteiligen wollen, die Grundsätze der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gelten aber auch für sie.<sup>139</sup>

### **3. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG – Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot**

Eine Parité- bzw. Quotenregelung betrifft, wie bereits oben angesprochen (V. 1.3. und VI. 3.), das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frau und Mann gem. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG, denn eine Quotenregelung zugunsten von Frauen wirkt sich gleichzeitig als Benachteiligung von Männern aus. Das Quotierungsmodell muss sich daher an den speziellen Gleichheitssätzen des Art. 3 Abs. 2 S. 1 und Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG messen lassen. Das Verhältnis von Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG in Bezug auf das Merkmal „Geschlecht“ ist ungeklärt, das BVerfG zieht meist beide Vorschriften heran, daher sollen sie im Folgenden zusammen behandelt werden.<sup>140</sup> Danach darf das Geschlecht nach Art. 3 Abs. 3 S. 1, Abs. 2 S. 1 GG grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden.

Das Grundrecht der Gleichberechtigung enthält ein subjektives Recht – auch soweit es um den Auftrag des Staates zur Angleichung der Lebensverhältnisse geht –, als auch eine objektive Wertentscheidung. Es steht in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Vgl. dazu BVerfGE 11, 266.

<sup>140</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 80.

<sup>141</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

#### 4. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – Staatliche Förder- und Durchsetzungspflicht

Allerdings können geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen, die zu einer Benachteiligung von Männern führen, insbesondere durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden. Soweit es um den Bereich der Förderung geht, kommt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zum Tragen.

Bereits vor der Novelle 1994 war nach der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG a. F. sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckte, um die faktische Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen.<sup>142</sup> Daraus folgte das BVerfG die Berechtigung des Gesetzgebers,

*„faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen“*

auszugleichen.<sup>143</sup>

Daher konnte schon seinerzeit nach der Rechtsprechung des BVerfG eine differenzierte Regelung, die an das Geschlecht anknüpfte zulässig sein (kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG).<sup>144</sup> Der 1994 in das Grundgesetz eingefügte Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bedeutet insoweit eine Klarstellung der staatlichen Befugnis zu geschlechtsspezifischer Förderung (zwecks Kompensation von Benachteiligungen) zur Verwirklichung des Gleichberechtigungsgebots in der gesellschaftlichen Wirklichkeit.<sup>145</sup> Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG enthält jedoch darüber hinaus den ausdrücklichen Auftrag an den Staat, für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen und die Lebensverhältnisse zwischen Frauen und Männern tatsächlich anzugleichen. Dieser bindende staatliche Auftrag beinhaltet

---

<sup>142</sup> Vgl. BVerfGE 57, 335; 85, 191.

<sup>143</sup> BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109.

<sup>144</sup> BVerfGE 85, 191, 207.

<sup>145</sup> So BVerfGE 92, 91, 109.

nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, er weist dem Staat gerade eine gestaltende Aufgabe zu und zielt insoweit gerade auf ein aktives staatliches Tun mittels Fördermaßnahmen.<sup>146</sup>

## 5. Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Im Einklang mit der neueren Rechtsprechung des BVerfG (2003)<sup>147</sup> ist daher heute zu konstatieren, dass sich

*„die Rechtslage, soweit sie den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter betrifft, durch die Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Rechts zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere durch die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 GG, geändert“*<sup>148</sup>

hat und die „Quotenfrage“ im Hinblick auf verbindliche Quotenregelungen für die Aufstellung von Kandidatenlisten für öffentliche Wahlen neu zu bewerten ist.<sup>149</sup>

Angesichts der weitgehend rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern richtet sich der staatliche Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG heute vor allem darauf, faktische, vor allem (subtile, „verschleierte“) strukturelle Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen, wie sie angesichts der seit Jahren anhaltenden Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten offensichtlich ist. Dass strukturelle Benachteiligungen für Frauen in den politischen Parteien tatsächlich bestehen, zeigt sich insbesondere an ihrer seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis heute nachweisbaren Unterrepräsentanz im Deutschen Bundestag und allen Länderparlamenten. Dass derartige

---

<sup>146</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. Art. 3 Rn. 90.

<sup>147</sup> BVerfG, Beschl. vom 18.11.2003, 1 BvR 302/96 („Mutterschaftsgeld“), BVerfGE 109, 64.

<sup>148</sup> Das verkennt *Schreiber*, a. a. O., Rn. 13a, wenn er betont, dass Art. 3 Abs. 2 GG lediglich eine bevorzugte Ungleichbehandlung von Frauen erlaube, jedoch den bindenden Durchsetzungsauftrag des Staates übersieht; ebenso Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 38 Rn. 29, der ohne weitere Begründung lediglich auf die ablehnenden Literatur vor der GG-Novelle 1994 verweist.

<sup>149</sup> So auch *von Niedig*, NVwZ 1994, 1171, 1175 im Hinblick auf den seinerzeit nur als Entwurf vorliegenden Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

Benachteiligungen offensichtlich vorliegen, wird i. Ü. selbst von denjenigen nicht bestritten, die eine gesetzliche Quotierung der Wahlvorschlagslisten in der Vergangenheit abgelehnt haben.<sup>150</sup>

Obgleich sich geschlechtsspezifische Fördermaßnahmen seit Mitte der 1990er Jahre in den Parteistatuten der Parteien finden – SPD („Quotenbeschluss“), Bündnis 90/Die Grünen („Frauenstatut“) und in abgeschwächter Form auch bei der CDU („Frauenquorum“) – finden, stagniert der Frauenanteil im Deutschen Bundestag seit Jahren bei etwa einem Drittel. Daraus lässt sich schließen, dass Frauen auch heute noch geringere Chancen als Männer haben, Parlamentsmandate zu erhalten – dies ist in der Literatur heute unbestritten.<sup>151</sup> Allerdings fällt auf, dass sich – bezogen auf den deutschen Bundestag – ein konstant ausgeglichenes Geschlechterverhältnis seit 1994 bei der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen findet (mehr als 50 % weibliche Abgeordnete).<sup>152</sup>

Die Quotierung stellt eine Fördermaßnahme i. S. von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG dar. Indem sie die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf der Kandidatenliste für öffentliche Wahlen verhindert, wirkt sie einer Privilegierung dieses (bislang überrepräsentierten) Geschlechts bei den Wahlen entgegen. Nicht mehr vor allem die Angehörigen des bislang überrepräsentierten Geschlechts finden sich unter den Listenbewerbern, auch die Angehörigen des anderen Geschlechts erlangen eine ins Gewicht fallende Möglichkeit, für die eigenen Geschlechtsangehörigen zu stimmen. Eine verbindliche Frauenquote gestaltet daher nicht nur das Demokratiegebot aus (s. o. zu 1.2.), sondern erfüllt auch den Verfassungsauftrag aus Art. 3 GG und verstößt nicht gegen das Gebot der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (keine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts).<sup>153</sup>

Im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 21 GG findet sich daher in Bezug auf eine Quotenregelung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG der für die Rechtfertigung erforderliche

---

<sup>150</sup> Vgl. dazu *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556.

<sup>151</sup> Vgl. dazu *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556; s. auch oben zu IV.

<sup>152</sup> Vgl. Angaben des Deutschen Bundestages im Internet bis zum 17. Dt. BT und oben Fn. 73.

<sup>153</sup> Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545, 546.

„besondere rechtfertigende Grund“ bzw. das „kollidierende Verfassungsrecht“. Zusätzlich ist das Demokratiegebot<sup>154</sup> zu nennen, als dessen Kerngehalt der allgemeine Gleichheitssatz betrachtet wird.<sup>155</sup> Dieser wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.<sup>156</sup>

## 6. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vor diesem Hintergrund ist abschließend auf die Frage der Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Quotenregelung einzugehen.

### 6.1. Geeignetheit

Zweifel an der Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung, das Ziel der faktischen Gleichberechtigung in Bezug auf die Chance, Mandate im Parlament zu erlangen, zu erreichen, bestehen nicht. Die Eignung einer für alle Vorschlagslisten geltenden Quotierungsregelung, die die Faktoren kompensieren, die für die Unterrepräsentanz von Frauen ursächlich sind, ist „evident“.<sup>157</sup>

Gerade in Hinblick auf kommunale Vertretungsorgane („Kommunaleparlamente“) bedarf es solcher „evident“ geeigneter Maßnahmen und Instrumente, da sie wirksam, also „effektiv“ steuern können und daher eine erkennbare Erhöhung der Anzahl von Frauen in kommunalpolitischen Gremien tatsächlich und in kurzer Zeit erwarten lassen.<sup>158</sup> Die größte Steuerungskraft geht von verbindlichen gesetzlichen Regelungen aus, die positive Maßnahmen zugunsten von Kandidatinnen vorschreiben. Es handelt sich dabei um Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung i.S.v. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 Verf. TH (s. o.).

---

<sup>154</sup> Dies betonen etwa *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203.

<sup>155</sup> *Jarass/Pieroth-Pieroth*, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8.

<sup>156</sup> *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117.

<sup>157</sup> So ausdrücklich *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556,

<sup>158</sup> Zur Bedeutung effektiver Maßnahmen s. *EU-Kommission*, a.a.O., 2013, S. 24f.



Im Vordergrund stehen Regelungen, die die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten für die Kommunalwahlen betreffen (Kommunalwahlgesetz).

In Anknüpfung an die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission<sup>159</sup> kommt eine landesrechtliche Paritéregelung in Anlehnung an das 2001 in Kraft getretene französische Parité-Gesetz in Betracht. Diese Regelung würde eine paritätisch mit Kandidatinnen und Kandidaten besetzte Kandidatenvorschlagsliste für Kommunalwahlen vorschreiben („Reißverschlußverfahren“), von der nur in Ausnahmefällen abgewichen werden dürfte. Eine rechtswidrige Vorschlagsliste wäre zurückzuweisen.

Eine solche Regelung dient allein der Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten, denn sie wirkt der heute bestehenden mittelbaren, „verschleierte“ Benachteiligung von Kandidatinnen durch die vorhandenen politischen Strukturen in den meisten Parteien und Wählergemeinschaften entgegen.

Gesetzliche Parité- bzw. Quotenregelungen dieser Art gelten inzwischen bereits in acht EU-Mitgliedstaaten und wirken sich effektiv auf den Frauenanteil in den Parlamenten aus: Frankreich, Irland, Belgien, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien und Griechenland.<sup>160</sup>

Vorbildfunktion misst die EU-Kommission insbesondere den französischen Paritéregelungen zu<sup>161</sup>: In Frankreich wurde im Jahr 2000 das „Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“ vom 30.06.2000 („Paritätsgesetz“) verabschiedet.<sup>162</sup> Es betrifft

---

<sup>159</sup> EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 27.

<sup>160</sup> EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 27; s. auch *European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy*, 2011, S. 17f., [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf).

<sup>161</sup> EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 27.

<sup>162</sup> Loi n° 2000-493 du juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femme et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Journal officiel de la République française (JORF) du 7 juin 2000, 8560. Nicht anwendbar ist das Gesetz unter anderem für den Teil der Senatswahlen, die nach dem Mehrheitswahlrecht vorgenommen wird; vorgeschrieben in Départements mit Recht auf mehr als

die Europawahlen, Parlamentswahlen (Nationalversammlung), einen Teil der Senatswahlen, die Regionalwahlen, Kommunalwahlen in Gemeinden – seit der Gesetzesreform 2013, In Kraft 2014<sup>163</sup> - ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (zuvor: ab 3.500) sowie die Wahlen zur Volksvertretung von Korsika. Damit gilt seit 2001 angesichts einer fortwährenden parlamentarischen Unterrepräsentanz von Frauen eine gesetzliche Regelung für die Kandidatenaufstellung. Alle Kandidatenlisten der Parteien müssen paritätisch besetzt sein. Bei einer Partei, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellt, darf der Unterschied zwischen der Anzahl von Direktkandidatinnen und -kandidaten nur maximal 2 % betragen.

Die Einhaltung der Quotierung ist bezüglich der Liste zwingend, ein Verstoß führt zu ihrer Nichtzulassung. Verstöße gegen die Wahlkreiskandidaten-Quote werden dagegen nur nachträglich durch die Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung sanktioniert.

Die mit Sanktionen verknüpfte Regelung zur Quotierung der Kandidatenlisten hat sich bewährt, wie die Zahlen zeigen (2010): Regionalparlamente: 47,6 % weibliche Abgeordnete, Kommunalparlamente: 48,5 % weibliche Abgeordnete, Senat: 21,5 % weibliche Abgeordnete (Quote kann hier nur eingeschränkt wirken, da das Wahlkollegium panaschieren darf); Europaparlament (2014): 42 % weibliche Abgeordnete. Hinzu kommt, dass seit der Einführung der Quote durch das „Loi sur la parité“ die Wahlbeteiligung der Bevölkerung deutlich gestiegen ist.

Anders fällt die Bilanz nur bei der Wahlkreiskandidaten-Quote aus. Hier hat sich gezeigt, dass die Regelung hinsichtlich der Höhe der Sanktionen

---

vier Senatoren, vgl. *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag*, Ausarbeitung vom 29.01.2008, WD 3 - 008/08, S. 17; siehe auch *Zypris/Holste*, NJW 2008, 3400, 3402.

<sup>163</sup> Zur Gesetzesnovelle 2013 vgl. <http://www.affaires-publiques.com/textof/codelect/codelectoral.htm>; <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0667.pdf>; s. auch <http://www.senat.fr/rap/l12-503/l12-5035.html>. und <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013667DClex.pdf>; zu den positiven Auswirkungen des Parité-Gesetzes in Frankreich, u.a. 2006 das EntgeltgleichheitsG und 2014 das neue „Parité-DurchsetzungsG“ vgl. *Laskowski*, Pro Parité: Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigte Gesellschaft, DJBZ 3/2014, i.E.

nachbesserungsbedürftig ist, wie die Nationalversammlung bereits erkannt hat. Denn die französischen Parteien verzichten bislang lieber auf Geld (UMP: ca. 20 Mio. Euro; Sozialistische Partei: mehr als 2,5 Mio Euro) als auf Männer. Daher finden sich in der Nationalversammlung aktuell (2012) nur 25,9 % weibliche Abgeordnete.

## **6.2. Erforderlichkeit**

Es könnte sich die Frage stellen, ob gerade eine gesetzliche Regelung erforderlich ist – oder ob nicht als milderer, gleich geeignetes Mittel auf freiwillige Quotenregelungen in den Satzungen der Parteien zurückgegriffen werden könnte. Die Existenz der nur zum Teil vorhandenen parteiinternen Gleichstellungsquoten spricht jedoch nicht gegen eine gesetzliche Regelung, da ein Gesetz verbindliche Vorgaben für alle Parteien enthielte und daher weitaus wirksamer steuern könnte. Denn satzungsmäßige Gleichstellungsregelungen gelten bislang nicht in allen Parteien (sie fehlen vollständig z.B. in den Statuten der FDP, der Piraten und der AfD), die jeweilige Steuerungsqualität ist unterschiedlich (die 30%-Quotenregelung der CDU erscheint zur Erreichung paritätischer Verhältnisse wenig geeignet, denn ihr fehlt die nötige Steuerungskraft) und zudem sind sie auf freiwillige Befolgung der Parteimitglieder angewiesen. Die parteiinterne Nichtbeachtung bleibt für die nach außen wirkende Wahl folgenlos.

Dass parteiinterne Quoten letztlich nicht ausreichen, um gerade die politische Repräsentanz von Frauen auf kommunaler Ebene zu erhöhen, zeigen nicht zuletzt die jüngsten Kommunalwahlergebnisse von 2014. Obgleich die parteiinternen Gleichstellungsquoten z.B. von Bündnis 90/Die Grünen, SPD und der Partei Die Linke auch die Kommunalwahlen betreffen, haben allein sie bislang nicht zu einer angemessenen Repräsentanz der Frauen oder zu einer erkennbaren Erhöhung des Frauenanteils in den kommunalen Vertretungskörperschaften führen können.

Freiwillige, parteiinterne Quotierungsregelungen, die die Parteien in ihren Satzungen vorsehen und auf freiwillige Befolgung durch die Parteimitglieder angewiesen sind, dienen der Selbstbindung und sind ein sehr wichtiges Signal, sie reichen allein nach

den bisherigen Erfahrungen jedoch nicht aus und bedürfen der Unterstützung durch eine gesetzliche Verankerung.

Als milderer, gleich effektives Mittel kämen allenfalls die Quotenmodelle der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und der Partei Die Linke in Betracht, sofern in einer für die Parteimitglieder intern verbindlichen und angewendeten Satzungsregelung überhaupt ein milderer, weniger eingreifendes Mittel zu sehen ist.

Allerdings, spätestens dann, wenn man den Blick auf diejenigen Parteien richtet, die sich bislang einer wirksamen Satzungsregelung verweigert haben, wird deutlich, dass eine freiwillige Regelung als Alternative ausscheidet. Denn diese Parteien müssten ja per Gesetz zu einer entsprechenden Satzungsregelung verpflichtet werden. Durch den verbindlichen gesetzlichen Regelungsauftrag entfielen dann das freiwillige Element. Somit steht letztlich kein milderer, gleich effektives Mittel als eine verbindliche gesetzliche Regelung zur Verfügung. Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung ist also zu bejahen.

### **6.3. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne**

Somit kommt es letztlich darauf an, ob eine gesetzliche Paritéregelung im o.g. Sinne als verhältnismäßig im engeren Sinne zu betrachten ist.

Maßgeblich wird hier eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter.

Auch die Angemessenheit, also die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, lässt sich bejahen. Maßgeblich wird hier eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter.

Die Paritéregelung als kompensatorische Fördermaßnahme dient sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gem. Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, als auch der Durchsetzung des Gebots der fairen demokratischen Teilhabe i. S. des Art. 21 i. V. m. Art. 20 GG, darüber hinaus der tatsächlichen Gleichberechtigung in der

gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (Art. 2 Abs. 2 Verf TH).

Die Beeinträchtigung des individuellen Rechts auf Gleichberechtigung der männlichen Parteimitglieder ist insoweit gerechtfertigt.<sup>164</sup> Nichts anderes gilt, wenn dieselben männlichen Parteimitglieder im Rahmen der Wahlvorbereitung i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG betroffen sind (passive Wahlgleichheit).<sup>165</sup>

Auch im Hinblick auf die in ihrer Intensität gleichartigen Beeinträchtigungen der Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz) wirkt sich der staatliche Auftrag gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend aus, sofern man hier überhaupt einen Eingriff und nicht lediglich eine Ausgestaltung von Art. 21 und Art. 38 i. V. m. Art. 20 GG bejaht.

Im Übrigen fördert die Paritéregelung durch die damit verbundene Pluralisierung der Kandidatenliste mittelbar die Gleichheit der Wahl, umso mehr, als sie sich nicht nur an den Anteilen der Geschlechter an den Mitgliedern einer Partei (Problem: historisch bedingter „demokratischer Nachholbedarf“ von Frauen), sondern an deren Bevölkerungsanteilen orientiert.<sup>166</sup> Auf den Frauenanteil (oder Männeranteil) einer Partei kommt es nicht an. Denn angesichts der oben dargelegten Aufgabe der Parteien gem. Art. 21 GG, in der parlamentarischen Demokratie als „Transmitter“ zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament zu fungieren, ist die Bezugsgröße für alle Parteien immer das Wahlvolk – also alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland, unabhängig von deren Parteimitgliedschaft; bei der Kommunalwahl kommen die wahlberechtigten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger hinzu. Die

---

<sup>164</sup> Vgl. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 93.

<sup>165</sup> Dass es insoweit zu einer „Verdopplung des Preises“ für die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern kommen soll, vermag daher nicht zu überzeugen, a. A. wohl *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557.

<sup>166</sup> *Lange*, NJW 1988, 1174, 1181. Im Übrigen vermag die Quotierung der Kandidatenliste die spätere Wahlentscheidung der Wähler und Wählerinnen für eine Partei nicht zu beschränken, da die Liste im Vorfeld der Wahlen aufgestellt und nur von der Wahlentscheidung der wahlberechtigten Parteimitglieder abhängt. Entgegen *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557 wird daher gerade kein „Element der Zusammensetzung des Parlaments dem demokratischen Prozess vollständig entzogen“.

verfassungsrechtliche Transmitterfunktion der Parteien besteht unabhängig davon, ob die wahlberechtigten (Unions-)Bürgerinnen und (Unions-)Bürger Mitglied der eigenen oder überhaupt irgendeiner Partei sind. Die vom BVerfG geforderte „effektive Einflussnahme“ aller wahlberechtigten (Unions-)Bürgerinnen und (Unions-)Bürger auf die politische Entscheidungsfindung muss unabhängig von einer Parteizugehörigkeit mit Hilfe der Parteien ermöglicht werden. Alles andere liefe auf ein an eine Parteimitgliedschaft gebundenes Demokratieverständnis hinaus, das das Grundgesetz ebenso wenig kennt wie das Unionsrecht. Vielmehr steht das Recht zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe allen (Unions-)Bürgerinnen und (Unions-)Bürgern auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen. Mit anderen Worten: Unabhängig von irgendeiner Parteimitgliedschaft der wahlberechtigten (Unions-)Bürgerinnen muss jede Partei gem. Art. 21 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen der Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten gespiegelt werden. Auf eine „mitgliedschaftsrelationale Frauenquote“ kommt es daher gerade nicht an. Maßgeblich ist vielmehr der Anteil der wahlberechtigten Frauen und wahlberechtigten Männer am Wahlvolk.

Dass der „Preis“ für die Durchsetzung der Gleichberechtigung angesichts der betroffenen Verfassungsgüter „zu hoch“ ausfallen könnte, wie vereinzelt vertreten<sup>167</sup>, vermag angesichts des engen Zusammenhangs mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG<sup>168</sup> sowie dem menschenrechtlichen Gehalt des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter und angesichts der dadurch zum Ausdruck kommende hohen Wertigkeit des Gleichberechtigungsgebots nicht zu überzeugen.

Diese Betrachtung lässt sich zudem auf die Rechtsprechung des EuGH zum Gleichberechtigungsgrundsatz („allgemeiner Grundsatz des

---

<sup>167</sup> So *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557.

<sup>168</sup> *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

Gemeinschaftsrechts“)<sup>169</sup> und die Wertungen der Europäischen Grundrechtecharta (GRC) stützen. Nach Art. 23 Abs. 1 EU-GRC ist die Gleichheit von Männern und Frauen „in allen Bereichen“ sicherzustellen. Art. 23 Abs. 1 EU-GRC reklamiert damit einen umfassenden Geltungsanspruch für die Geschlechtergleichheit in allen Lebensbereichen. Ergänzend stellt Abs. 2 die generelle Zulässigkeit spezifischer Vergünstigungen für das benachteiligte Geschlecht klar, so dass im Hinblick auf derartige Vergünstigungen – je nach Lesart – entweder bereits der Tatbestand des Verstoßes gegen das Gleichheitsgebot zu Lasten des bislang bevorzugten Geschlechts entfällt oder aber ein entsprechender Rechtfertigungsgrund vorliegt.<sup>170</sup>

Art. 23 Abs. 1, Art. 51 Abs. 1 EU-GRC formuliert insoweit einen *allgemeinen Sicherstellungsauftrag* gegenüber den Mitgliedstaaten, der sich gem. Art. 4 Abs. 3 EUV am Grundsatz der Effektivität („*effet utile*“) ausrichten und daher auf die beste Umsetzungsregelung gerichtet sein muss.<sup>171</sup>

Zwischenfazit: Somit spricht hier alles für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Allerdings erscheint eine Öffnungsklausel unter dem Aspekt der mangelnden Realisierbarkeit der paritätischen Besetzung der Kandidatenlisten für den (untypischen) Fall geboten, dass sich tatsächlich einmal nicht genügend Frauen oder nicht genügend Männer zur Wahl stellen sollte. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann ein Abweichen von der Quotierung zugunsten von Männern oder Frauen in Ausnahmefällen daher zulässig sein, da letztlich nichts Unmögliches gefordert werden kann („Ausnahmeklausel“).<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 30.09.2004 – C-319/03 – („Gleichbehandlung von Männern und Frauen“), Rn. 18 m. w. N.; vgl. auch Calliess/Ruffert- *Ruffert*, EUV/EGV, 4. Aufl. 2010, Art. 3 EGV Rn. 19, der die Parallele zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zieht.

<sup>170</sup> *Hölscheidt*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 15 ff., 20.

<sup>171</sup> Dazu bereits oben zu II. und V. 2.

<sup>172</sup> Die generell vorgeschriebene Quote darf insoweit ausnahmsweise unterschritten werden. Ebenso *Lange*, NJW 1988, 1174, 1182, 1183, der zutreffend darauf hinweist, dass Voraussetzung einer Wahl das Vorhandensein von Bewerbern bzw. Bewerberinnen ist. Ausnahmsweise sind daher dort, „wo es an den erforderlichen Bewerbern für eine Kandidatur fehlt, (...) auch Kandidatenlisten rechtens, die der Quotierung nicht entsprechen.“

Dies dürfte auch der „Quoten“-Rechtsprechung des EuGH entsprechen.<sup>173</sup>

Fazit: Eine mit einer solchen Klausel versehene gesetzlich verpflichtende Paritéregelung entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

## 7. Beispiel für eine verhältnismäßige gesetzliche Paritéregelung

Als Beispiel für eine verhältnismäßige Paritéregelung kann der Regelungsvorschlag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 11. September 2007 zur Änderung des § 23 Abs. 3 Landeswahlgesetzes genannt werden („Reißverschlussverfahren“), der sich auf Landtagswahlen bezieht:<sup>174</sup>

*„Es kandidieren jeweils zur Hälfte Männer und Frauen. Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. Ausnahmsweise dürfen auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, wenn sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen bzw. die den Männern vorbehaltenen Listenplätze mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein.“*

Der o. g. Regelungsvorschlag bezieht sich auf die Landtagswahlen in Schleswig-Holstein.

Eine entsprechende Regelung für Landtagswahlen und Kommunalwahlen in Thüringen wäre in das Thüringer Wahlrecht (Landeswahlrecht, Kommunalwahlrecht) aufzunehmen.

---

<sup>173</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-450/93 („Kalanke“), Slg. 1995, I-3069; EuGH, Rs. C-409/95 („Marshall“), Slg. 1997, I-6383; EuGH, Rs. C-158/97 („Badeck“), Slg. 2000, I-1875; EuGH, Rs. C-407/98 („Abrahamsson“), Slg. 2000, I-5539.

<sup>174</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 16/1541 (neu), S. 3.



## 8. Zwischenergebnis

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Aufstellung von Kandidatenvorschlagslisten für die Kommunalwahlen in Thüringen, aber auch für die Landtagswahlen, ist 20 Jahre nach der Verfassungsreform 1994, durch die Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG in das GG eingefügt wurde („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“), und fünf Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und der EU-Grundrechtecharta neu zu bewerten und im Grundsatz zu bejahen.

Während heute die seinerzeit noch umstrittene Frage, ob die durch Parteistatut geregelte frauenfördernde Quotierung verfassungsgemäß ist, ganz überwiegend bejaht wird,<sup>175</sup> ist eine entsprechende gesetzliche Regelung heute in Deutschland – anders als in anderen EU-Staaten – zwar noch umstritten.<sup>176</sup> Allerdings basiert diese Auffassung auf der Rechtslage aus der Zeit vor der Änderung des Grundgesetzes 1994 und vor Inkrafttreten des novellierten EU-Rechts im Jahre 2009. Daher kommt dieser Auffassung im Hinblick auf den geänderten Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, die

---

<sup>175</sup> Vgl. dazu aktuell BVerfG, Beschluss v. 23.7.2013 – 2 BvQ 30/13 -, Rn. 1, 3 – zitiert nach Juris. Zwar wurde die Wahlprüfbeschwerde gegen interne Quotenregelungen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke und CDU aus formalen Gründen abgewiesen; hätte das BVerfG hier ein verfassungsrechtliches Problem gesehen, hätte es dies aber sicherlich durch einen Satz in dem Beschluss deutlich gemacht; s. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG Band III Art. 17-27, Stand: 2006, Art. 21 Rn. 353, der unter Bezugnahme auf die einschlägigen Verfassungsnormen – Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1; Art. 21 Abs. 1 S. 2, S. 3; Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – zu dem Ergebnis gelangt, dass „die gewichtigeren Gründe für die Zulässigkeit einer Quotierung“ sprechen; ebenso *Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG Band 2 Art. 20-69, 4./5. Aufl. 2001/2003, Art. 38 Rn. 62; *Achterberg/Schulte*, in: Starck (Hrsg.), GG Band 2, Art. 20 – 82, 5. Aufl. 2005, Art. 144 ff., 146, die im Hinblick auf Art. 21 und Art. 38 GG schlussfolgern, dass eine innerparteiliche Quotenregelung „nicht ohne weiteres“ als Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zu werten ist; *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Aufl. 2002, § 27 Rn. 13a S. 463, der im Hinblick auf die innerparteiliche Quotierungen zur Vergabe von Landeslistenplätzen bei „vernünftiger“ satzungsmäßiger Ausgestaltung „keine durchschlagenden verfassungsrechtlichen Bedenken“ hat; zuvor bereits *Lange*, NJW 1988, 1183; a. A. wohl *Jararss/Pieroth-Pieroth*, GG, 12. Aufl., Rn. 22a, der ohne weitere Begründung unter Bezugnahme auf die **vor** der Verfassungsnovelle 1994 publizierte ablehnende Literatur einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit gem. Art. 38 GG annimmt, wohl bezogen auf gesetzliche Quotenregelungen. <sup>176</sup> *Schreiber*, a.a.O. 13a S. 462; *Jararss/Pieroth-Pieroth*, GG, 12. Aufl., Art. 38 Rn. 22a unter Bezugnahme auf ablehnende Literatur **vor** 1994; zuvor bereits ausdrücklich *Ebsen*, JZ 1989, 553 ff.; *Oebekke*, JZ 1988, 176; a. A. *Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 146, 151.

Weiterentwicklung des Demokratiebegriffs und die Wertungen des europäischen Verfassungsvertrages jedenfalls heute keinerlei Überzeugungskraft mehr zu.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Aufstellung von Kandidatenvorschlagslisten ist angesichts des nationalen und europäischen Verfassungswandels vielmehr zu bejahen.<sup>177</sup>

## **VII. Änderungsvorschläge**

### **1. Kommunalwahlrecht**

#### **1.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 17 Abs. 4 Thür KWG**

Bereits nach geltendem Recht muss im Vorfeld von Kommunalwahlen der Wahlvorschlag einer Partei oder einer Wählergruppe i.S.v. §§ 14 Abs. 1, 15 Abs. 1 Thür KWG gem. § 17 Abs. 4 Thür KWG dann zurückgewiesen werden, wenn er den Anforderungen nicht entspricht, die durch das Thür KWG oder die Thüringer Kommunalwahlordnung (Thür KWO) aufgestellt werden. Zwar regelt § 17 Abs. 4 Thür KWG lediglich das Recht und die Pflicht des Wahlausschusses zu beschließen, ob die eingereichten Wahlvorschläge den rechtlichen Anforderungen des Thür KWG und der Thür KWO entsprechen und Wahlvorschläge „ganz oder teilweise für ungültig zu erklären“. Eine ausdrückliche Zurückweisungspflicht im Falle des Rechtsverstößes aber ist – anders als im Kommunalwahlrecht anderer Länder, z.B. § 23 Rhl-Pf KWG – nicht geregelt. Allerdings dürfte aus § 17 Abs. 4 i.V.m. § 31 Abs. 2 Thür KWG und den dort genannten Wahlanfechtungsgründen folgen, dass jedenfalls

---

<sup>177</sup> Hinweis: Auch die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Quotierung der Wahlkreise wäre aus o.g. Gründen zulässig. Da das Grundgesetz kein bestimmtes Wahlsystem festlegt, steht dem Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens (Art. 38 Abs. 3 GG) ein weiter Gestaltungsspielraum zu<sup>177</sup>, der auch die Wahl in den Wahlkreisen umfasst. Entsprechendes gilt für den Landesgesetzgeber. Insofern muss der Gesetzgeber die Anforderungen der Verfassung, insbesondere die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 GG zu beachten, BVerfGE 3, 19, 24; 95, 335, 354. Eine Quotierungsregelung in Anlehnung an die Regelung des französischen Parité-Gesetzes – s. o. – erscheint daher durchaus möglich, denn auch insoweit lässt sich aus Gründen der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern – wie oben dargelegt – die Verfassungsmäßigkeit der Regelung im Grundsatz bejahen.

in den Fällen, in denen ein Rechtsverstoß zur Wahlanfechtung berechtigt, eine Zurückweisungspflicht des Wahlausschusses zu bejahen ist.<sup>178</sup> Dies betrifft insbesondere den Fall, dass „erhebliche Verstöße gegen die Wahlvorschriften vorgekommen sind, die geeignet sind, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen“ und den Fall, in dem „eine Person gewählt (wurde), der die Wählbarkeit fehlte“. Im letztgenannten Fall ist nicht die Wahl insgesamt, sondern lediglich die Wahl dieser Person für ungültig zu erklären.

## **1.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO**

Im Übrigen folgt bereits jetzt aus § 17 Abs. 4 Thür KWG i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 1 Thür KWO, dass „Bewerber, die den Bestimmungen der Thüringer Kommunalwahlgesetzes und den Bestimmungen dieser Verordnung<sup>179</sup> nicht entsprechen, im Wahlvorschlag gestrichen (werden).“

Hier wäre der Anforderungskatalog an Wahlvorschläge in § 18 Thür KWO zu ergänzen um die Anforderung, die im Thür KWG noch einzufügende Verpflichtung für Parteien und Wählergruppen, die gesetzlichen Paritévorgaben des Thür KWG einzuhalten. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe würde dann, sofern keine Ausnahme vorläge (s.o. „Ausnahmeklausel“, „Öffnungsklausel), die Rechtsfolge des § 17 Abs. 4 Thür KWO auslösen – ein nicht paritätisch nach dem Reißverschlussprinzip abwechselnd mit Frauen und Männern besetzter Wahlvorschlag wäre zurückzuweisen, da er geeignet wäre, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen (§ 31 Abs. 2 Thür KWG).

Im Übrigen fielen die nicht paritätisch besetzten Plätze unter § 22 Abs. 2 S. 1 Thür KWO, denn es handelte sich dabei um Bewerber (oder Bewerberinnen), die den Bestimmungen des Thür KWG und der Thür KWO nicht entsprächen und daher „im Wahlvorschlag gestrichen“ werden müssten. Diese Plätze blieben unbesetzt. Sollte

---

<sup>178</sup> Zur Frage erheblicher Wahlrechtsverstöße s. auch Thür OVG, Urteil v. 26.02.2009 – 2 KO 238/08, zitiert nach Juris; Thür OVG, Urteil v. 26.09.200 – 2 KO 289/00 -, Thür VBl. 2001, 231, 232.

<sup>179</sup> Gemeint ist die Thür KWO.

also eine eingereichte Wahlvorschlagsliste nicht den Vorgaben einer neu geregelten gesetzlichen Paritépflicht entsprechen, so entspräche die Liste hinsichtlich der „unquotiert“ besetzten Plätze nicht den gesetzlichen Anforderungen. Rechtsfolgen knüpfen dann gem. § 22 Abs. 2 S. 1 Thür KWO jedoch nur an die falsch besetzten Listenplätze an. Denn nur die Namen der betreffenden Kandidaten oder Kandidatinnen wären danach aus der Liste zu streichen, die Liste im Übrigen aber zuzulassen. Infolgedessen könnten die gestrichenen Kandidaten oder Kandidatinnen nicht über die Liste gewählt werden und ein entsprechendes Mandat erlangen.

Eine gesetzliche Neuregelung sollte in Bezug auf § 17 Abs. 4 Thür KWG und § 22 Abs. 2 Thür KWO für Klarheit sorgen, damit deutlich wird, wann welche Sanktionsregelung greifen soll.

Auch die Regelungen in Bezug auf die Bürgermeisterwahl in § 24 Thür KWG und die Landratswahl in § 28 Thür KWG, für die die Wahlvorschläge nach geltendem Recht „nur einen Bewerber“ enthalten dürfen (§ 24 Abs. 4 S. 1 Thür KWG, § 28 Abs. 2 i.V.m. § 24 Abs. 4 S. 1 Thür KWG), müssten dahingehend geändert werden, dass „jeder Wahlvorschlag nur jeweils eine Bewerberin und einen Bewerber“ enthalten dürfte bzw. müsste, um sicherzustellen, dass auch eine Bewerberin die Chance hat, durch die Wählerinnen und Wähler zur Bürgermeisterin oder Landrätin gewählt zu werden.

## **2. Landeswahlrecht**

### **2.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG und § 22 Abs. 1, Abs. 4 Thür LWG**

Nach § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG muss der Wahlkreisausschuss Wahlkreisvorschläge u.a. dann zurückweisen, „wenn sie nicht den Anforderungen entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.“

Entsprechend regelt § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG, dass der Landeswahlausschuss Landeslisten zurückweisen muss, wenn sie „den

Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.“ Ergänzend regelt § 30 Abs. 1 S. 3 Thür KWG: „Sind die Anforderungen nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen.“

Hier wäre vor allem § 22 Abs. 1 und Abs. 4 Thür LWG dahingehend zu ändern, dass Wahlkreisvorschläge den Namen von jeweils einer Bewerberin und einem Bewerber enthalten müssen, s. o. zu VII. 1).

Des Weiteren wäre insbesondere § 29 Thür LWG in Bezug auf Landeslisten um eine Regelung zu ergänzen, wonach Landeslisten paritätisch und alternierend mit Frauen und Männern besetzt werden müssen.

Eine nicht paritätisch besetzte Landesliste würde dann nicht den Anforderungen entsprechen, die durch das Thür LWG aufgestellt werden und wäre dann zwingend gem. § 30 Abs. 1 S. 2 Thür LWG vom Landeswahlausschuss zurückzuweisen.

## **2.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 28 Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2 Thür LWG**

Allerdings bestünde dann gesetzlicher Klarstellungsbedarf in Bezug auf § 30 Abs. 1 S. 3 Thür LWG, der lediglich Rechtsfolgen an die falsch besetzten Listenplätze knüpft - sofern keine Ausnahme vorläge (s.o. „Öffnungsklausel). Danach wären nur die Namen der betreffenden Kandidaten oder Kandidatinnen aus der Liste zu streichen, die Liste im Übrigen aber zuzulassen. Infolgedessen könnten nur die gestrichenen Kandidaten oder Kandidatinnen nicht über die Liste gewählt werden und ein entsprechendes Mandat erlangen.

Abschließend der Hinweis, dass die o.g. Sanktionsregelungen lediglich der Sicherung der Rechtstreue der Parteien und Wählergruppen dienen und nur im Falle rechtswidrigen Verhaltens eingreifen würden – eine Belastung der Parteien und Wählergruppen ergibt sich daraus bei rechtskonformem Verhalten nicht.

## VIII. Finanzielle Sanktionen

Auch finanzielle Sanktionen kommen prinzipiell als gesetzliche Maßnahmen zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Gebots der innerparteilichen Demokratie, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, in Betracht. Sie verstoßen insbesondere nicht gegen die verfassungsrechtlichen Determinanten und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung, die nur in bestimmten verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig ist.<sup>180</sup>

Allerdings dürfte eine solche Regelung dem Parteienrecht zuzuordnen sein, für das dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Daher soll dieser Aspekt hier nicht weiter vertieft werden.<sup>181</sup>

## IX. Ergebnisse

1. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Quotenregelungen für die Aufstellung von Kandidatenlisten für die Kommunalwahlen (ebenso Landtagswahlen) ist 20 Jahre nach der Verfassungsreform von 1994, durch die Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) in das GG eingefügt wurde, und fünf Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und der Europäischen Grundrechtecharta neu zu bewerten und im Grundsatz zu bejahen.

---

<sup>180</sup> Regelt der Bundesgesetzgeber die staatliche Parteienfinanzierung (vgl. §§ 18 ff. PartG), so sind die aus Art. 21 GG folgenden Gebote der Parteienfreiheit und -gleichheit sowie der Öffentlichkeit des Parteigeschehens zu beachten, die sich auf die staatliche Parteienfinanzierung auswirken. Im Übrigen ist der Gesetzgeber an alle anderen Verfassungsbestimmungen gebunden. Letzteres folgt für alle staatlichen Organe unmittelbar aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, vgl. *Grimm*, Politische Parteien, in: HdbVerfR, § 14 Rn. 1; *Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 67; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), GG, Band II, Art. 21 Rn. 66.

<sup>181</sup> In diesem Sinne auch *Ebsen*, Gutachten, 2012, S. 39 Rn. 87 mit dem Hinweis auf eine mögliche Bundesratsinitiative der Länder gem. Art. 71 GG in Bezug auf eine Ermächtigung des Bundes zur eigenen Regelung über Wahlkampfkostenerstattung für Kommunalwahlen.

2. Gegen eine gesetzliche Quotierung von Kandidatenlisten für Kommunalwahlen und Landtagswahlen zur Sicherung der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern nach dem Vorbild des französischen Parité-Gesetzes bestehen keine verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Bedenken.
3. Wahlvorschlagslisten und Wahlvorschläge, die gegen die Paritéverpflichtung verstoßen, könnten nach § 28 Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2 Thür LWG; § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO zurückgewiesen werden, sofern die Paritépflicht im Landeswahlrecht (Thür LWG, Thür KWG, Thür KWO) geregelt wäre. Schon nach geltendem Recht sind Zurückweisungen von Vorschlagslisten bei bestimmten Rechtsverstößen gem. § 28 Abs. 1 KWG zulässig, ebenso die Streichung einzelner Bewerbungen von den Wahlvorschlägen bei Kommunalwahlen, § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO.
4. Finanzielle Sanktionen bei Verstößen gegen eine gesetzliche Quotierungsverpflichtung der Parteien kommen als Maßnahmen zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Gebots der innerparteilichen Demokratie, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, und zur Durchsetzung des Förderungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG prinzipiell in Betracht, sie dürften aber in die Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestags fallen.

Kassel, den 06.06.2014

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski





## Weiterführende Informationen



**Astird Rothe-Beinlich**

*Parlamentarische Geschäftsführerin, frauenpolitische Sprecherin sowie  
Sprecherin für Bildung, Wissenschaft und Kultur*

Tel.: 0361- 37 72 663

E-Mail: [astrid.rothe-beinlich@gruene.de](mailto:astrid.rothe-beinlich@gruene.de)



**Tino Gassmann**

*Referent Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie Migrationspolitik  
Parlamentarische Beratung*

Tel.: 0361- 37 72 683

E-Mail: [tino.gassmann@gruene-fraktion.thueringen.de](mailto:tino.gassmann@gruene-fraktion.thueringen.de)

Besuchen Sie uns auch im Social Web!



Gutachten im Auftrag von  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Landtagsfraktion Thüringen  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Telefon 0361- 3772670

Telefax 0361- 3772662

E-Mail [info@gruene-fraktion.thueringen.de](mailto:info@gruene-fraktion.thueringen.de)

Internet [www.gruene-fraktion.thueringen.de](http://www.gruene-fraktion.thueringen.de)

V.i.S.d.P.: Silke Fließ

