



Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation

Friederike Wapler

- › Zwingende geschlechtsbezogene Wahlrechtsregelungen greifen in die Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie in die Freiheit der Parteien ein. Rechtfertigend werden die Chancengleichheit im demokratischen Willensbildungsprozess sowie der Gleichstellungsauftrag des Grundgesetzes genannt.
- › Die Verfassungsdebatte ist im Licht unterschiedlicher Auffassungen von demokratischer Repräsentation zu sehen: Einerseits wird jede Fragmentierung des Volkes nach Gruppenmerkmalen abgelehnt. Andererseits wird die proportionale Abbildung gesellschaftlicher Gruppen in den Parlamenten verlangt. Zu wenig beachtet werden pluralistische Ansätze, die das kommunikative Element demokratischer Willensbildung betonen und differenziertere Betrachtungen ermöglichen.
- › Diskriminierungen und strukturelle Nachteile mindern gleichberechtigten Freiheitsgebrauch. Politische Frauenfördermaßnahmen stehen gleichwohl vor einem Dilemma: Zwar kann die Präsenz unterrepräsentierter Gruppen in der Politik helfen, deren Interessen sichtbar zu machen. Jedoch ist die Annahme spezifischer „Frauenbelange“ unterkomplex und kann ihrerseits geschlechtsspezifische Stereotype verstärken.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
1. Überblick über den Meinungsstand	2
2. Empirische Erkenntnisse und ihre Deutung(en)	3
II. Geschlechtsspezifische Regelungen im Wahlrecht: Varianten	4
1. Geschlechtsspezifische Regelungen bei der Listenaufstellung	5
2. Geschlechterquoten bei den Vorschlägen für die Direktmandate	6
3. Berücksichtigung der Geschlechtervielfalt	6
4. Sanktionen	6
III. Verfassungsrechtliche Bewertung	7
1. Das Demokratieprinzip: Freiheit und Gleichheit der Partizipation an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung	7
2. Demokratische Repräsentation nach dem Grundgesetz (Art. 20 Abs. 2 GG): unterschiedliche Verständnisse	7
3. Die Wahlrechtsgrundsätze	11
4. Die Freiheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG)	13
5. Rechtfertigung geschlechtsspezifischer Einschränkungen: Umfang und Grenzen demokratischer Gleichheitsrechte	13
6. Die Möglichkeit einer Grundgesetzänderung	17
IV. Abschließende Bemerkungen	17
Impressum	24

I. Einleitung

Etwa die Hälfte der Bevölkerung ist weiblich. Der Anteil der Frauen in deutschen Parlamenten und kommunalen Vertretungen liegt mit etwa 20 bis 30 Prozent deutlich darunter. Das Land Brandenburg hat deshalb Anfang des Jahres nach französischem Vorbild eine Quotenregelung in das Wahlrecht zum Landtag eingefügt: Von Juni 2020 an sind die Parteien in Brandenburg verpflichtet, in ihren Kandidatenlisten für die Landtagswahlen jeweils im Wechsel eine Frau und einen Mann aufzustellen. Über Paritätsregelungen wird mittlerweile auch in anderen Bundesländern und für die Bundestagswahl diskutiert. Auch die Rechtsprechung musste sich mit dem Thema schon beschäftigen: Vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof ist eine Popularklage, mit der das bayerische Landeswahlgesetz wegen fehlender Geschlechterquoten als gleichheitswidrig gerügt wurde, im vergangenen Jahr gescheitert.

Vorreiter
Brandenburg

1. Überblick über den Meinungsstand

Ob und gegebenenfalls in welcher Ausgestaltung Quotenregelungen und ähnliche geschlechtsbezogene Vorgaben im Wahlrecht mit dem Grundgesetz vereinbar sind, wird aktuell breit und kontrovers diskutiert. Die öffentliche Debatte ist von pointierten Beiträgen in der Tagespresse sowie in juristischen Blogs geprägt. Das vorliegende Papier soll einen Überblick über den Meinungsstand bieten. Die Grundpositionen zu der verfassungsrechtlichen Bewertung geschlechterparitätischer Wahlrechtsregelungen lassen sich grob in vier Thesen zusammenfassen, deren zentrale Argumentationslinien im Folgenden nachgezeichnet und einander gegenübergestellt werden:

These 1: Ein geschlechterparitätisches Wahlrecht ist verfassungsrechtlich *geboten*.¹ Aus der numerischen Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten und Kommunalvertretungen wird ein Anspruch auf gesetzliche Regelungen abgeleitet, die eine je hälftige Beteiligung von Frauen und Männern in diesen Gremien sicherstellen. Begründet wird dies im Wesentlichen mit dem Auftrag des Staates aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken.

These 2: Geschlechterparitätische Wahlrechtsregelungen sind nicht zwingend geboten, aber unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Grundgesetz *vereinbar*.² Untermauert wird diese Ansicht wesentlich mit dem Grundsatz der Chancengleichheit, der aus dem Demokratieprinzip, den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl und/oder dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hergeleitet wird. Nach dieser These hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum, gesetzliche Regelungen zur Frauenförderung in das Wahlrecht einzuführen.

These 3: Ein geschlechterparitätisches Wahlrecht ist aktuell *verfassungswidrig*, könnte aber durch eine *Grundgesetzänderung* ermöglicht werden.³ Zwingende Paritätsvorgaben für die Parteien sind demnach nach geltendem Verfassungsrecht mit dem Demokratieprinzip, den Grundsätzen der Allgemeinheit, Freiheit und/oder Gleichheit der Wahl sowie der Parteienfreiheit nicht vereinbar, weil dem Wahlrecht gruppenbezogene Differenzierungen systematisch fremd sind. Das Grundgesetz könnte aber wie in Frankreich um einen verfassungsunmittelbaren Staatsauftrag zur Gleichstellung der Geschlechter speziell bei politischen Mandaten ergänzt werden.

These 4: Ein geschlechterparitätisches Wahlrecht ist nicht nur aktuell *verfassungswidrig*, sondern dürfte auch durch eine Änderung des Grundgesetzes *nicht* eingeführt werden.⁴ Insbesondere geschlechterbezogene Quotenregelungen im Wahlrecht sind nach dieser Auffassung unter keinen Umständen mit dem Demokratieprinzip vereinbar, weil sie eine quasi-ständische Geschlechterordnung festschreiben. Paritätsregeln im Wahlrecht widersprechen elementaren Grundsätzen der verfassungsrechtlichen Ordnung, die nach der sogenannten Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG auch durch Verfassungsänderung nicht aufgegeben werden dürfen.

Das Spektrum der Meinungen könnte breiter kaum sein: **These 1** formuliert einen Anspruch auf gesetzgeberisches Handeln, während **These 4** gesetzgeberisches Handeln kategorisch ausschließt. Die **Thesen 2 und 3** eröffnen dem Gesetzgeber Handlungsspielräume von unterschiedlicher Reichweite. Die dann im nächsten Schritt erforderliche politische Bewertung geschlechterparitätischer Wahlrechtsregelungen umfasst wiederum die gesamte Bandbreite zwischen Zustimmung und Ablehnung.⁵

2. Empirische Erkenntnisse und ihre Deutung(en)

Im Deutschen Bundestag sind gegenwärtig 30,9 Prozent der Abgeordneten Frauen. Ihr Anteil ist im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode (36,5 Prozent) spürbar zurückgegangen und liegt deutlich unter dem Bevölkerungsanteil der Frauen von knapp 51 Prozent.⁶ In den Parlamenten der Bundesländer liegt der Frauenanteil zwischen 21,8 Prozent in Sachsen-Anhalt und 40,6 Prozent in Thüringen.⁷ Auf der kommunalen Ebene sind Frauen in der Tendenz noch weniger vertreten.⁸

Die Ursachen für die geschlechtsspezifische Ungleichverteilung politischer Mandate dürften auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein. Einerseits sind individuelle Entscheidungen von Frauen maßgeblich, die seltener Mitglied einer Partei werden und sich in geringerer Zahl zur Wahl um Parteiämter stellen. Daraus pauschal zu folgern, Frauen hätten insgesamt ein

breites
Meinungsspektrum

Rückgang des
Frauenanteils

geringeres Interesse an politischer Mitwirkung,⁹ griffe indessen zu kurz. Zum einen fehlt es an empirisch gesicherten Erkenntnissen darüber, wie oft Frauen im Vorfeld von Kandidaturen in internen Absprachen und Abstimmungen gegenüber Männern unterliegen. Zudem sind persönliche Lebensentscheidungen immer auch geprägt von gesellschaftlichen Umständen, insbesondere von den tatsächlichen oder vorgestellten Erfolgsaussichten und zu erwartenden Widerständen. Solche strukturellen Gründe, die Frauen von politischem Engagement in Parteien und von Kandidaturen abhalten können, werden vor allem auf zwei Gebieten beschrieben:¹⁰ Nach wie vor ist der politische Betrieb wenig familienfreundlich organisiert, sondern erwartet Vollzeitarbeit zu tendenziell ungünstigen Arbeitszeiten, vor allem auch in den Abendstunden. Diese zeitliche Flexibilität ist Frauen, die nach wie vor mehr Zeit für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen aufwenden als Männer, häufig nicht in demselben Maße möglich wie männlichen Kandidaten.¹¹ Des Weiteren wird auf geschlechtsbezogene Vorurteile im Politikbetrieb hingewiesen: Eigenschaften wie Führungsstärke und Durchsetzungskraft werden Männern eher zugeschrieben als Frauen, Machtbewusstsein wird Frauen eher negativ angekreidet, während es bei Männern in der Tendenz positiv besetzt ist.¹² Die nach wie vor übliche Erwartung, sich auf die „Ochsentour“ durch die Parteigremien zu begeben, die an dem Stammtisch der Ortsgruppe beginnt, begünstigt geschlossene lokale Seilschaften und verschafft dem Politikertypus „röhrender Platzhirsch“¹³ einen gewissen Startvorteil. Aus alledem können sich geschlechtsspezifische Nachteile bei der Kandidatenaufstellung, der Beteiligung an Gremien und in informellen parteiinternen Gruppierungen sowie in der politischen Förderung ergeben.

Zeitprobleme und
Vorurteile gegenüber
Frauen

Die Debatte spiegelt damit Verhältnisse wider, wie sie auch in der Arbeitswelt konstatiert werden. Eindeutige Antworten sind – wie immer dort, wo gesellschaftliche Ungleichverteilungen zu beobachten sind – kaum möglich. Die historisch geprägten Machtunterschiede zwischen Männern und Frauen sind nicht zuletzt deswegen so schwer zu überwinden, weil sie sich in gewachsenen Lebensgewohnheiten, sozialen Rollenverständnissen und -erwartungen sowie Vorstellungen von Weiblichkeit und Männlichkeit niederschlagen. Die Ungleichverteilung politischer Mandate zwischen Frauen und Männern wird aber mittlerweile weithin als Problem wahrgenommen und beschrieben. Wie der wahrnehmbaren Ungleichheit politisch entgegen gewirkt werden kann, wird gleichwohl nicht einheitlich beantwortet, und dies kann in einer demokratischen Gesellschaft auch nicht ernsthaft erwartet werden. Umso wichtiger wird die Frage nach dem politischen Gestaltungsspielraum, den das Grundgesetz geschlechtsspezifischen Regelungen im Wahlrecht eröffnet.

Welchen Spielraum
hat der Gesetzgeber?

II. Geschlechtsspezifische Regelungen im Wahlrecht: Varianten

Geschlechterparitätische Mandatsregelungen können verschiedene Elemente des Wahlrechts betreffen und unterschiedlich ausgestaltet werden. Die folgende Auflistung ist nicht vollständig, sondern benennt jene Varianten, die aktuell in Deutschland diskutiert werden. Berücksichtigt werden nur zwingende Regelungen. Nicht näher betrachtet werden im Folgenden die bereits seit längerem bestehenden *freiwilligen Quotenregelungen*, die viele Parteien in ihren Statuten festgelegt haben. Dass Parteien sich durch innerparteiliche Beschlüsse selbst an Quotenregelungen oder andere Förderinstrumente binden können, ist Teil ihrer demokratischen Freiheit und verfassungsrechtlich nicht (mehr) umstritten.¹⁴ Verfassungsrechtlich zulässig sind auch *Soll-Regelungen*, wie sie sich mittlerweile in den Kommunalwahlgesetzen in Baden-Württemberg (§ 9 Abs. 6 KWG), Hessen (§ 12 Abs. 1 S. 2 KWG) und Rheinland-Pfalz (§ 15 Abs. 4 KWG) finden.¹⁵

Bei der Wahl des Bundestages und der meisten Landtage haben die Wahlberechtigten zwei Stimmen: Mit der ersten Stimme wählen sie einen Direktkandidaten bzw. eine Direktkan-

didatin (Mehrheitswahl) und mit der Zweitstimme die Liste einer Partei (Verhältnisswahl). Auch bei den Kommunalwahlen finden sich beide Wahlmodi: Die Wahlen zur kommunalen Vertretungskörperschaft (z. B. Gemeinderat, Kreisrat) werden im Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Kandidatenlisten durchgeführt, während die Verwaltungsspitze (Bürgermeister/in, Landrat) im Mehrheitswahlssystem direkt gewählt wird.

1. Geschlechtsspezifische Regelungen bei der Listenaufstellung

Für die Verhältniswahl auf der Grundlage von Listen werden im Wesentlichen die folgenden Reformvorschläge diskutiert:

Modell „Reißverschluss“: Die Parteien/Gruppen werden verpflichtet, auf ihren Listen jeweils im Wechsel eine Frau und einen Mann zu nominieren. In Frankreich besteht diese Pflicht seit dem Jahr 2000 bei den Wahlen zum Senat (Art. L 300 frz. *Code électoral*) und seit 2007 in Kommunen mit mehr als 1.000 Einwohnern (Art. L 264 frz. *Code électoral*). Wie bereits gesagt, wurde das Modell „Reißverschluss“ Anfang des Jahres in Brandenburg für Landtagswahlen eingeführt,¹⁶ Mitte des Jahres wurde ein entsprechendes Gesetz vom Thüringer Landtag verabschiedet.¹⁷ Das Thüringer Gesetz sieht nach Änderungen während des Gesetzgebungsverfahrens nunmehr ein reines Reißverschlussverfahren vor, wonach Frauen und Männer auf den Kandidatenlisten jeweils im Wechsel zu platzieren sind.¹⁸ Das brandenburgische Gesetz sieht hingegen Ausnahmen für den Fall vor, dass nicht genügend Männer oder Frauen zur Wahl antreten. Reine Frauen- oder Männerparteien bleiben dort ebenfalls zulässig.¹⁹ Strukturell handelt es sich bei dem Reißverschlussverfahren um eine Ergebnisquote, da von den Parteien verlangt wird, dass zu gleichen Teilen Frauen und Männer gewählt werden, soweit dies praktisch möglich ist.

„Reißverschluss“

Modell „Blockbildung“: Weniger starr als das Reißverschlussmodell ist die Vorgabe, innerhalb bestimmter Kandidatengruppen oder „-blöcke“ jeweils einen bestimmten Frauenanteil festzuschreiben, der aber nicht notwendig bei 50 Prozent liegen muss.²⁰ Auch dieses Modell gibt es bereits in Frankreich: Bei den Regionalwahlen sowie den Territorialwahlen in Korsika (Art. L 364 frz. *Code électoral*) müssen die Parteilisten in Gruppen von jeweils sechs Personen aufgeteilt werden. Innerhalb dieser Gruppen müssen je 50 Prozent Frauen und Männer berücksichtigt werden, die Reihenfolge aber bestimmen die Parteien selbst.²¹ Auch hierbei handelt es sich um eine Ergebnisquote, die den Parteien aber größere Gestaltungsmöglichkeiten lässt.

„Blockbildung“

Modell „Offene Liste“: Andere Vorschläge regeln nicht den Vorgang der Listenaufstellung, sondern erlauben den Wähler/innen, aus den Listen frei auszuwählen. Wer nur oder mehrheitlich Frauen wählen möchte, ist dann nicht durch starre Listenvorgaben daran gehindert. Die Möglichkeit, aus offenen Listen frei zu wählen, ist ohne geschlechterpolitischen Hintergrund in den meisten Bundesländern bei der Kommunalwahl seit langem zulässig,²² in Bremen und Hamburg auch bei der Wahl der Bürgerschaft.²³ Das Modell enthält keine Quotenregelung, sondern verlagert die Reihung der Kandidat/innen von den Parteien auf das Wahlvolk. Es gibt den Wählenden also mehr Freiheit, entfaltet selbst aber keine steuernde Wirkung. Während Ergebnisquoten nach international vergleichenden Studien in der Regel zu einem signifikant höheren Frauenanteil in Parlamenten führen, zeigen offene Listen in unterschiedlichen Regionen unterschiedliche Effekte, d. h., Frauen werden sowohl „nach oben“ als auch „nach unten“ gewählt.²⁴

„Offene Liste“

2. Geschlechterquoten bei den Vorschlägen für die Direktmandate

Direktmandate werden danach bestimmt, welche Kandidatin bzw. welcher Kandidat in einem Wahlkreis die meisten Stimmen erhält. Hierzu kursieren folgende Änderungsvorschläge:

Modell „Tandem“: Der ursprüngliche Gesetzentwurf für das Land Brandenburg sah vor, die Zahl der Wahlkreise zu halbieren. In diesen vergrößerten Wahlkreisen sollte jede Partei verpflichtet sein, je einen Mann und eine Frau aufzustellen. Die Wähler/innen sollten entsprechend mit zwei Stimmen je einen Mann und eine Frau wählen. In der Folge hätten in jedem Wahlkreis zwingend ein Mann und eine Frau jeweils ein Direktmandat erhalten.²⁵ Vorgesehen war also auch hier eine Ergebnisquote. Sie hat sich in Brandenburg aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken politisch nicht durchgesetzt, wird jedoch bundespolitisch weiter diskutiert. In Frankreich besteht eine ähnliche Regelung für die Wahlen der Départementsräte. Jedoch stellen die Parteien hier jeweils ein Duo (*binôme*) aus einem Mann und einer Frau auf, das dann mit einer Stimme gemeinsam gewählt wird (Art. 191 frz. *Code électoral*).

„Tandem“

Modell „Mehrpersonenliste“: Alternativ wird erwogen, die Wahlkreise in ihrer derzeitigen Größe nicht anzutasten, aber dennoch jeder Partei die Nominierung einer Frau und eines Mannes vorzuschreiben.²⁶ Die Wahlberechtigten hätten weiterhin nur eine Stimme. Die letzte Entscheidung, ob ein Mann oder eine Frau gewählt wird, läge damit bei ihnen.

„Mehrpersonenliste“

3. Berücksichtigung der Geschlechtervielfalt

Noch komplizierter wird die Lage insofern, als ein geschlechterparitätisches Wahlrecht die Belange intergeschlechtlicher Menschen berücksichtigen muss. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2017 werden Personen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen können, in ihren Grundrechten verletzt, wenn das Personenstandsrecht sie dazu zwingt, das Geschlecht zu registrieren, aber keinen anderen positiven Geschlechtseintrag als weiblich oder männlich zulässt.²⁷ In der Folge hat der Bundesgesetzgeber in diesem Jahr das Personenstandsrecht reformiert. Seither besteht die Möglichkeit, den Geschlechtseintrag offen zu lassen oder als „divers“ zu führen (§ 22 Abs. 3 PStG). Diese Öffnungsklausel für intergeschlechtliche Menschen wird in Brandenburg in der Wahlrechtsreform insofern berücksichtigt, als die betroffenen Personen frei entscheiden können, ob sie einen für Männer oder einen für Frauen vorgesehenen Platz einnehmen möchten (§ 25 Abs. 3 S. 5 BbgLWG). Das Thüringer Gesetz ordnet intergeschlechtliche Personen hingegen „außer der Reihe“ ein, überlässt die Platzierung also den Parteien (§ 29 Abs. 5 S. 2, 3 ThürLWG).

Belange inter-
geschlechtlicher
Menschen

4. Sanktionen

Nicht jede rechtliche Regelung muss zwingend auch sanktionierbar sein. So ziehen die erwähnten Soll-Vorschriften in den Kommunalwahlgesetzen der Länder Baden-Württemberg (§ 9 Abs. 6 KWG), Hessen (§ 12 Abs. 1 S. 2 KWG) und Rheinland-Pfalz (§ 15 Abs. 4 KWG) weder Kontrollen noch Sanktionen nach sich. Das französische Parité-Gesetz eröffnet bei nicht regelkonformen Wahlvorschlägen die Möglichkeit, den Parteien die staatliche Finanzierung zu kürzen.²⁸ In Brandenburg haben Verstöße gegen die Geschlechterquotierung zur Folge, dass die entsprechenden Wahlvorschläge nicht zur Wahl zugelassen werden.²⁹ Auch das Thüringer Gesetz sieht diese Sanktion vor, erlaubt aber eine „Teilzurückweisung“, wenn nur Teile der Liste nicht paritätisch gestaltet sind (§ 30 Abs. 1 S. 4, 5 ThürLWG).

III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung sind mehrere fundamentale und im Grundgesetz lediglich abstrakt formulierte Grundsätze zu berücksichtigen: Zum einen geht es um die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG und damit zusammenhängend um den Grundsatz der demokratischen Repräsentation, der unserer Verfassung als Strukturprinzip zugrunde liegt (Art. 20 Abs. 2 GG). Daneben ist die Freiheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) insofern berührt, als in die Kandidatenaufstellung eingegriffen wird. Abzuwägen sind diese Grundsätze mit individuellen Gleichheitsrechten, insbesondere der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG) und dem an den Staat gerichteten Gebot, auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG).

Verkompliziert wird die verfassungsrechtliche Beurteilung dadurch, dass insbesondere die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl unterschiedlich interpretiert werden, so dass sowohl Befürworter/innen als auch Gegner/innen geschlechterparitätischer Regelungen sie für sich in Anspruch nehmen. Hinter diesen in Teilaspekten diametral entgegengesetzten Auffassungen stehen unterschiedliche Vorstellungen davon, was demokratische Repräsentation im Kern ausmacht.

1. Das Demokratieprinzip: Freiheit und Gleichheit der Partizipation

Unbestritten ist zunächst, dass sich im Demokratieprinzip Freiheit und Gleichheit begegnen: Demokratische Freiheit meint das Recht, sich an der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Dieses Recht haben in einer Demokratie grundsätzlich alle Staatsbürger/innen in gleicher Weise. Der Gedanke gleichen Zugangs und gleicher Teilhabe an demokratischen Prozessen ist dem Demokratieprinzip insofern immanent. Verfassungsrechtlich konkretisiert sich dieser Grundgedanke in dem allgemeinen aktiven und passiven Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1, 2 GG), der Parteienfreiheit (Art. 21 GG) sowie in Grundrechten wie der Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), die neben dem Aspekt der individuellen Entfaltung gerade auch den kommunikativen demokratischen Prozess schützen.³⁰

2. Demokratische Repräsentation nach dem Grundgesetz (Art. 20 Abs. 2 GG): unterschiedliche Verständnisse

Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht „alle Staatsgewalt [...] vom Volke aus“, wird von ihm jedoch in der Regel nicht durch unmittelbares Votum (z. B. in Volksabstimmungen), sondern in Wahlen sowie durch „besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ ausgeübt. Die Abgeordneten des Bundestages werden als „Vertreter des ganzen Volkes“ beschrieben (Art. 38 Abs. 1 GG). Das Grundgesetz verwendet den Ausdruck „Repräsentation“ nicht. Jedoch errichtet das Grundgesetz ein repräsentatives System demokratischer Herrschaft. In den Bundesländern bestehen vergleichbare Strukturen, mit der Ausnahme, dass in den Länderverfassungen in begrenztem Umfang direktdemokratische Elemente zugelassen sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass auch die Abgeordneten der Länderparlamente Repräsentanten des Volkes sind.³¹

Was es indessen bedeutet, als Einzelperson „dem ganzen Volk“ verpflichtet zu sein, wird in der verfassungsrechtlichen Literatur und in der Rechtsprechung unterschiedlich verstanden. Zusammengefasst lassen sich die drei folgenden, sehr unterschiedlichen Auffassungen von demokratischer Repräsentation unterscheiden:³²

Konfliktreiche
Gemengelage

Begegnung von Frei-
heit und Gleichheit

Monistische Repräsentationstheorien

Nach einem in der staatsrechtlichen Literatur in Deutschland weit verbreiteten Repräsentationsverständnis verkörpern die Abgeordneten des Bundestages bzw. der Länderparlamente das Volk als einheitliches Ganzes bzw. haben gerade die Aufgabe, eine solche Einheit herzustellen. In dieser Tradition bewegt sich etwa der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Er lehnte die auf ein geschlechterparitätisches Wahlrecht gerichtete Klage gegen das bayrische Landeswahlgesetz 2018 mit der Begründung ab, das freie Mandat befähige die Abgeordneten dazu, „an dem Integrationsprozess der Herausbildung eines überindividuellen Gemeinwillens mitzuwirken.“³³ Nach anderen Formulierungen repräsentieren die Abgeordneten ein einheitliches Gemein- oder Gesamtwohl,³⁴ sollen das Volk als Gesamtheit „vergegenwärtigen“³⁵ bzw. das eigentliche „Selbst des Volkes“³⁶ zum Ausdruck bringen. Für ein solches Repräsentationsverständnis verbietet es sich, in das Wahlrecht gruppenbezogene Merkmale wie das Geschlecht einzuführen, da die Gewählten eben nicht als Angehörige einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe – etwa eines Geschlechts – auftreten sollen, sondern ungeachtet ihrer persönlichen Eigenschaften, Erfahrungen und Beweggründe einem von ihnen abgelösten Gemeinwohl zu dienen verpflichtet sind. Gruppenbezogene Repräsentationskonzepte fragmentieren diese Einheit und laufen dadurch Gefahr, den Transformationsprozess vom Individuum zum Repräsentationssubjekt zu stören.

Das Volk als Einheit

Kritik

Kritik erfahren monistische Repräsentationsverständnisse insbesondere im Hinblick auf den faktischen gesellschaftlichen Pluralismus: In einer demokratischen Gesellschaft, die ihren Mitgliedern individuelle Grundrechte verbürgt, ist ein einheitlicher Gesamtwille realiter nicht zu erwarten.³⁷ Im Gegenteil schützt und fördert das Grundgesetz Vielfalt und stellt Regeln bereit, wie die unausweichlichen Interessenkonflikte friedlich beigelegt werden können. Für Kritiker/innen monistischer Repräsentationstheorien suggeriert die Vorstellung eines „einheitlichen“ Volkes eine Interessenidentität und ist insofern ebenso eine Fiktion wie der Gedanke, die Abgeordneten eines Parlaments erzeugten mit ihren Entscheidungen ein objektiv verifizierbares Gemeinwohl.³⁸ Parlamentarische Debatten sind demnach Schauplätze realer Interessengegensätze, die nicht qua Abstimmung in einer höheren Einheit aufgehoben werden, sondern kritisierbar und revidierbar bleiben.

Vielfalt als
Lebenswirklichkeit

Spiegelbildliche Repräsentationstheorien

Als das diametrale Gegenbild zu monistischen Repräsentationsverständnissen erscheint auf den ersten Blick das spiegelbildliche Repräsentationskonzept, das auch „deskriptiv“ genannt wird.³⁹ Spiegelbildliche Repräsentationstheorien weisen die Gedanken eines einheitlichen Volksganzen und eines objektiven Gemeinwohls vor allem deswegen zurück, weil mit dieser Fiktion reale Macht- und Interessenunterschiede unsichtbar gemacht würden. Demokratische Repräsentation bedeutet für sie, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen annähernd gemäß ihrem Bevölkerungsanteil im Parlament abzubilden. Bleibt der Anteil der weiblichen Abgeordneten unter dem Bevölkerungsanteil der Frauen von etwa 50 Prozent, besteht nach dieser Ansicht ein Repräsentationsdefizit. Dahinter steht die Vorstellung, Frauen (oder die Angehörigen anderer numerisch unterrepräsentierter Gruppen) könnten ihre spezifischen Interessen ansonsten nicht angemessen im politischen Prozess zur Geltung bringen. Ein männerdominiertes Parlament wird nach dieser Vorstellung typische Fraueninteressen gar nicht erst wahrnehmen oder sie nicht angemessen würdigen und in politischen Entscheidungen berücksichtigen.⁴⁰ Um an diesem Zustand etwas zu ändern, müssen demnach mehr Frauen in die Parlamente gelangen. Parität im Sinne einer Gleichverteilung von Mandaten auf die Geschlechter ist vor diesem Hintergrund eine elementare Bedingung der Chancengleichheit in der Politik.

Abbildung
gemäß dem
Bevölkerungsanteil

Spiegelbildliche Repräsentationsverständnisse liefern starke Argumente für geschlechtsspezifische Wahlrechtsregeln, indem sie auf einen naheliegenden Zusammenhang hinweisen: Die Personen, die in Parlamente und kommunale Vertretungskörperschaften gewählt wurden, werden nicht wie durch ein Wunder ihre biographischen Prägungen ablegen und zu neutralen Sprachrohren eines vorfindlichen Gemeinwohls werden. Sie werden bestimmte Lebenslagen kennen und andere nicht einmal wahrnehmen, bestimmte Lebensweisen wertschätzen und andere nicht fördern wollen sowie allgemein versuchen, ihr politisches Programm durchzusetzen, das bestimmten Interessen dient und anderen nicht. Aus demokratiethoretischer Perspektive sind interessegeleitete und einseitige Standpunkte zunächst einmal auch kein Problem. Demokratische Kommunikation soll gerade das Forum sein, in dem unterschiedliche Meinungen und Programmatiken aufeinandertreffen, um im friedlichen Streit – und mit der Bereitschaft, den eigenen Standpunkt zugunsten von Kompromissen zu relativieren – zu gemeinsamen Lösungen zu finden. Hierzu müssen aber alle Bürger/innen die gleichen Chancen haben, sich an diesen Debatten zu beteiligen.

Kritik

Aus demokratiethoretischer Perspektive werfen spiegelbildliche Repräsentationstheorien aber auch eine Reihe von Problemen auf. So ist schon schwer zu erklären, weshalb gerade Frauen der besonderen Förderung bedürfen sollen, während andere Ungleichheiten wie die aufgrund des ökonomischen Status oder der Herkunft unberücksichtigt bleiben.⁴¹ Angesichts der mittlerweile auch im Personenstandsrecht abgebildeten Erkenntnis, dass es Personen gibt, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht angehören, wird auch die Anknüpfung an den Gegensatz „männlich/weiblich“ begründungsbedürftig. All dies kann man indessen noch mit dem besonderen historisch geprägten Machtgefälle gerade zwischen Männern und Frauen begründen, dessen Überwindung das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG besonderes Gewicht verleiht.

Ausblendung anderer
Bevölkerungsgruppen

Grundsätzlicher sind Einwände, die sich gegen das Ziel der gruppenproportionalen Verteilung von Mandaten richten. Ginge es bei der Wahl nur darum, die Zusammensetzung der Bevölkerung möglichst realitätsgerecht zu spiegeln, könnte man die Mandate in letzter Konsequenz auch nach proportionalen Gesichtspunkten auslosen.⁴² Die kommunikativen und voluntativen Elemente der demokratischen Willensbildung geraten dabei aus dem Blick. In demokratischen Prozessen geht es wesentlich darum, Interessen zu artikulieren, Meinungen auszutauschen und um Lösungen zu ringen. Gewählt werden sollen am Ende die Personen und Programme, die am meisten Stimmberechtigte davon *überzeugt* haben, ihre Interessen und/oder die Interessen der politischen Gemeinschaft am besten zu vertreten.

Vernachlässigung
des Willensbil-
dungsprozesses

Der dritte Kritikpunkt liegt in der schematischen Annahme, Frauen und Männer hätten jeweils spezifische Interessen, die das jeweils andere Geschlecht weder teilt noch zu berücksichtigen bereit ist.⁴³ Wo monistische Theorien die Homogenität eines ganzen Volkes fingieren, konstruieren spiegelbildliche Theorien gleichlaufende Gruppenidentitäten.⁴⁴ Zweifellos ist die pluralistische Gesellschaft von unterschiedlichen Interessenlagen und sozialen Perspektiven⁴⁵ geprägt, die sich häufig anhand gruppenbezogener Merkmale wie dem Geschlecht, der Herkunft oder dem ökonomischen Status beschreiben lassen. Jedoch sind gruppenbezogene Kategorien immer unterkomplex, weil sich die Interessenlage eines Menschen kaum jemals aus nur einer Eigenschaft oder einem prägenden Lebensereignis ergibt.⁴⁶ Spiegelbildliche Repräsentationskonzepte stehen vor dem Problem, dass zwar manche Erfahrungen im Mittel stärker von Frauen als von Männern gemacht werden – so trifft etwa die vergleichsweise schlechte Entlohnung in den pflegenden Berufen überwiegend Frauen. Gleichzeitig aber unterscheiden sich die Eigenschaften, Erfahrungen, Interessen und politischen Ziele sowie die soziale Situation von Frauen *untereinander* in vieler Hinsicht stark – und können sich mit den Belangen von Männern deutlich *überschneiden*.

So wird eine ins Parlament gewählte Unternehmerin etliche Interessen mit männlichen Unternehmern teilen, sich aber in die Situation von Erzieherinnen und Reinigungskräften möglicherweise weniger gut hineindenken können. Denn die Unternehmerin ist nicht nur eine Frau, sondern auch Angehörige eines bestimmten Berufes, der von eigenen Gesetzen und Zwängen geprägt ist, und sie bewegt sich in einem sozialen Milieu, dessen Blickfeld begrenzt ist. Vielleicht betrachtet sie noch dazu weder ihr Geschlecht, noch ihren Beruf als das Merkmal, das sie entscheidend prägt, sondern ihre Leidenschaft für schnelle Autos. Als Abgeordnete setzt sie sich dann möglicherweise weder für „Fraueninteressen“, noch für die Belange mittelständischer Betriebe ein, sondern engagiert sich gegen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen. Umgekehrt kann Menschen, die einer bestimmten sozialen Gruppe nicht angehören, nicht pauschal unterstellt werden, sie seien unfähig, sich deren Belange zu eigen zu machen, wenn sie sie für vernünftig erachten.⁴⁷ Der Rückschluss von einer persönlichen Eigenschaft bzw. einem Erfahrungshintergrund – hier dem Geschlecht – auf eine allen Betroffenen gemeinsame Interessenlage beruht daher auf Vereinfachungen und birgt die Gefahr, stereotype Vorstellungen von Gruppenidentitäten zu verfestigen.⁴⁸

Unterkomplexe
Konstruktion von
Gruppenidentitäten

Pluralistische Repräsentationsverständnisse

Der gegenwärtig häufig als unauflöslicher Grundkonflikt inszenierte Gegensatz von monistischen und spiegelbildlichen Repräsentationskonzepten gibt das theoretische Spektrum indessen nicht vollständig wieder. Gruppenbezogene Interessen und Machtungleichheiten können demokratietheoretisch bedeutsam sein, ohne zugleich eine spiegelbildliche Abbildung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu verlangen. Pluralistische Repräsentationsverständnisse sehen demokratische Repräsentation als Element und Ausdruck offener Meinungs- und Verhandlungsprozesse über gegenläufige individuelle und gesellschaftliche Interessen. Parlamente und kommunale Vertretungskörperschaften sind demnach weniger Spiegel eines außerhalb ihrer selbst liegenden Volkes oder Gemeinwohls, sondern ein Raum, in dem die wesentlichen gesellschaftlichen Konflikte zur Sprache gebracht und in fairen Verfahren ausgehandelt werden können.⁴⁹ Dem Grundsatz nach ist diese *kommunikative* Dimension demokratischer Repräsentationsprozesse auch in der Verfassungsrechtswissenschaft und -rechtsprechung anerkannt.⁵⁰ Welche Konsequenzen sich daraus aus einer gleichheitsrechtlichen Perspektive ergeben, wird demgegenüber seltener thematisiert.

Bedeutung
kommunikativer
Prozesse

Pluralistische Repräsentationsvorstellungen unterscheiden sich von monistischen Verständnissen dadurch, dass sie das Volk (auch) als Gegenstand der Repräsentation nicht als homogene Einheit verstehen, sondern als pluralistisch zusammengesetzte politische Gemeinschaft, die ihre Interessenkonflikte in fairen demokratischen Verfahren austrägt. Von spiegelbildlichen Theorien unterscheidet sie vor allem der Fokus auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung, der unter Bedingungen der Freiheit und Gleichheit stattfinden muss. Eine plurale Zusammensetzung der Parlamente und kommunalen Vertretungskörperschaften ist demnach nicht aus Gründen der Proportionalität erforderlich. Sie erhöht aber die Wahrscheinlichkeit, alle gesellschaftlich vorhandenen Interessen wahrzunehmen und zu berücksichtigen. Bleibt die Arbeit in den politischen Vertretungskörperschaften einem exklusiven Kreis von Menschen mit ähnlichen Eigenschaften und biographischen Erfahrungen vorbehalten, droht der Blickwinkel sich auf deren Belange zu verengen.

Wahrnehmung der
gesellschaftlich vor-
handenen Interessen

Hinzu kommt, dass es den Wahlberechtigten selbst wichtig sein kann, sich von Menschen repräsentiert zu sehen, mit denen sie einen Erfahrungshintergrund teilen. Gerade Bevölkerungsgruppen, die traditionell wenig Einfluss auf die Politik hatten, können auf die *Präsenz des Ähnlichen* Wert legen.⁵¹ Das demokratische Wahlrecht gibt die Diskussion um das adäquate Repräsentationsverständnis in dieser Hinsicht frei: Die Wähler/innen entscheiden mit ihrer Stimme auch darüber, in welcher Weise sie sich am besten reprä-

sentiert fühlen. Das kann eine Person sein, die über ähnliche Merkmale und Erfahrungen verfügt („auch eine Frau“), oder ein politisches Programm („gegen Tempolimits“), es kann aber auch schlicht Sympathie oder Antipathie entscheiden („brüllt immer so“) oder die Gewohnheit durchschlagen („habe schon immer Partei X gewählt“).⁵² So gesehen, ist es auch Sache der Wähler/innen, sich im Geflecht der sozialen Gruppen einer Gesellschaft zu positionieren bzw. Zuschreibungen von außen anzunehmen, zu bekämpfen oder zu ignorieren. Nach pluralistischen Repräsentationsverständnissen geben Ungleichverteilungen bei den Mandatsträgern insofern Anlass zur Besorgnis, als sie ein Indiz für fehlende Chancengleichheit sein können.

Zusammenfassung: gruppenbezogene Repräsentationskonzepte in der Diskussion

Bezieht man die genannten Repräsentationsverständnisse auf die Grundpositionen zu geschlechterparitätischen Regelungen, ergibt sich folgendes Bild:

Anhänger/innen monistischer Repräsentationskonzepte neigen eher den **Thesen 3 und 4** zu, wonach zwingende geschlechterparitätische Regelungen bei der Kandidatenauswahl mit der Verfassung jedenfalls in ihrer gegenwärtigen Form nicht zu vereinbaren sind, weil sie den Gedanken des Volkes als Einheit in Frage stellen.⁵³ Demgegenüber lässt sich **These 1**, wonach ein geschlechterparitätisches Wahlrecht zwingend geboten ist, kaum anders als mit einem spiegelbildlichen Repräsentationsverständnis begründen, weil sich nach ihm aus der unproportionalen Sitzverteilung ohne Weiteres ein demokratisches Legitimationsdefizit ergibt.⁵⁴ Pluralistisch-pragmatische Repräsentationsverständnisse können die generelle Zulässigkeit paritätischer Modelle begründen (**These 2**),⁵⁵ jedoch kann man auf ihrer Basis auch zu der Verfassungswidrigkeit nach geltendem Recht (**These 3**) gelangen.⁵⁶ Hierfür wird es entscheidend darauf ankommen, wie man die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl versteht und welches Gewicht man dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zuspricht.

Demokratisches
Legitimationsdefizit?

3. Die Wahlrechtsgrundsätze

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, freier, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt. Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG macht diese Grundsätze auch für Wahlen auf Landes- und Kommunalebene verbindlich.⁵⁷ Aus den Wahlrechtsgrundsätzen ergeben sich subjektiv-öffentliche Rechte der Einzelnen auf ein diesen Grundsätzen folgendes aktives und passives Wahlrecht.⁵⁸

Einwirkungen
auf das aktive und
passive Wahlrecht

Von geschlechtsspezifischen Wahlrechtsklauseln können die Grundsätze der Freiheit, Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl betroffen sein. Der *Grundsatz der Freiheit der Wahl* verlangt, dass die Entscheidung für eine Partei oder eine bestimmte Person frei von staatlichem Einfluss möglich sein muss.⁵⁹ Nach dem Grundsatz der *Gleichheit der Wahl* muss die Stimme jedes Wahlberechtigten genauso viel zählen wie jede andere.⁶⁰ Die *Allgemeinheit der Wahl* schließlich verbietet, bestimmte Individuen oder Bevölkerungsgruppen von dem Wahlrecht auszuschließen.⁶¹

Einschränkungen im Moment der Stimmabgabe

Gesetzliche Regelungen des Wahlrechts können den Vorgang der Stimmabgabe als solchen oder aber das Vorfeld, also zum Beispiel die Kandidatenaufstellung oder den Wahlkampf, betreffen. Die *Freiheit der Wahl* ist berührt, wenn staatliche Stellen im Moment der Stimmabgabe steuernd auf die individuelle Entscheidung einwirken. Eine solche Einschränkung kann in dem „Tandem“-Modell gesehen werden, wie es ursprünglich in Brandenburg für die Vergabe der Direktmandate vorgesehen war, weil es die Wähler/innen verpflichtet, mit ihren Stimmen verbindlich je einen Mann und eine Frau zu wählen.

Einschränkungen des Wahlvorschlagsrechts

Alle anderen Vorschläge setzen im Vorfeld der Stimmabgabe an, berühren also das Wahlvorschlagsrecht und betreffen damit in erster Linie die Freiheit der Parteien (Art. 21 GG, dazu sogleich unter 4.). Da jedoch nicht nur Parteien das Recht haben, Wahlvorschläge zu machen, können auch die Wahlgrundsätze selbst berührt sein. Aus diesem Grund entfalten die Wahlrechtsgrundsätze Wirkung auch im Vorfeld der Wahl.⁶²

[Freiheit der Parteien](#)

Die Freiheit der Wahl

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen angemerkt, der Grundsatz der *Freiheit der Wahl* umfasse auch ein freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten.⁶³ Damit wendet sich das Gericht vor allem gegen Regelungen, die das Wahlvorschlagsrecht nur Parteien, nicht aber Einzelpersonen zuweisen⁶⁴ oder die Zusammenstellung der Listen den Parteiführungen statt der demokratischen Entscheidung der Mitglieder überlassen.⁶⁵ Zu der Frage, ob und in welcher Form der Gesetzgeber den Parteien eine bestimmte Reihung ihrer Bewerber/innen vorschreiben darf, hat das Gericht sich bislang nicht geäußert. Im Schrifttum wird vertreten, dass sich derartige Regelungen jedenfalls auf das passive Wahlrecht potenzieller Kandidat/innen auswirken, die nicht mehr für jeden Listenplatz kandidieren können.⁶⁶

Die Allgemeinheit der Wahl

Der Grundsatz der *Allgemeinheit der Wahl* besagt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen offenstehen muss.⁶⁷ Auch damit soll letztlich die demokratische Gleichheit der Staatsbürger/innen abgesichert werden.⁶⁸ Die Teilnahme an der Wahl darf nicht von besonderen politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Voraussetzungen abhängig gemacht werden.⁶⁹ Auch der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bezieht sich nicht nur auf die Zulassung zur Wahl, sondern auf das Wahlvorschlagsrecht.⁷⁰ Kritisiert wird unter dem Gesichtspunkt der Allgemeinheit der Wahl, wenn hinsichtlich des passiven Wahlrechts nach Geschlechtern getrennte Doppelstrukturen gebildet werden, wenn die Parteien also – wie in Brandenburg – getrennte Listen für Männer und Frauen ausweisen müssen.⁷¹ Hiergegen lässt sich wiederum anführen, dass selbst mit dieser Art von Geschlechtertrennung kein vollständiger Ausschluss von Männern oder Frauen vom Wahlrecht oder eine ständische Untergliederung der Wahlberechtigten verbunden ist. Für die gelegentlich befürchtete Entwicklung zu einer quasi-ständischen „geschlechtsbezogene[n] Gruppensouveränität“⁷² müsste auch der Wahlvorgang selbst, also die Stimmabgabe, nach Geschlechtern getrennt sein. Dies wäre der Fall, wenn Frauen nur Frauen und Männer nur Männer wählen dürften oder wenn es gar getrennte Frauen- und Männerkammern im Parlament gäbe. Dies alles steht aktuell nicht zur Debatte. Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bislang ausschließlich auf Regelungen bezogen, die das Wahlvorschlagsrecht bei bestimmten Akteuren monopolisieren. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist demnach jedenfalls dann verletzt, wenn nicht alle Wahlberechtigten das Recht haben, Wahlvorschläge zu machen, sondern dies nur auf dem Umweg über eine Partei möglich ist.⁷³ Ob auch eine gruppenbezogene Differenzierung der Wahlvorschläge den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in jedem Fall beschränkt, muss insofern als verfassungsrechtlich ungeklärt gelten. Mit diesem Grundsatz kollidieren aber jedenfalls geschlechtsbezogene Regelungen, die als Kandidat/innen nur Männer und Frauen vorsehen. Menschen, die sich keinem dieser beiden Geschlechter dauerhaft zuordnen können, sind dann vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Ein geschlechterparitätisches Wahlrecht müsste darum zwingend eine gleichberechtigte Möglichkeit zur Kandidatur für diese Personengruppe vorsehen.

[Absicherung demokratischer Gleichheit](#)

[Verfassungsrechtlich ungeklärte Fragen](#)

Die Gleichheit der Wahl

Schließlich bezieht sich auch der Grundsatz der *Wahlrechtsgleichheit* auf das Vorfeld der Wahl.⁷⁴ Er gewährleistet das Recht auf gleichen Zugang zu politischen Ämtern, das jedenfalls im Sinne einer Chancengleichheit verstanden werden muss. Eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit wird insofern angenommen, als ein geschlechterparitätisches Wahlrecht den Zugang zu politischen Ämtern nach dem Kriterium des Geschlechts steuert und begrenzt.⁷⁵ In einzelnen Konstellationen kann es auch zu Problemen mit der Zählwertgleichheit der Stimmen kommen, weil unter Umständen ein Mann oder eine Frau qua Geschlecht ein Mandat erhält, obwohl eine Person des anderen Geschlechts mehr Stimmen bekommen hat.⁷⁶

Gleicher Zugang zu politischen Ämtern

4. Die Freiheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG)

Neben den Wahlrechtsgrundsätzen betrifft die Ausgestaltung des Wahlrechts auch den Grundsatz der Parteienfreiheit, der in Art. 21 Abs. 1 GG geregelt ist. Das Freiheitsrecht der Parteien bezieht sich auf ihre Gründung, die Ausgestaltung ihrer inneren Willensbildungsprozesse und ihr Agieren nach außen.⁷⁷ Ihre innere Willensbildung soll als wesentlicher Teil der demokratischen Entscheidungsfindung grundsätzlich frei von staatlichem Einfluss bleiben.⁷⁸

Regelungen, die den Parteien eine bestimmte Ausgestaltung ihrer Wahlvorschläge hinsichtlich des Ergebnisses vorschreiben, greifen in die Parteienfreiheit ein.⁷⁹ Das betrifft nicht nur den Vorgang der Kandidatenauswahl selbst, sondern unter Umständen auch die inhaltliche Programmatik: Parteien können und dürfen politisch gegen Geschlechterquoten oder allgemein gegen Frauenfördermaßnahmen sein. Verbindliche Paritätsvorgaben zwingen sie in ein Verfahren der Kandidatenaufstellung, das ihren eigenen Überzeugungen – und damit auch dem, wofür sie programmatisch stehen – widerspricht.⁸⁰

Parteien dürfen gegen Quoten sein

5. Rechtfertigung geschlechtsspezifischer Einschränkungen: Umfang und Grenzen demokratischer Gleichheitsrechte

Die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit werden nicht schrankenlos gewährleistet, sondern können durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt werden. Angesichts der großen Bedeutung der freien und demokratischen Willensbildung unterliegt die Rechtfertigung solcher Einschränkungen jedoch hohen Hürden.

Zwingende verfassungslegitimierte Gründe

Für alle Wahlrechtsgrundsätze sind die Möglichkeiten der Einschränkung begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert in ständiger Rechtsprechung lediglich *zwingende Gründe*,⁸¹ schränkt den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum also erheblich ein. Die Gründe müssen demnach durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das den Wahlrechtsgrundsätzen die Waage halten kann.⁸² Als zwingende Gründe hat das Bundesverfassungsgericht bislang vor allem drei Umstände akzeptiert, die sich letztlich aus dem Demokratieprinzip bzw. den allgemeinen Zielen demokratischer Wahlen ergeben: die Sicherung der *Integrationsfunktion*⁸³ und der *Kommunikationsfunktion*⁸⁴ der Wahl sowie die *Funktionsfähigkeit* der Vertretungskörperschaften⁸⁵. Speziell für geschlechtsbezogene Wahlrechtsregelungen wird darüber hinaus über die Bedeutung der staatlichen Pflicht aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG debattiert, für die tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter zu sorgen.

Eingeschränkter Gestaltungsspielraum

„Gleichheit in Freiheit“ als wesentlicher Grundsatz des Demokratieprinzips

Demokratische Freiheit kann nicht ohne den Gedanken der formalen Gleichheit aller Bürger/innen gedacht werden: Nur, wenn alle das gleiche Recht haben, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, sind sie in einem demokratietheoretischen Sinne frei und kann die Wahl integrierende Wirkung entfalten. Gleichheit darf zudem keine leere Formel bleiben, sondern muss tatsächlich erreichbar sein. Schon früh hat das Bundesverfassungsgericht

Gedanke der Chancengleichheit

daher den Grundsatz der *Wahlrechtsgleichheit* mit dem Gedanken der *Chancengleichheit* bei der Bewerbung um ein Mandat (also im Vorfeld des Wahlvorgangs) verknüpft.⁸⁶ Der Grundsatz der Chancengleichheit fordert demnach, „daß die Rechtsordnung jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit die gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleistet“⁸⁷. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Forderung allerdings zunächst ausschließlich mit dem Verbot verbunden, die vorgefundene Wettbewerbslage durch staatliche Maßnahmen zugunsten oder zulasten bestimmter Wahlbewerber oder Parteien zu verändern.⁸⁸ Staatliche Maßnahmen, die der *Herstellung* von Chancengleichheit dienen, wo sie im freien Wettbewerb aus strukturellen Gründen nicht besteht, sind damit noch nicht gerechtfertigt.

Materiale Verständnisse der Wahlrechtsgleichheit

Die strikt formale Sichtweise auf die Wahlrechtsgleichheit wird in der Literatur kritisiert. Für Kritiker/innen ergibt sich die Notwendigkeit für fördernde und ausgleichende Maßnahmen schon aus den Wahlrechtsgrundsätzen selbst. Gleichheit der Wahl muss nach dieser Lesart *material* gedacht werden, für die Wähler/innen also auch tatsächlich erreichbar sein.⁸⁹ Bezieht man diese These auf das Verhältnis der Geschlechter, müssen Frauen als passiv Wahlberechtigte gleiche Möglichkeiten haben, für Mandate zu kandidieren, und alle aktiv Wahlberechtigten eine angemessene Zahl an Frauen auf den Stimmzetteln vorfinden. Folgt man dieser Begründung, können geschlechterparitätische Maßnahmen schon durch den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit selbst gerechtfertigt sein. Ein materiales Verständnis der Wahlrechtsgleichheit kann sich allerdings, auch wenn das nicht immer deutlich ausgesprochen wird, nur auf das *Vorfeld des Wahlvorgangs* beziehen, nicht aber auf die Stimmabgabe oder die Mandatsverteilung. Das formale Prinzip „ein Mensch – eine Stimme“ ist um der staatsbürgerlichen Gleichheit willen unantastbar und darf auch zugunsten von Gleichstellungszielen nicht eingeschränkt werden.⁹⁰

Forderung tatsächlicher Erreichbarkeit

Das Bundesverfassungsgericht lehnt ein materiales Verständnis der Wahlrechtsgleichheit jedoch bislang auch für das Wahlvorfeld ab. Bis in neuere Entscheidungen hinein betont es in ständiger Rechtsprechung, die Wahlrechtsgleichheit sei strikt formal zu verstehen.⁹¹ Wer sich dieser Interpretation anschließt, kann gesetzliche Regelungen, die auf die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit gerichtet sind, nicht aus den Wahlrechtsgrundsätzen selbst rechtfertigen, sondern bedarf zusätzlicher rechtfertigender Gründe.

Strikt formales Verständnis des Bundesverfassungsgerichts

Anwendbarkeit des Gleichstellungsgebots auf den Bereich politischer Repräsentation

Eine andere Bewertung kann sich jedoch aus dem ausdrücklichen staatlichen Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ergeben. Nach dieser Regelung ist der Staat verpflichtet, auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen hinzuwirken. Die Klausel, die 1994 in das Grundgesetz eingefügt wurde, wird allgemein als Staatsaufgabe verstanden, das Recht auf Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durchzusetzen.⁹²

Hierzu wird vertreten, diese Regelung beziehe sich nicht auf die Wahlrechtsgrundsätze, da „Grundrechtsschutz und Staatsorganisation zwei Paar Schuhe“⁹³ seien. Folgt man dieser Auffassung, so sind gesetzgeberische Maßnahmen, mit deren Hilfe der Frauenanteil in den Parlamenten gesteigert werden soll, jedenfalls nicht mit dem staatlichen Förderauftrag zu rechtfertigen. Das Argument stützt also die **Thesen 3 und 4**, die von einer Verfassungswidrigkeit geschlechterparitätischer Wahlrechtsregelungen *per se* ausgehen.

Geht man jedoch mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Wahlrechtsgrundsätze jedenfalls auch subjektive Rechtspositionen der Wahlberechtigten begründen (s. o.), lassen sich die Umstände der demokratischen Wahl und der Schutz des individuellen Wahlrechts nicht in dieser Schärfe voneinander trennen. In diesem Sinne bezieht

Weites Verständnis
des Gleichstellungsgebots

das Bundesverfassungsgericht den Staatsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG denn auch im Ausgangspunkt auf die gesamte gesellschaftliche Wirklichkeit, ohne Einschränkungen hinsichtlich der betroffenen Lebensbereiche zu machen.⁹⁴ Für ein solches Verständnis spricht auch die völkerrechtliche Regelung in Art. 7 i. V. m. Art. 4 der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW). Art. 7 verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Diskriminierungen von Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu verhindern und insbesondere gleiche Rechte bei der Partizipation an der politischen Willensbildung sowie bei der Stimmabgabe zu gewährleisten. Art. 4 der Konvention erlaubt zeitweilige fördernde Maßnahmen mit dem Ziel, Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Frauen herzustellen („zeitweise Sondermaßnahmen“). Auch diese Norm bezieht sich auf alle staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche und somit auch auf die politische Partizipation und Repräsentation.⁹⁵ Die Bundesrepublik ist der Frauenrechtskonvention beigetreten und hat sich damit zur Umsetzung ihrer Ziele völkerrechtlich verpflichtet. Innerstaatlich gilt die Konvention im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Die Staatenpflichten aus Art. 7 i. V. m. Art. 4 CEDAW sind für staatliches Handeln in Deutschland daher bindend, wobei angesichts ihrer unbestimmten Formulierung ähnlich wie bei Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (s. u.) ein erheblicher politischer Gestaltungsspielraum besteht.

Verfassungsgerichtliche
Entscheidungen

Konkret auf das Wahlrecht bezogen liegen mittlerweile einige verfassungsgerichtliche Entscheidungen vor, die sich mit dem Verhältnis der Wahlrechtsgrundsätze zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG befassen. So hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in einer seiner Entscheidungen zu geschlechterparitätischen Regelungen im Kommunalwahlrecht den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie den gleichlautenden Artikel der Landesverfassung (Art. 17 Abs. 3 S. 2 LV Rh.-Pf.) für anwendbar gehalten und die Herstellung gleicher Chancen für Frauen und Männer im Wahlverfahren als legitimes gesetzgeberisches Ziel anerkannt.⁹⁶

In seiner Anfang 2019 veröffentlichten Entscheidung zum Wahlrecht von Menschen, die in allen Bereichen ihres Lebens unter Betreuung stehen, hat sich das Bundesverfassungsgericht (Zweiter Senat) erstmals grundlegend zum systematischen Verhältnis der Gleichheitsrechte in Art. 38 Abs. 1 GG (Wahlrechtsgleichheit) und in Art. 3 GG geäußert. Demnach ist die Wahlrechtsgleichheit ein Spezialfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG, dieser ist folglich *neben* Art. 38 Abs. 1 GG nicht anwendbar.⁹⁷ Anders beurteilt der Senat dies bei dem speziellen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, der ein besonderes Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen statuiert. Mehrere besondere Gleichheitssätze sind demnach nebeneinander anwendbar.⁹⁸ Auch das besondere Fördergebot zugunsten von Menschen mit Behinderungen, das dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG entnommen wird, gilt für die Teilnahme an der Wahl.⁹⁹ Diese Überlegungen sind auf den Grundsatz der Gleichberechtigung auf Männern und Frauen gem. Art. 3 Abs. 2 S. 1 und 2 GG übertragbar, da auch diese Normen systematisch als besonderes Benachteiligungsverbot (S. 1) und staatlicher Förderauftrag (S. 2) zu lesen sind.¹⁰⁰ Gesetze, die das Wahlrecht regeln, können demnach an diesen Normen gemessen werden. Das Ziel der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen ist insofern ein legitimes verfassungsrechtliches Ziel auch in Ansehung der Wahlrechtsgrundsätze und der Parteienfreiheit.¹⁰¹

Einschränkbarkeit der Parteienfreiheit

Auch die Freiheit der Parteien kann durch gesetzliche Regelungen zur Kandidatenaufstellung eingeschränkt werden. Ihrer besonderen Bedeutung für den demokratischen Willensbildungsprozess ist dabei Rechnung zu tragen.¹⁰²

Nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG müssen Parteien in ihrer inneren Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen. Einig ist man sich auf der abstrakten Ebene, dass innerparteiliche Chancengleichheit zu den unabdingbaren demokratischen Grundsätzen gehört.¹⁰³ Ob hierfür aktive staatliche Maßnahmen zugunsten strukturell benachteiligter Gruppen zulässig sind, ist bislang nicht geklärt. Insofern stellt sich auch hier die Frage, ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG oder ein sich aus den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl ergebendes Recht auf Chancengleichheit als rechtfertigende Gründe in Betracht kommen. Da die Parteien jedenfalls auch ein wichtiger Bestandteil der gesellschaftlichen demokratischen Willensbildung sind und insofern noch weniger als die Wahlen dem rein staatsorganisationsrechtlichen Bereich zugerechnet werden können, bestehen Bedenken im Hinblick auf die Geltung des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hier nicht.

Bedeutung
innerparteilicher
Chancengleichheit

Reichweite des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

Hält man Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Kontext des Wahlrechts für anwendbar, so stellt sich die weitere Frage, welche Art von Maßnahmen sich mit seiner Hilfe rechtfertigen lassen.

Nach der eingangs aufgeführten **These 1** sind geschlechterparitätische Regelungen gerade aufgrund des Gleichbehandlungsauftrags *zwingend geboten*. Zwei Bedingungen müssten dafür erfüllt sein: (1) Der Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG muss als staatliche *Schutzpflicht* zugunsten der Gleichberechtigung gelesen werden. (2) Aus dieser Pflicht muss sich ein *Anspruch* auf gesetzgeberisches Handeln zugunsten paritätischer Mandatsverteilung ergeben.¹⁰⁴

Anspruch
auf paritätische
Mandatsverteilung?

Während Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG tatsächlich auch in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bereits als „Schutzauftrag“¹⁰⁵ oder „Schutzpflicht“¹⁰⁶ beschrieben wurde, ist die zweite Annahme eines grundgesetzlichen *Anspruchs* auf ein geschlechterparitätisches Wahlrecht vergleichsweise stark. Denn in der Sache wird Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG überwiegend nicht als ergebnisorientiertes „Paritätsgebot“ verstanden, aus dem sich konkrete Ansprüche auf tatsächliche Gleichstellung herleiten lassen.¹⁰⁷ Die Norm lenkt den Blick vielmehr auf freiheitsbeschränkende gesellschaftliche Verhältnisse und verpflichtet den Staat, diese zu beseitigen.¹⁰⁸ Welche Strategien dabei verfolgt werden, liegt in der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers und bleibt damit im Wesentlichen der politischen Debatte und Entscheidung vorbehalten.¹⁰⁹ Ein Anspruch auf proportionale Vertretung in politischen Vertretungsorganen lässt sich darum letztlich nur auf der Grundlage einer spiegelbildlichen Repräsentationstheorie begründen, denn nur sie sieht den frauenspezifischen Nachteil schon in der Tatsache der numerischen Unterrepräsentation selbst.

Neigt man diesem Repräsentationsverständnis nicht zu, ist weiter zu prüfen, ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG immerhin **These 2** stützen kann, wonach geschlechterparitätische Regelungen jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Die Formulierung, wonach bestehende Benachteiligungen zu beseitigen sind, lässt sich als Auftrag lesen, strukturelle Hürden, die der Gleichberechtigung von Männern und Frauen entgegenwirken, durch aktive staatliche Maßnahmen abzubauen. Geschlechtsbezogene Regelungen im Wahlrecht, die dem Zweck dienen, die Bedingungen tatsächlicher Chancengleichheit herzustellen, also die gleiche Nutzung der Freiheitsrechte überhaupt erst möglich zu machen, können demnach gerechtfertigt sein, wenn sie zu diesem Zweck geeignet sind und sich im Vergleich zu dem Gewicht der Wahlrechtsgrundsätze als verhältnismäßig erweisen.¹¹⁰ Der Gesetzgeber hat nach dieser Auffassung einen (begrenzten) politischen Gestaltungsspielraum.

Auftrag zum
Abbau von Hürden

6. Die Möglichkeit einer Grundgesetzänderung

In Frankreich ist das Parité-Gesetz erst nach einer Verfassungsänderung eingeführt worden.¹¹¹ Art. 1 Abs. 2 der französischen Verfassung enthält seitdem die staatliche Pflicht, den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Mandaten und politischen Ämtern zu fördern. Art. 4 Abs. 2 verpflichtet die Parteien, zur Verwirklichung dieses Grundsatzes beizutragen. Für Deutschland stellt sich die Frage, ob das Grundgesetz nach diesem Vorbild zugunsten eines geschlechterparitätischen Wahlrechts geändert werden dürfte. Nach den **Thesen 1 und 2** handelte es sich hierbei nur um eine Klarstellung. Für **These 3** wäre sie eine Voraussetzung, die ein solches Wahlrecht erst möglich machte. Nach **These 4** verbietet sich eine derartige Grundgesetzänderung von vornherein.

Die *Ewigkeitsklausel* des Art. 79 Abs. 3 GG nennt die Verfassungsgrundsätze, die auch durch eine Grundgesetzänderung nicht angetastet werden dürften. Unter ihnen findet sich das Demokratieprinzip. Das wesentliche Argument, das *gegen* die Möglichkeit einer Grundgesetzänderung angeführt wird, basiert auf einer monistischen Repräsentationstheorie und lässt sich folgendermaßen rekonstruieren: Das Demokratieprinzip setzt voraus, dass das Volk als Einheit gesehen wird. Differenziert man im Wahlrecht nach dem Kriterium des Geschlechts, so wird diese Einheit fragmentiert, es entsteht gewissermaßen eine nach Geschlechtergruppen eingeteilte „ständische Ordnung“¹¹². Ständische Rechte verletzen den Grundsatz der staatsbürgerlichen Gleichheit und können deswegen auch nicht durch eine Verfassungsänderung ermöglicht werden.

Das Argument
„ständischer Ordnung“

Die Gegenargumente lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Nicht jede Wahlrechtsregelung, die Menschen nach abstrakten Kriterien in Gruppen einteilt, führt zwangsläufig in eine ständische Ordnung. Die Fragmentierung der Einheit des Volkes ist dem Wahlrecht in anderen Bereichen durchaus geläufig und nach einem pluralistischen Repräsentationsverständnis auch nicht per se problematisch. So sind Minderjährige bis zu einem Alter von 16 oder 18 Jahren kategorisch vom Wahlrecht ausgeschlossen, und dies wird weithin für gerechtfertigt gehalten. In Schleswig-Holstein gibt es eine Ausnahmeregelung zu der allgemeinen Sperrklausel von fünf Prozent für die Vertretung der dänischen Minderheit, ohne dass die privilegierten Parteien und Gruppen dadurch zu Standesvertretungen würden. Ständische Rechte zeichnen sich durch gruppendifferenzierte Rechte und Pflichten aus. Ein Wahlrecht, in dem unterschiedliche Listen oder parlamentarische Kammern für Frauen und Männer vorgesehen wären, könnte als quasi-ständisch bezeichnet werden. Solange es aber dabei bleibt, dass die Wahlberechtigten ohne Ansehung des Geschlechts oder anderer Merkmale dieselben Kandidat/innen wählen und ihre Stimmen dasselbe Gewicht haben, kann der Vergleich mit dem Ständestaat wenig überzeugen.¹¹³ Für die Möglichkeit einer Verfassungsänderung spricht aus der Sicht der **These 3** schließlich, dass auch in einem Wahlrecht, das eines der unter II. genannten Modelle verwirklicht, die wesentlichen Bestandteile des Demokratieprinzips bestehen bleiben, namentlich die Volkssouveränität, die Herrschaft auf Zeit, das Mehrheitsprinzip, periodische freie Wahlen und die Gewährleistung eines freien Willensbildungsprozesses.¹¹⁴

IV. Abschließende Bemerkungen

Das Grundgesetz regelt die wesentlichen Grundsätze, die einer Willensbildung und Entscheidungsfindung „von unten“ durch freie und gleiche Bürger/innen einen prozeduralen Rahmen geben. Weder gibt es ein Wahlsystem eindeutig vor, noch definiert es abschließend, was demokratische Repräsentation im Detail ausmacht. Wo immer es mit den Grundzügen einer demokratischen Ordnung vereinbar ist, sollte die Auseinandersetzung über derartige Fragen eben diesen Verfahren der demokratischen Willensbildung überlassen bleiben.¹¹⁵

In diesem Sinne eröffnen die ansonsten kaum miteinander zu vereinbarenden **Thesen 1 bis 3** mehr oder weniger große Gestaltungsspielräume für den demokratischen Gesetzgeber.

Nur, wenn man derartige Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter im politischen Raum überhaupt bejaht, stellt sich die weitergehende Frage, ob es politisch klug ist, geschlechterparitätische Wahlrechtsregelungen einzuführen und wie sie in verfassungskonformer Weise ausgestaltet werden könnten. Der *verfassungsrechtliche* Grundsatz, der diese Überlegungen leiten muss, lässt sich nach dem oben Gesagten folgendermaßen zusammenfassen: Die demokratische Gleichheit aller Bürger/innen verlangt nach gleichen Chancen, die eigenen Interessen und politischen Meinungen in den politischen Prozess einzubringen und insbesondere ein politisches Mandat zu übernehmen. Diskriminierendes Verhalten und strukturelle Machtungleichheiten stehen dieser Voraussetzung einer freien demokratischen Willensbildung entgegen. Es geht also darum, Gleichheit in Freiheit möglich zu machen, nicht um schematische Ergebnisgleichheit. *Präsenz* im politischen Diskurs und in politischen Gremien kann jedoch eine notwendige Voraussetzung oder zumindest legitime und wirksame Strategie sein, Interessen überhaupt in den öffentlichen Fokus zu rücken.

Paritätsregeln
als Frage politischer
Klugheit

In *politischer Hinsicht* ist es für eine demokratische Gesellschaft daher wichtig, Strategien zu finden, die eine kommunikative Rückbindung der Regierenden an die Regierten ermöglichen. Fehlt dieser Austausch oder ist er durch Machtungleichheiten gestört, so ist die prozesshafte, kommunikative Komponente des Willensbildungsprozesses beeinträchtigt, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder als essentiell für die Demokratie hervorhebt.

Notwendigkeit
kommunikativer
Rückbindung

Durch wen und in welcher Weise sich die Wähler/innen vertreten fühlen, muss aber letzten Endes ihnen selbst überlassen bleiben. Ob sie sich an persönlichen Eigenschaften oder politischen Programmen orientieren, ob ihr wesentlicher Beweggrund der Wahlentscheidung Zustimmung zu etwas, Protest gegen etwas oder die Macht der Gewohnheit ist, hat der Staat ihnen nicht vorzuschreiben. In dieser Unberechenbarkeit der Wahlentscheidung liegt eine entscheidende Grenze der Steuerungsmöglichkeiten durch Recht.

Verfassungswidrig sind aus diesem Grund Maßnahmen, die inhaltlich lenkend auf den Vorgang der Stimmabgabe einwirken, und sei es im Wege unverbindlicher Hinweise oder neutraler Zahlen.¹¹⁶ Nicht mit der Verfassung vereinbar wären auch getrennte Wahlen für Männer und Frauen oder nach Geschlechtern getrennte parlamentarische Kammern. All dies wird indessen aktuell auch nicht erwogen.

Verfassungswidrig sind des Weiteren Regelungen, die sich ausschließlich an Männer und Frauen richten und die Rechte intergeschlechtlicher Menschen ignorieren. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang die brandenburgische Regelung, die diesen Personen freistellt, „als Mann“ oder „als Frau“ zu kandidieren. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. 1 Abs. 1 GG) verlangt die staatliche Anerkennung der individuellen geschlechtlichen Identität und verbietet Falschzuordnungen.¹¹⁷ Hat eine Person nur die Wahl zwischen Alternativen, die mit ihrer geschlechtlichen Identität nicht übereinstimmen, muss sie sich also zwingend falsch einordnen, um ihr passives Wahlrecht wahrzunehmen, verstößt dies gegen ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht. Andere Lösungen sind möglich: Das Thüringer Landeswahlgesetz erlaubt, wie gezeigt, eine Kandidatur „außer der Reihe“ und vermeidet damit die Falschzuordnung als Mann oder Frau.

Bedenkliche Regelung
Brandenburgs für
intergeschlechtliche
Menschen

Uneinigkeit über die Verfassungsmäßigkeit besteht hinsichtlich der Modelle, die derzeit überwiegend diskutiert werden: Zwingende Quotenregelungen bei der Listenaufstellung werden von einigen als unvereinbar mit den Wahlrechtsgrundsätzen und der Parteienfreiheit beurteilt. Andere halten sie für wirksame und zulässige Mittel, um Chancengleichheit herzustellen.¹¹⁸ Gleiches gilt für das Modell der „Tandems“ bei der Direktwahl nach dem Mehrheitswahlsystem. Hier dürfte das französische Modell jedenfalls unbedenklicher sein als das in Brandenburg ursprünglich vorgesehene: In Brandenburg sollten die Wähler/innen je eine „Männerstimme“ und eine „Frauenstimme“ erhalten, was mit der Freiheit der Wahl stärker kollidiert, als wenn mit nur einer Stimme ein von den Parteien aufgestelltes Duo gewählt wird. Alle diese Modelle werfen, wie sich gezeigt hat, grundlegende Fragen nach der Repräsentation in einer vielfältigen und demokratischen Gesellschaft und nach der Bedeutung der Gleichheitsrechte für den demokratischen Willensbildungsprozess auf. Angesichts der fortwährenden Uneinigkeit in der Sache sind weitere Diskussionen dringend angezeigt.

Weitere Diskussion
vonnöten

Verfassungsrechtlich unbedenklich sind schließlich die oben dargestellten Modelle, in denen es den Wählerinnen und Wählern überlassen bleibt, ob sie Männer oder Frauen wählen, in denen also offene Listen aufgestellt werden oder aus einem Wahlkreistandem aus Mann und Frau frei eine Person gewählt werden kann.¹¹⁹ In diesen Fällen bleibt die Entscheidung darüber, wer sie repräsentieren soll, bei den Wähler/innen. Wer mehr Frauen in den Parlamenten sehen möchte, kann dann mehr Frauen wählen.

- 1 Diese Auffassung lag der Klage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zugrunde, siehe BayVerfGH NVwZ-RR 2018, 457. Vgl. auch *Silke Ruth Laskowski*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2015, 51; *Monika Lazar*, Frauenquote in Kandidatenlisten? Pro: Einführung eines deutschen Parité-Gesetzes ist verfassungsrechtlich angezeigt, RuP 2013, 150.
- 2 *Frauke Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, verfassungsblog v. 25.02.2019; *dies.*, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, djbZ 2019, 57; *Lena Foljanty*, Demokratie und Partizipation, in: *dies./Lembke* (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch, 2. Aufl. 2012, § 13 Rn. 26 ff.; *Anna Katharina Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem, in: *Eckertz-Höfer/Schuler-Harms* (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, 2019 (i. E.); *Mehrdad Payandeh*, Quoten für den Bundestag?, ZRP 2018, 189; *Cara Röhrer*, Relationale Demokratie. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und gerechte Staatlichkeit in Deutschland, femina politica 2018, 40; *Beate Rudolf*, Feministische Staatswissenschaft?, in: *dies.* (Hrsg.), Geschlecht im Recht, 2009, 63 (81).
- 3 Pointiert *Antje von Ungern-Sternberg*, Kein Parité-Gesetz ohne Grundgesetzänderung, in: Zur Geschäftsordnung. Rechtsfragen fragmentierter Parlamente v. 08.02.2019, <http://zurgeschaeftsordnung.de/kein-parite-gesetz-ohne-grundgesetzanderung/> (Zugriff am 05.07.2019); in diese Richtung auch *Ingwer Ebsen*, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, JZ 1989, 553 (561); *Hans H. Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 85. EL Nov. 2018, Art. 38 Rn. 108.
- 4 *Monika Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, verfassungsblog v. 08.02.2019. In diese Richtung auch *Siegfried Jutzi*, Gendergerechte Demokratie – eine verfassungsrechtliche Repräsentationsanforderung?, LKRZ 2012, 92.
- 5 Zustimmend z. B. *Mangold* (Anm. 2); *Payandeh* (Anm. 2); *Röhrer* (Anm. 2); *Rudolf* (Anm. 2), 81; ablehnend *Ungern-Sternberg* (Anm. 3); skeptisch *Uwe Volkmann*, Notizen aus der Provinz: Brandenburg gibt sich ein Paritätsgesetz, verfassungsblog v. 09.02.2019; je nach Ausgestaltung differenzierend *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); ohne eigene Positionierung den politischen Gestaltungsspielraum verteidigend *Eva Ricarda Lautsch*, Die offene Gesellschaft der Verfassungspatrioten?, DÖV 2019, 441.
- 6 Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 2018, 26 (Frauenanteil in der Bevölkerung); zur Geschlechterverteilung im Bundestag siehe https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb_zahlen_19/frauen_maenner/529508 (Zugriff am 05.07.2019).
- 7 Vgl. die wohl aktuellste Zusammenstellung (Stand 2018) in *Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg*, Frauen in den Länderparlamenten, https://www.lpb-bw.de/frauenanteil_laenderparlamenten.html (Zugriff am 17.05.2019); zu international vergleichenden Daten siehe *Gabriele Abels/Petra Ahrens/Agnes Blome*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – der unvollendete Weg zu geschlechtergerechter Repräsentation, femina politica 2018, 9 (16 f.).

- 8 Vgl. für einzelne Bundesländer *Sara Schlote*, Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik. Befunde und Handlungsempfehlungen, 2013 (Baden-Württemberg); Erster Paritätsbericht der rheinland-pfälzischen Landesregierung „Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz“, 2015, LT-Drs. 16/5288; Bericht des brandenburgischen Landtags „Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht, LT-Drs. 6/9699.
- 9 *Martin Morlok/Alexander Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14 (18) mit dem Hinweis auf „andere[] Prioritätensetzung oder andere[] Lebensgestaltung“.
- 10 Für eine differenzierte Auseinandersetzung siehe *Silke Kinzig*, Auf dem Weg zur Macht? Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U. S.-amerikanischen Regierungssystem, 2007, 101 ff.
- 11 *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Hermann Butzer*, Diskussionstand und Verfassungsfragen einer Parité-Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdsVBl. 2019, 10 (11 f.).
- 12 *Rudolf* (Anm. 2), 81 m. N.
- 13 *Klaus F. Gärditz*, Frauenquote im Deutschen Bundestag: Keine Normen gegen röhrende Platzhirsche, Legal Tribune Online v. 19.11.2018.
- 14 BVerfG, Beschl. v. 01.04.2018, Az. 2 BvR 3058/14; s. a. *Martin Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 21 Rn. 137: „Eine Partei darf auch bei der Ausgestaltung ihres Innenlebens Partei ergreifen.“; ähnlich *Peter Müller*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 160; *Janbernd Oebbecke*, Quotierung auf Landeslisten, JZ 1988, 176 (179 ff.); *Hans-Hermann Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 62; ablehnend aber noch *Bernd Nieding*, Politische Wahlen und Frauenquoten, NVwZ 1994, 1171–1177.
- 15 Zu diesen Regelungen und ersten Evaluationen, die auf eine begrenzte praktische Wirkung hindeuten, siehe den Ersten Paritätsbericht der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung „Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz“, 2015, LT-Drs. 16/5288, 23 ff., insb. 27 f., sowie den Bericht der Brandenburgischen Landesregierung „Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht“, 2018, LT-Drs. 6/9699, 17 f.
- 16 Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz v. 12.02.2019, GVBl. I 2019, S. 1. Das Gesetz tritt am 30. Juni 2020 in Kraft.
- 17 Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes v. 05.07.2019, vgl. LT-Drs. 6/6964 und 6/7450 sowie Plenarprotokoll 6/154, S. 99–118, alle abrufbar unter parldok.thueringen.de
- 18 § 25 Abs. 3 S. 4 i. V. m. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgLWG.
- 19 § 25 Abs. 3 S. 6 BbgLWG.
- 20 Vgl. den Hinweis auf das Spektrum zwischen 33 bis 40 % in Griechenland, Irland und Spanien bei *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 21 Art. L 264 in der Fassung der Loi Nr. 2000-493 v. 06.06.2000. Seit 2007 gilt auch hier das Reißverschlussprinzip, vgl. Loi Nr. 2007-128 v. 31.01.2007.
- 22 Vgl. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>.
- 23 § 6 BremWahlG, § 3 HambBüWG.
- 24 Zu den Wirkungen von Quotenregelungen siehe den Überblick bei *Richard Matland*, Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness, in: Dahlerup (Hrsg.), Women, Quotas, and Politics, 2006, 275; *Drude Dahlerup*, Has Democracy Failed Women?, 2017, Kap. 3; zu offenen Listen im deutschen Kommunalwahlrecht siehe *Caroline Friedhoff/Lars Holtkamp/Elke Wiechmann*, Frau Doktor steht zur Wahl. Eine quantitative Analyse des bundesdeutschen Wahlverhaltens auf lokaler Ebene aus Genderperspektive, Gender 2018, 91.
- 25 LT-Drs. 6/10466, dort § 1 Abs. 2 S. 2, § 21 Abs. 4 S. 5–7 des Entwurfs.
- 26 Vorschlag der schleswig-holsteinischen Justiz- und Gleichstellungsministerin, vgl. PM v. 22.01.2019 (https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/II/Presse/PI/2019/Gleichstellung/190123_Frauenwahlrecht.html; Abruf am: 05.07.2019) und 08.03.2019 (https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/II/Presse/PI/2019/Gleichstellung/190307_Weltfrauentag.html; Abruf am 05.07.2019); siehe auch *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2).
- 27 BVerfGE 147, 1.
- 28 Art. 9-1 der Loi Nr. 88-227 v. 11.03.1988 i. d.F.v. 2014 (Loi 2014-873).
- 29 § 25 Abs. 8 S. 3 BbgLWG, siehe aber die Korrekturmöglichkeit in § 30 Abs. 2 Nr. 2 BbgLWG. Zu der unklaren Gesetzessystematik des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes siehe *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 30 St. Rspr. d. BVerfG, vgl. nur die Leitentscheidungen BVerfGE 7, 198 (208) – Lüth (Meinungsfreiheit); BVerfGE 69, 315 (347) – Brokdorf (Versammlungsfreiheit); BVerfGE 144, 20, Rn. 511 ff. – NPD-Verbot (Parteienfreiheit); BVerfGE 123, 167 (340) – Lissabon (Wahlrecht); *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 20 Rn. 76 ff.; *Markus Kotzur*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 182. Akt. 2018, Vor Art. 38–49 Rn. 42.
- 31 Siehe Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, der die Existenz von Volksvertretungen in den Ländern vorschreibt, sowie die entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen.
- 32 Für eine ausführlichere Darstellung siehe *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratiethoretische Überlegungen, JöR 2019, 427 (434 ff.).

- 33 BayVerfGH NVwZ-RR 2018, 457, Ziff. 112; die Formulierung zitiert *Hans Hugo Klein*, Status des Abgeordneten, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts III*, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 3. Zu den historischen Wurzeln dieses Repräsentationsverständnisses siehe *Wapler* (Anm. 32), 435.
- 34 BayVerfGH NJW 2018, 457, Rn. 112; *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, in: *ders.*, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungsgeschichte und zum Verfassungsrecht*, 1991, 379 (400); in diese Richtung mglw. auch *Morlok/Hobusch* (Anm. 9), 17.
- 35 *Siegfried Magiera*, in: *Sachs* (Hrsg.), *GG*, 8. Aufl. 2017, Art. 38 Rn. 6.
- 36 *Böckenförde* (Anm. 34), 398.
- 37 Vgl. die stärker auf die Gegebenheiten in der pluralistischen Gesellschaft gerichteten Formulierungen „Staatswille“ bei *Horst Dreier*, Das Problem der Volkssouveränität, in: *Pirmin Stekeler-Weithofer/Benno Zabel* (Hrsg.), *Philosophie der Republik*, 2018, 37, bzw. „demokratischer Wille“ bei *Christoph Möllers*, *Demokratie: Zumutungen und Versprechen*, 3. Aufl. 2012, These 32.
- 38 Vgl. schon *Horst Dreier*, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, *AöR* 113 (1988), 450 (455 f.); *Brun-Otto Bryde*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe, in: *Redaktion Kritische Justiz* (Hrsg.), *Demokratie und Grundgesetz*, 2000, 59 (61); *Volkman* (Anm. 5).
- 39 Orig. „descriptive representation“: *Hanna Pitkin*, *The Concept of Representation*, 1967.
- 40 Siehe die Begründung des Thüringer Gesetzentwurfs, LT-Drs. 6/6964, S. 1: „Trotz dieser Vorgaben ist die tatsächlich gleichberechtigte, das heißt paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht. Dies wirkt sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen aus, insbesondere auf die Rechtssetzung.“ Ähnlich *Laskowski* (Anm. 1), 96; *Kathrin Eulers*, *Frauen im Wahlrecht*, 1990, 69.
- 41 Nicht gemäß ihrem Bevölkerungsanteil vertreten sind z. B. auch Menschen mit Einwanderungsgeschichte, mit einem niedrigen Bildungsabschluss und mit einer Behinderung, vgl. für den aktuellen Bundestag <https://projekte.sueddeutsche.de/artikel/politik/bundestag-diese-abgeordneten-fehlen-e291979/> (Abruf am: 05.07.2019).
- 42 *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 43 Diese Annahme kann essentialistisch oder sozial begründet werden. Eine essentialistische Begründung ist eine Aussage darüber, wie Frauen natürlicherweise „sind“ bzw. was sie natürlicherweise „können“. Die Aussage, „Frauen können Kinder gebären und daraus folgt...“ ist essentialistisch. Soziale Begründungen beziehen sich auf typische, gesellschaftlich bedingte Lebensumstände von Frauen oder stereotype Vorstellungen von Weiblichkeit. Sie weisen etwa darauf hin, dass Frauen im Mittel mehr Lebenszeit für die Betreuung von Kindern und anderen Angehörigen aufwenden als Männer und häufiger mit der Aussage konfrontiert werden, „emotional“ zu reagieren.
- 44 *Gärditz* (Anm. 13).
- 45 *Iris Marion Young*, *Inclusion and Democracy*, 2000, 146.
- 46 Auf empirischer Grundlage differenzierend *Sandra Brunsbach*, Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag, *ZParl* 2011, 3.
- 47 Vgl. *Rudolf* (Anm. 2), 66 f. zu der Annahme, nur Frauen könnten „Fraueninteressen“ politisch wirksam zur Geltung bringen: „Doch unterstellt diese Antwort pauschal Männern ein fehlendes Bewusstsein für Geschlechterdiskriminierung und sie begünstigende Herrschafts- und Ordnungsstrukturen und/oder eine fehlende Bereitschaft, diese zum Gegenstand ihrer Forschungen zu machen – eine Annahme, für die manche/r anekdotische Belege vorbringen kann, deren umfassender empirischer Nachweis aber noch aussteht.“
- 48 *Mangold* (Anm. 2).
- 49 Vgl. den Verweis auf die „expressive“ Dimension demokratischer Verfahren bei *Christoph Möllers*, *Expressive vs. repräsentative Demokratie*, in: *Kreide/Niederberger* (Hrsg.), *Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik*, 2008, S. 160; allgemein zu pluralistischen Repräsentationsverständnissen *Dreier*, *Das Problem der Volkssouveränität* (Anm. 37), sowie ausf. *Wapler* (Anm. 32), 443 ff.
- 50 St. Rspr., vgl. nur BVerfGE 20, 56 (98); BVerfGE 138, 102 (109 f.) und dazu *Magiera*, in: *Sachs*, *GG*, (Anm. 35), Art. 38 Rn. 6; *Müller*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck* (Fn. 14), Art. 38 Rn. 19. Aus demokratietheoretischer Perspektive *Dreier*, *Das Problem der Volkssouveränität* (Anm. 37), 46; *Young* (Fn. 45), 143.
- 51 Siehe zu dem Gesichtspunkt der Präsenz sehr differenziert *Anne Phillips*, *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race* (1995), Nachdr. 2003.
- 52 *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Wapler* (Anm. 32).
- 53 *Polzin* (Anm. 4); *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 54 *Laskowski* (Anm. 1).
- 55 *Foljanty* (Anm. 2); *Mangold* (Anm. 2); *Röhner* (Anm. 2); *Rudolf* (Anm. 2); diff. *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2).
- 56 *Gärditz* (Anm. 13).
- 57 BVerfGE 47, 253 (276 f.); BVerwGE 151, 197, Ziff. 19.
- 58 BVerfGE 93, 373 (376).
- 59 BVerfGE 7, 63 (69); 44, 125 (139); 91, 262 (276).
- 60 BVerfGE 34, 81, 98; 41, 399, 413.

- 61 BVerfGE 83, 37 (50 f.).
- 62 Zusammenfassend für die Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl BVerfGE 89, 243 (251); s. a. *Morlok*, in: Dreier (Anm. 14), Art. 38 Rn. 89.
- 63 BVerfGE 41, 399 (417); 47, 253 (282); 89, 243 (251); BVerfGE 95, 335 (350).
- 64 BVerfGE 41, 399 (417).
- 65 BVerfGE 47, 253 (282).
- 66 Statt vieler *Johann Hahlen*, in: Schreiber/Hahlen/Strehlen (Hrsg.), Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 14; *Morlok/Hobusch* (Anm. 9), 15.
- 67 BVerfGE 83, 37 (50 f.).
- 68 BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 29.01.2019, Az. 2 BvC 62/14, Ziff. 42.
- 69 BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 29.01.2019, Az. 2 BvC 62/14, Ziff. 42; BVerfGE 15, 165 (166 f.); 36, 139 (141); *Hermann Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 40. Ed. Stand 15.02.2019, Art. 38 Rn. 50.
- 70 BVerfGE 41, 399 (417).
- 71 *Ungern-Sternberg* (Anm. 3); *Johann Hahlen*, Frauenquote in Kandidatenlisten? Contra: Nein zu einer gesetzlichen Frauenquote bei Wahlen, Ja zu einer Vorgabe in der Parteisatzung, RuP 2013, 151.
- 72 So *Polzin* (Anm. 4); ähnlich *Morlok/Hobusch* (Anm. 9), 17; wie hier *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 73 BVerfGE 41, 399 (417).
- 74 BVerfGE 41, 399 (417); *Morlok*, in: Dreier, GG (Anm. 14), Art. 38 Rn. 101.
- 75 *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Hahlen*, in: Schreiber (Anm. 65), § 27 Rn. 14; *Gerald Roth*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG. Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 38 Rn. 79.
- 76 Siehe das Beispiel zu dem „Tandem-Modell“ der Direktwahl in dem Bericht der brandenburgischen Landesregierung, LT-Drs. 6/9699, 7, sowie allg. *Morlok/Hobusch* (Anm. 9), 15.
- 77 *Winfried Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 40. Ed. v. 15.02.2019, Art. 21 Rn. 111.
- 78 *Martin Morlok*, Parteiengesetz, 2. Aufl. 2013, Einleitung Rn. 1.
- 79 *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 14), Art. 38 Rn. 160 Fn. 490.
- 80 *Morlok/Hobusch* (Anm. 9), 16.
- 81 Für die Allgemeinheit der Wahl BVerfGE 36, 139 (141), für die Gleichheit der Wahl BVerfGE 34, 81 (98 f.); 41, 399 (413), für die Freiheit der Wahl *Klein*, in: Maunz/Dürig (Anm. 3), Art. 38 Rn. 108.
- 82 BVerfG, 26.2.2014, Az. 2 BvE 2/13, Ziff. 53.
- 83 BVerfGE 6, 84 (92 f.); 71, 81 (97).
- 84 BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 29.01.2019, Az. 2 BvC 62/14, Ziff. 44.
- 85 BVerfGE 1, 208 (247 f.); 6, 84 (92); 95, 408 (418); 120, 82 (107); 129, 300 (320 f.).
- 86 BVerfGE 41, 399 (421) – Parteienfinanzierung (1976).
- 87 BVerfGE 41, 399 (413 f.).
- 88 BVerfGE 41, 399 (414).
- 89 *Ausf. Röhner* (Anm. 2); siehe auch schon *Rudolf* (Anm. 2), 82; *Foljanty* (Anm. 2).
- 90 Dieser Grundsatz steht hier nicht zur Debatte, wohl aber z. B. in der Diskussion um ein „Kinderwahlrecht ab Geburt“. Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ein elterliches Stellvertreterwahlrecht *Friederike Wapler*, Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht, 2015, 550 ff.
- 91 St. Rspr., siehe zuletzt BVerfGE 120, 82 (102); 121, 266 (295); 135, 259 (284).
- 92 BVerfGE 92, 91 (109); 109, 64 (89); 113, 1 (15); 126, 29 (53).
- 93 *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 94 BVerfGE 126, 29 (53); vgl. auch *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Susanne Baer/Nora Markard*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 358, s. a. Rn. 379.
- 95 Siehe auch *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, General Recommendation Nr. 23: Political and Public Life (1997), § 15, und dazu *Rudolf* (Anm. 2).
- 96 VerfGH Rh.-Pf. NVwZ 2015, 735, Ziff. 107, 110.
- 97 BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 29.01.2019, Az. 2 BvC 62/14, Ziff. 42; s. a. *Ferdinand Wollenschläger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 310.
- 98 Ebd., Ziff. 50, s. a. *Sigrid Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 202; *Heike Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 92.
- 99 BVerfG Beschl. d. Zweiten Senats v. 29.01.2019, Az. 2 BvC 62/14, Ziff. 56.
- 100 *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 93), Art. 3 Rn. 354.
- 101 Wie hier *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2).

- 102 *Kluth*, in Epping/Hillgruber (Anm. 77), Art. 21 Rn. 184.
- 103 Statt vieler *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Anm. 77), Art. 21 Rn. 153; *Morlok*, in: Dreier (Anm. 14), Art. 21 Rn. 127.
- 104 In diese Richtung *Laskowski* (Anm. 1).
- 105 BVerfGE 109, 64 (89 f.).
- 106 *Angelika Nußberger*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 261.
- 107 Formulierung nach *Baer/Markard*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 94), Art. 3 Rn. 361; s. a. *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2).
- 108 *Baer/Markard*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 93), Art. 3 Rn. 361.
- 109 *Christine Langenfeld*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 3 Abs. 2 Rn. 55; *Nußberger*, in: Sachs (Anm. 106), Art. 3 Rn. 283.
- 110 Siehe hierzu die Nachweise in Anm. 2.
- 111 Loi constitutionnelle Nr. 99-569, JORF N° 157 v. 08.07.1999.
- 112 *Polzin* (Anm. 4), vgl. auch *Udo Di Fabio*, „SPIEGEL“ v. 28.12.2018.
- 113 *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 114 *Ungern-Sternberg* (Anm. 3).
- 115 *Volkman* (Anm. 5); *Lausch* (Anm. 5), 446.
- 116 VerfGH Rh.-Pf., Beschl. v. 13.06.2014, Az. VGH N 14/14.
- 117 BVerfGE 147, 1, Ziff. 42.
- 118 Siehe insb. *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Foljanty* (Anm. 2); *Röhner* (Anm. 2); *Rudolf* (Anm. 2), 81.
- 119 *Brosius-Gersdorf* (Anm. 2); *Rudolf* (Anm. 2), 81; *Morlok/Hobusch* (Anm. 9), 19.

Impressum

Die Autorin

Professorin Dr. Friederike Wapler ist Inhaberin des Lehrstuhls für Rechtsphilosophie und Öffentliches Recht der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Katja Gelinsky

Koordinatorin für Recht und Politik
Hauptabteilung Politik und Beratung
T: +49 30 / 26 996-3760
katja.gelinsky@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-578-9



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© Stefan Yang/Adobe Stock