

und insbesondere innerhalb der Parteien paritätische Vorgaben einzufordern und alternative Strategien zu entwickeln. Dazu wird es auf dem Kongress sicher viele gute Anregungen geben.

## V. Schlussbemerkung

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit haben – wie wir gesehen haben – verschiedene Facetten und sind unterschiedlichen Gefährdungen ausgesetzt. Sowohl in Europa als auch in Deutschland muss es darum gehen, den Angriffen auf das gemeinsame Wertefundament entgegenzutreten. Einmal Erreichtes bleibt – wie insbesondere die Vorgänge in Polen und Ungarn zeigen – nicht unverrückbar, sondern muss immer wieder auf's Neue verteidigt werden. Dies gilt auch und gerade für uns Frauen, weil das bisher erreichte Maß an Gleichberechtigung durch die

Propagierung der Rückkehr zu einem traditionellen Ehe- und Familienbild recht schnell beschnitten werden kann. Wie die gleichberechtigte Mitwirkung von Frauen am politischen und gesellschaftlichen Diskurs in den sozialen Netzwerken zurückgedrängt werden kann, macht der Hass im Netz deutlich, der sich häufig gegen Frauen richtet. Hier sind der Gesetzgeber, Staatsanwaltschaften und Gerichte, aber auch die Zivilgesellschaft gefragt, um dieser gefährlichen Entwicklung Einhalt zu gebieten. Und schließlich geht es um die nach wie vor ungelöste Frage, wie Frauen gleichberechtigt an der Macht beteiligt werden können. Es bedarf guter Strategien, eines starken Durchsetzungswillens und einer unerschütterlichen Beharrlichkeit, um dieses Ziel zu erreichen. Ich bin mir sicher: Der Deutsche Juristinnenbund wird hierzu seinen Beitrag leisten – unerschrocken, laut und deutlich.

DOI: 10.5771/1866-377X-2022-1-11

# Gleichstellung und Demokratie

**Margarete Schuler-Harms**

djb-Mitglied, Professur für Öffentliches Recht, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

## A. Einführung in die Einführung

„Wir, Mütter, Töchter, Schwestern, Vertreterinnen der Nation, verlangen, in die Nationalversammlung aufgenommen zu werden.“ Mit diesen Worten leitete *Olympe de Gouges* 1791 ihre „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“<sup>1</sup> ein und antwortete damit auf die Proklamation von Menschenrechten in der Verfassung Frankreichs von 1789. Sie bezeichnete die Nation als „Vereinigung von Frauen und Männern“ und forderte die Mitwirkung „alle(r) Bürgerinnen und Bürger [...] persönlich oder durch ihre Vertreter“ an der Gestaltung des allgemeinen Willens. Männer wie Frauen sollten zu allen Würden, Ämtern und Stellungen im öffentlichen Leben zugelassen werden. Diese frühe Forderung nach politischer Beteiligung von Frauen an der Macht ist deshalb bemerkenswert, weil sie zugleich mit der Forderung nach deren Verankerung in der neu entstehenden demokratischen Verfassung verbunden wurde. In Deutschland normierte die Weimarer Verfassung 2019 als erste demokratische Verfassung auch den Grundsatz gleicher staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten für Männer und Frauen. Rechtliche Gleichberechtigung verband sich mit dem Start in die lebendige Demokratie einer Nation, die – ganz im Sinne *Olympe de Gouges*<sup>2</sup> – als Vereinigung von Frauen und Männern begriffen wurde. Dennoch bedurfte und bedarf es bis heute des Ringens um beides sowohl auf politischem wie auf juristischem Terrain. Das Spannungsfeld von Demokratie und politischer Gleichberechtigung unter dem Grundgesetz werde ich mit wenigen Strichen nachzeichnen und anschließend einen Blick auf die aktuellen, mit dem Schlagwort der Parité aufgeworfenen rechtswissenschaftlichen Debatten werfen.

## B. Das Spannungsfeld

Ungeachtet der rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern durch das Staats- und Verfassungsrecht<sup>3</sup> der Bonner Republik bedurfte es des Kampfes „unbeugsamer“ Frauen um Mandate in den Parlamenten, um den Eintritt in politische Führungsämter und in die Regierungen.<sup>4</sup> Es war – und blieb lange – ein Kampf mit politischen, demokratischen Mitteln auf der Grundlage gleichen Rechts.

Die seit den 1980er Jahren in einige Parteistatuten aufgenommenen Selbstverpflichtungen auf Frauenquoten begünstigten diese Entwicklung. Die Diskussion um solche Selbstverpflichtungen fand in der politischen Arena statt. Zu ihnen tendieren typischerweise Parteien mit einer gleichstellungsfreundlichen Programmatik; mitunter werden auch pragmatische Überlegungen eine Rolle spielen. Zugleich hatte diese Entwicklung eine juristische Komponente: Als Vorbild und Anstoß dienten – neben ausländischen Beispielen – die Anfang der 1980er Jahre eingeführten Quotenregelungen für den öffentlichen Dienst.<sup>4</sup> Die Arena inner- und außerparlamentarischer politischer Debatten erfuhr außerdem eine verfassungsdogmatische Rahmung insofern, als die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher

1 Déclaration des droits de la Femme et de la Citoyenne vom 5. 9. 1791, im Original abrufbar unter <<<http://www.siefar.org/wp-content/uploads/2015/09/Gouges-D%C3%A9claration.pdf>>> (Zugriff: 26.01.2022). Deutsche Fassung in Gegenüberstellung mit der französischen Verfassung von 1789 bei Gerhard, Ute, Gleichheit ohne Angleichung – Frauen im Recht, 1990, S. 263 ff.

2 Das Verfassungsrecht umfasst mehr als die Ordnung staatlichen Lebens, während das Staatsrecht auch Recht des Staates umfasst, das nicht zur Grundordnung zu zählen ist, wie etwa das Wahl- oder Parteienrecht, vgl. Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995, Rn. 18.

3 Anschaulich der Film von Thorsten Körner, Die Unbeugsamen, 2021.

4 Vgl. nur Maidowski, Ulrich, Umgekehrte Diskriminierung, 1989, S. 139 ff. m.w.Nw.

Selbstverpflichtungen zu klären war.<sup>5</sup> Die verfassungsrechtliche Debatte fiel recht kurz aus, die Zulässigkeit solcher Quoten steht heute nicht mehr im Streit.

Ein weiteres Momentum im Spannungsfeld von Gleichberechtigung und Demokratie bildet der Verfassungsauftrag zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zur Hinwirkung auf die Beseitigung bestehender Nachteile. Das Bundesverfassungsgericht leitete seit den 1980er Jahren<sup>6</sup> aus dem Gleichberechtigungsgebot die Legitimation des Staates zum Ausgleich faktischer Nachteile, die überwiegend Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen ab und erweiterte so den Gestaltungsraum der Gesetzgebung für sogenannte positive Maßnahmen. In der Verfassungsreform von 1994 wurde in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ein entsprechender Auftrag verankert. Damit hatte zugleich, in den Worten von *Pascale Cancik*, der demokratisch legitimierte Gesetzgeber sich selbst gebunden.<sup>7</sup>

Eine gesonderte Aufarbeitung verdiente der Schutz der politischen Gleichberechtigung in inter- und transnationalen Abkommen und sein Verhältnis zur demokratischen Idee. In den von Deutschland unterzeichneten Konventionen finden sich seit Beginn der 1990er Jahre Verpflichtungen auf paritätische Beteiligung der Frauen auch für den Lebensbereich der Politik.<sup>8</sup> Demokratietheoretische Bezüge des aktuellen, positive Maßnahmen und insbesondere Quotierungen vorsehenden Völkerrechts thematisieren zwei Beiträge aus jüngster Zeit. *Brun-Otto Bryde*<sup>9</sup> stellte einen Zusammenhang zwischen Demokratie und Gleichstellung schon darin fest, dass die Verbreitung von Quoten in einem nicht nur zufälligen historischen Zusammenhang mit der von ihm sogenannten dritten Welle der Demokratisierung, der Ausbreitung oder Rückkehr demokratischer Regierungsformen nach dem Zusammenbruch von Militärregimen und Einheitsparteien seit den 1990er Jahren, stehe. So wie die Demokratisierungswelle nach dem ersten Weltkrieg zur Durchsetzung des Frauenwahlrechts geführt habe, so sei die Demokratisierung der 1990er Jahre mit einer aktiven Gleichstellungspolitik verbunden. *Bryde* weist auf einen weiteren Zusammenhang hin, nämlich den einer häufig zivilgesellschaftlichen Organisation der Verfassungsgebung nach Bürgerkrieg und Diktatur und damit auf Prozesse, an denen Frauenverbände heute anders und gewichtiger beteiligt sind als im – wie er es nennt – „klassischen politischen Honoratiorenystem“.

*Sigrid Boysen*<sup>10</sup> gelangt aus anderem Blickwinkel zu ähnlichen und weiteren Einschätzungen. Es wäre nach ihrer Auffassung verfehlt, die Geschichte der politischen Gleichberechtigung allein den gängigen nationalen Narrativen zu überlassen. Und so stellt sie die Frage, was beispielsweise internationalrechtliche Gewährleistungen politischer Gleichberechtigung mit der heutigen Transformation der Demokratie zu tun haben. Sie formuliert außerdem die Erkenntnis, dass die Problematik von völkerrechtlichen Gewährleistungen politischer Gleichberechtigung tief in das zentrale allgemeine Problem des internationalen Rechts, nämlich das der latenten Ununterscheidbarkeit von Recht und Politik, verstrickt sei.

Das Spannungsfeld von Gleichstellung und Demokratie mit Bezug auf das Völkerrecht ist damit nicht einmal angerissen. Doch ist erkennbar, dass es besteht und eine Beschäftigung hiermit den Blick für Entwicklungen und Kontexte zur Verbindung von Demokratie und politischer Gleichberechtigung der Geschlechter weitet.

Die jüngste Facette des Spannungsfeldes bilden Bemühungen und Debatten um Änderungen des Wahlrechts dahingehend, dass politische Parteien auf eine Gestaltung ihrer Wahlvorschläge auf Listen und für Direktmandate entlang der Bevölkerungsanteile von Frauen und Männern verpflichtet werden. Diese Auseinandersetzung um die sogenannte Parité erfolgt sowohl in Parlamenten als auch vor Verfassungsgerichten.

Die Arena der Verfassungsgerichtsbarkeit betrat das „Bündnis Parité“ mit Anträgen auf Verpflichtung der Gesetzgebung vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht. Der Verfassungsgerichtshof<sup>11</sup> verneinte 2018 eine entsprechende Verpflichtung des Gesetzgebers. Das Bundesverfassungsgericht<sup>12</sup> verwarf Ende 2020 Wahlprüfungs- und Verfassungsbeschwerden als unzulässig und ließ erkennen, dass die Behauptung einer gesetzgeberischen Pflicht einer starken Begründung bedürfte. Beide Gerichte verweisen die Frage einer verbindlichen Quotierung von Wahlvorschlägen also in den politischen Raum. Auch die Aktionen des „Bündnis Parité“ dürfen nicht ausschließlich juristisch bewertet werden: Die Klagen sind auch Teil einer politischen Kampagne mit dem Ziel, Aufmerksamkeit für dieses Thema zu wecken. Sowohl die lebendige wissenschaftliche und politische Debatte als auch Umfang und Sorgfalt der Entscheidungen lassen sich als Erfolg dieser Kampagne werten.

Paritätsgesetzgebung ist aber auch Gegenstand dezidiert parteipolitischen und parlamentarischen Ringens, welches wiederum von einer rechtswissenschaftlichen Debatte um die Zulässigkeit einer solchen Gesetzgebung und die verfassungsrechtlichen Maßgaben begleitet wird. Erste Gesetze wurden in Brandenburg und Thüringen eingeführt und durch die Landesverfassungsgerichte bereits wieder aufgehoben.<sup>13</sup> Diese Gesetze

5 Vgl. Ebsen, Peter, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, *JuristenZeitung* 1989, S. 553-561 ff; Lange, Klaus, „Frauenquoten“ in politischen Parteien, *Neue Juristische Wochenschrift* 1988, S. 1174-1183; Maidowski (Fn. 4), S. 184 ff.

6 BVerfGE 74, 163 (180; 85, 191 (207).

7 Vgl. Cancik, Pascale, Gleichheit als Demokratiegefährdung: Eine Verfassungsdebatte in Weimar, in: Eckertz-Höfer, Marion/Schuler-Harms, Margarete (Hrsg.), *Gleichberechtigung und Demokratie*, 2019, S. 33-42 (40); dies., Der Kampf um Gleichberechtigung als Voraussetzung der demokratischen Republik, in: Dreier, Horst/Waldhoff, Christian (Hrsg.), *Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2018, S. 151-174.

8 Vgl. Nachweise bei Boysen, Sigrid, Repräsentation und Repräsentativität. Geschlechterfragen im internationalen Demokratiediskurs, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Fn. 7), 2019, S. 85-106.

9 Bryde, Brun-Otto, Demokratieprinzip und Gewährleistung tatsächlicher Gleichberechtigung: Historische und vergleichende Betrachtungen, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Fn. 7), S. 19-32.

10 Boysen (Fn. 8).

11 BayVerfGH NVwZ 2018, 881

12 BVerfGE 156, 224; vgl. a. *Nichtannahmebeschluss* der 1. Kammer des 2. Senats v. 6. 12. 2021 – 2 BvR 1470/20.

13 ThürVerfGH JZ 2021, 352; VerfG Brdbg JZ 2021, 361.

und Entscheidungen bieten der Rechtswissenschaft konkretes Material zur Anschauung und Diskussion. Auch wenn diese Wege erneut vor die Verfassungsgerichte führen, unterscheidet sich diese Konstellation doch wesentlich von der ersten: Denn es stand und steht eine konkrete politische Gestaltung zur Prüfung.

### C. Die verfassungsrechtliche Debatte

Das Spannungsfeld von Demokratie und Gleichstellung und seine Aktualität in Recht und Politik führen in unterschiedliche rechtswissenschaftliche Erkenntnisperspektiven. Eine unmittelbare, praxisbezogene gilt den Spielräumen, die die Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Politik in Bund und Ländern belassen, und den Vorgaben, die sich daraus für eine gelingende Paritätsgesetzgebung verbindlich ableiten lassen. Eine zweite, eher auf Beobachtung ausgelegte Perspektive gilt der durch die Parité-Aktivitäten ausgelösten verfassungsrechtswissenschaftlichen Debatte um Demokratie und Gleichstellung. Wie werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf diesem neuen, spannungsreichen Feld verhandelt? Erweisen sich früher gewonnene, sogar als gesichert geltende Erkenntnisse und Verständnisse als tragfähig? Ergeben sich neue Impulse für die Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik, vielleicht auch für die Verfassungspolitik? Diese zweite Perspektive prägt meine folgenden Ausführungen.

#### I. Der Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG

Die Debatte um Parité hat neue oder bislang unterbelichtete Aspekte des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 GG ins Licht gerückt. Unbestritten war und ist die Anerkennung des Auftrags als verbindliches Staatsziel, welches auch die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Gebiet der Politik umfasst. Als geklärt kann außerdem gelten, dass das Gleichberechtigungsgebot die Politik – in ihrer Funktion als politische Partei oder als Gesetzgeber – nicht zu konkreten Maßnahmen verpflichtet.

Die neuen Fragen betreffen das Verhältnis des Gleichstellungsziels zu den Wahlrechtsgrundsätzen und damit die Geltung des Gleichstellungsauftrags auch im Bereich politischer Gleichstellung.<sup>14</sup> Klärungsbedürftig ist auch die Bindung der politischen Parteien an den Gleichstellungsauftrag und dessen Verhältnis zur Programmfreiheit der im politischen Wettbewerb stehenden Parteien.<sup>15</sup> Und schließlich wirft die Parité Fragen in Bezug auf das Gleichstellungsziel selbst auf, nämlich auf die Frage, ob dieses die Forderung nach „Parität“ legitimiert oder ob diese hinsichtlich des Ziels gleicher Repräsentanz von Frauen und Männern im politischen Raum verbleibt. Diese Frage verlangt möglicherweise differenzierte Antworten mit Blick auf das Gleichstellungsziel und die zu seiner Umsetzung eingesetzten Mittel.

#### II. Das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, 3, Art. 28 GG

Die Debatte zur Parité führt außerdem in grundsätzliche demokratietheoretische Fragestellungen, in deren Zentrum die Frage nach Gehalt und Bedeutung von Volkssouveränität und demokratischer Repräsentation steht. Auch Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG normiert den fundamentalen Grundsatz demokratischer Verfassungen, dass alle staatliche Gewalt vom Volk ausgehe. Das „Volk“, bei *Olympe de Gouges* „die Nation“, ist ein ausfül-

lungsbedürftiger Begriff. Der „Volks“-Begriff der amerikanischen und französischen Verfassungen von 1776 und 1789 und der deutschen Verfassung von 1849 meinte Männer, und zwar freie Männer. Innerhalb dieses „Volks“ wurde die Mitwirkung unter Umständen unterschiedlich gewichtet. Die heute gültigen Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbinden sich eng mit dem Prinzip der demokratischen Repräsentation, und auch die Debatten um ein paritätisches Wahlvorschlagsrecht führen auf dieses Repräsentationsprinzip zurück.

Die in der Staatsrechtslehre herrschende Auffassung bezieht den Volksbegriff und mithin das Prinzip der demokratischen Repräsentation auf die Bildung eines politischen Gesamtwillens, ausgeprägt im formalen Verständnis der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Ein so verstandenes Prinzip demokratischer Repräsentation versperrt sich der Legitimation positiver, verpflichtender Maßnahmen, die auf Erhöhung des faktischen Anteils von Frauen an der politischen Willensbildung zielen. In diesem Verständnis erscheint Paritätsgesetzgebung deshalb als ein Eingriff in das Demokratieprinzip, der zumindest einer Verfassungsänderung bedarf.

Um das Prinzip demokratischer Repräsentation rankt sich eine jedoch neue, durch die Parité ausgelöste verfassungstheoretische Debatte, in der zwei Autorinnen jüngst neue Impulse setzen. Friederike Wapler<sup>16</sup> bezeichnet die herrschende Vorstellung von Repräsentativität als non-pluralistisch, Cara Röhner<sup>17</sup> nennt sie unitarisch. Beide grenzen sich hiervon ab. Wapler formuliert ein auf Pluralität basierendes Repräsentationskonzept, Röhner plädiert gar für einen Verzicht auf das Prinzip der Repräsentation im vorliegenden Zusammenhang. Beide behandeln – auch mit Bezug auf die aktuelle Paritäts-Diskussion – tatsächliche Machtverhältnisse und Chancen als ein Thema von Repräsentation. Beide thematisieren Fragen der Fairness und politischen bzw. demokratischen Gleichheit.

Zunächst bedarf der Klärung, worin demokratische Repräsentation besteht, wenn nicht in der Herstellung eines politischen Gesamtwillens. Konkreter formuliert: Die Forderung nach geschlechtsspezifischer Parität bedarf (auch) einer demokratietheoretischen Begründung. Pro Parität werden zwei nicht immer sauber unterschiedene Gründe angeführt: Die Volksvertretung solle die gesellschaftliche Vielfalt auch in ihrer Zusammensetzung widerspiegeln, und Gruppeninteressen sollten durch

14 Vgl. nur Fontana, Sina, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbz 2019, S. 128-130; Laskowski, Silke, Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlmodell, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Fn. 7), S. 125-146 (138 f.) einer-, Rixen, Stephan, Demokratieprinzip und Gleichberechtigungsgebot: Verfassungsrechtliche Relationen, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Fn. 7), S. 59-84 (75 ff.) andererseits.

15 Vgl. Völzmann, Berit, Je freier desto besser? – Parteienfreiheit und Parität, djbZ 2019, S. 130-133; zur Problematik auch Streit, Thilo, Entscheidung in eigener Sache, 2006.

16 Wapler, Friederike, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 67 (2019), S. 427-455; dies., Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und die demokratische Repräsentation, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, Nr. 369.

17 Röhner, Cara, Ungleichheit und Verfassung, 2019, 258 ff.; dies., Von Repräsentation zu demokratischer Gleichheit, Der Staat 59 (2020), S. 421-449.

Angehörige dieser Gruppen im Parlament vertreten werden.<sup>18</sup> Diese Vorstellungen, die sich als Idee der „Spiegelbildlichkeit“ zusammenfassen lassen, lehnen *Wapler* und *Röhner* ab. Beide heben<sup>19</sup> auf den Gedanken eines geteilten Erfahrungswissens ab, um den der politische Prozess bereichert werden kann, und umgehen damit zunächst die in der Spiegelbildlichkeit liegende Gefahr der Essenzialisierung. Dann aber trennen sich ihre Wege. *Röhner* sieht in gesetzlich vorgeschriebener Parität die Chance zu einem Kulturwandel. Für sie geht es dabei weniger um Inhalte als um die „Anerkennung der Frauen als „politisch Gleiche“ und die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Demokratie – und damit um eine gleiche politische Teilhabe an der Staatsgewalt“.<sup>20</sup> Damit knüpft sie (bei etwas vergrößerter Betrachtung) wieder an die Idee der Spiegelung an.<sup>21</sup> Auch für *Wapler* sind persönliche Eigenschaften, Gruppenzugehörigkeiten und soziale Erfahrungen für die Auswahl der Repräsentierenden erheblich; die Wahrscheinlichkeit, gesellschaftliche Vielfalt im Wege der Repräsentation einzufangen, steigen auch nach ihrer Auffassung mit der Vielfalt der repräsentierten sozialen Perspektiven.<sup>22</sup> Allerdings sieht sie gewählte politische Gremien notwendig von Ungleichheiten geprägt, weil sie eben nicht nach abstrakten Proportionalitätsgrundsätzen zusammengesetzt werden, sondern durch die freie unkontrollierte Wahlentscheidung der Individuen, die zwangsläufig Mehrheiten und Minderheiten erzeugt. *Wapler* fordert deshalb gründliche Analysen, ob numerische Unterrepräsentanz ein Defizit darstellt, worin es genau besteht und wie ihm abgeholfen werden kann; und sie empfiehlt, den Befund ungleicher numerischer Unterrepräsentanz zum Ausgangspunkt weiterer Überlegungen zu nehmen, nicht aber die numerische Gleichverteilung ohne weiteres zum politischen Ziel zu erklären.<sup>23</sup>

*Wapler* benennt außerdem die von Demokratie umfasste „aktivistische Zumutung“, sich selbst ins Geschehen zu werfen, wenn andere eigene Belange nicht aufgreifen, und das Erfordernis „einer gewissen Frustrationstoleranz, wenn sich für die eigenen Anliegen keine Mehrheiten finden.“ Politische Gleichheit in der demokratischen Öffentlichkeit bedeutet für sie, jederzeit selbst zu entscheiden, ob man an der politischen Debatte teilnimmt oder für ein Amt oder Mandat kandidiert. Damit skizziert sie persönliche Verantwortung für gleiche Beteiligung und verweist auf die Möglichkeiten der Herstellung gleicher Beteiligung auf politischem Wege. Doch auch sie sieht die Notwendigkeit einer Ausgestaltung demokratischer Öffentlichkeit. Ausgrenzungen von politischer Teilhabe aufgrund stereotyper Fremdzuschreibungen, traditioneller Rollenbilder, ungewöhnlicher Eigenschaften oder Lebensentwürfe beeinträchtigen den Anspruch auf gleiche politische Teilhabe und rechtfertigen auch in ihrem Konzept Maßnahmen, die auf Herstellung solcher Teilhabe gerichtet sind. Den vom Grundgesetz belassenen Gestaltungsraum für gleichstellungspolitisch motivierte positive Maßnahmen fasst *Wapler* aber eng.<sup>24</sup>

Die gleichstellungspolitische Perspektive verändert und bereichert also auch den demokratietheoretischen Blick. Denn die Funktionsbedingungen von Demokratie gilt es immer wieder neu zu verhandeln, nicht allein im politischen, sondern auch

im verfassungstheoretischen Prozess, in letzterem auch unter Mitwirkung der Politikwissenschaft, der Volkswirtschaftslehre und der Geschichtswissenschaft. Es ist ein Verdienst beider Autorinnen, die Aspekte der Vielfalt und der demokratischen Gleichheit aus einer gleichstellungsorientierten Perspektive in diese Debatte einzubringen. Das Demokratieprinzip ist auch in seinen Kernen weder diskussionsfest noch entwicklungsunfähig. Vielmehr bedarf es laufender Versicherung seines Gehalts, auch und gerade in Fragen der gesellschaftlichen Pluralität und politischen Gleichheit.

Politische Auseinandersetzung findet freilich nicht in allein in der Arena der Parlamente statt. Der historische Kampf um die Gleichstellung wäre ohne Versammlungen, Vereine und Presseorgane nicht denkbar gewesen. *Wapler* betont die Bedeutung des Arguments und – unter Bezug auf *Carol Pateman* – die zentrale Forderung, dass Einzelne immer bereit sein sollten, ihre moralischen und politischen Argumente und Forderungen mit Gründen zu verteidigen und über diese Gründe mit anderen zu beraten.<sup>25</sup> Nicht zuletzt die vergangenen Jahre der Pandemie lassen uns auf einen lebendigen Prozess öffentlicher Beratung in unterschiedlichsten Formen, Arenen und Arrangements zurückblicken, einen Prozess, der einen wesentlichen Baustein für die demokratische Legitimation der stattgefundenen Regulierungen unter Einschränkung von Grundrechten während der Pandemie bildete – und bilden musste. Das BVerfG erkennt diese Funktion für die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Medienfreiheiten, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit seit langem an und zieht daraus dogmatische Konsequenzen. Auch aus der Perspektive der politischen Gleichstellung verdient diese Dimension eines demokratischen Gemeinwesens Aufmerksamkeit. Denn Grundlage des von *Jürgen Habermas* entwickelten Konzepts der deliberativen Demokratie bilden die Machtfreiheit der Diskurse und die Möglichkeit jedes Belangs und jedes Arguments, geäußert, gehört und berücksichtigt zu werden. Die Einlassung, die eigene Meinung nicht frei äußern zu können, ist demokratietheoretisch relevant. Deshalb haben auch Hassrede, Beleidigung und Bedrohung als Antwort auf öffentliche Äußerung oder die Ausübung öffentlicher Ämter gleichermaßen demokratietheoretische und – bei entsprechendem Geschlechterbias – gleichstellungs(rechts-)politische Relevanz – auch für die Einrichtung und Nutzung sozialer Medien, soweit diese für einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung von Bedeutung sind.<sup>26</sup>

18 Vgl. *Wapler* (Fn. 16), S. 439.

19 Im Anschluss an Phillips, Anne, *The Politics of Presence – The political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, 1995, Neudruck 2003; Young, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, 2000, S. 140 ff.

20 *Röhner*, *Der Staat* 59 (2020), S. 421 (448).

21 Vgl. BVerfG 20.12.2020, Rn. 70.

22 *Wapler* (Fn. 16), S. 443 f.

23 Ebenda S. 447.

24 Hierzu und zum vorhergehenden ebenda S. 453.

25 Bateman, Carole, *Participatory Democracy revisited*, in: *Perspectives on Politics* 2012, S. 7-19 (8).

26 Zur Relevanz für die Demokratie Fehling/Leymann, *Der neue Strukturwandel der Öffentlichkeit: Wie lassen sich die sozialen Medien regulieren?*, Archiv für Presserecht 2020, S. 110-119.