

Ein Paritätsgesetz würde auch nicht, wie oftmals behauptet wird, ein ständisches Repräsentationsmodell einführen. Denn es geht nicht wie in einem ständischen Modell um die Institutionalisierung von Ungleichheit, sondern um die Institutionalisierung von – bisher nicht erreichter – politischer Gleichheit.

Daher geht auch das Argument fehl, dass die Konsequenz eines Paritätsgesetzes sei, dass nun alle möglichen gesellschaftlichen Gruppen im Parlament repräsentiert sein müssten. Auch hier hilft *Anne Phillips* weiter: Für die Bestimmung der relevanten Gruppen, die in Parlamenten repräsentiert sein sollten, argumentiert sie für diejenigen Gruppen, die historisch besonders unterdrückt und aus politischen Repräsentationsstrukturen ausgeschlossen waren. Anstatt also ein abstraktes Spiegelbild der Gesellschaft zu fordern, kommt es auf konkrete Exklusionserfahrungen an.²⁰ Und dies sind in Deutschland eben die Frauen.

IV. Fazit

Das Demokratieprinzip ist also anhand des konkreten Konflikts um die Repräsentation von Frauen weiterzuentwickeln. Das bedeutet insbesondere, die fortbestehende asymmetrische Realität auch im Wahlrecht zur Kenntnis zunehmen und bei Konflikten um eine geschlechtergerechte Repräsentation von einer materialen Gleichheit auszugehen. Proaktive Gleichstellungsmaßnahmen sind dann zum Ausgleich typisierbarer Nachteile temporär möglich. Dies folgt aus einer historisch-konkreten Betrachtungsweise der Staatsorganisation, welche nicht auf die Parlamente begrenzt ist, sondern für alle staatlichen Institutionen gilt. Um dem Charakter als Gleichstellungsrecht zu entsprechen, könnten Paritätsgesetze – so mein abschließender Vorschlag – zeitlich auf eine bestimmte Geltungsdauer begrenzt werden.

20 Phillips, (Fn. 9) S. 46 f.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-128

Parität und Wahlrechtsgleichheit

Dr. Sina Fontana, MLE

Mitglied der djb-Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung, Akademische Rätin a.Z., Universität Göttingen

I. Gleichheit als Argumentationsgrundlage

Ein auch aus historischer Perspektive ganz wesentlicher Anknüpfungspunkt und damit eine wichtige Argumentationsgrundlage für Forderungen nach Parität ist die besondere Bedeutung der Gleichheit im Wahlrecht. Sie gründet in der Vorstellung, dass nur durch Gleichheit die Vielfalt an Einstellungen und Interessen des nicht homogenen Volkes im Parlament angemessen repräsentiert werden kann.¹ Als solche manifestiert sich der Gleichheitsgedanke in der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, die im Jahr 1918 erstmals als Wahlrechtsgrundsätze verankert wurden und insbesondere die Einführung des Frauenwahlrechts selbstverständlich machten. Bis heute sind sie in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verankert und damit auch für Regelungen zur Förderung der Parität maßgebend. Aus der Allgemeinheit der Wahl folgt, dass die Wahlberechtigung allen Staatsbürger*innen ohne Berücksichtigung ihres Geschlechts zusteht.² Verfassungsrechtlich vorgegeben wird damit eine Gleichbehandlung aller aktiv und passiv Wahlberechtigten, wobei die Gleichheit im Wahlrechtskontext nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts strikt und formal zu verstehen ist.³

1. Erweiterung des wahlrechtlichen Gleichheitsverständnisses

So gebietet der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, dass alle Staatsbürger*innen das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können.⁴ Wie alle Wahlrechtsgrundsätze bezieht sich die Wahlrechtsgleichheit sowohl auf das aktive als auch auf das passive Wahlrecht,⁵ also auf das Recht

zu wählen wie auch auf das Recht sich zur Wahl zu stellen. Unter Berücksichtigung des strikten und formalen Gleichheitsverständnisses⁶ tangieren Forderungen nach Parität unter anderem die passive Wahlrechtsgleichheit, da sie Frauen aufgrund ihres Geschlechts gegenüber Männern bevorzugen können.

In Abweichung von dem strikt und formalen Gleichheitsverständnis können Forderungen nach Parität mit einem materiellen Gleichheitsverständnis argumentieren: Eine formal gleiche Behandlung kann zu einer Benachteiligung von Frauen führen oder jedenfalls tatsächlich keine Chancengleichheit gewährleisten, weil die Ausgangssituationen von Frauen und Männern in Hinblick auf die Erlangung von Mandaten verschieden sind. Einen normativen Anknüpfungspunkt bietet auf völkerrechtlicher Ebene die für die Bundesrepublik verbindliche Frauenrechtskonvention,⁷ der ein solches Gleichheitsverständnis zugrunde liegt (vgl. Art. 4 Abs. 1 CEDAW).⁸ Dieses gilt gerade auch in Bezug auf die gleichberechtigte politische Partizipation (Art. 7 CEDAW), die der Frauenrechtsausschuss in Deutschland bisher als unzureichend gewährleistet ansieht.⁹ Auf verfassungsrechtlicher Ebene kann wiederum auf das in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

1 Morlok, in: ders./Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 27.

2 Ipsen, Staatsrecht I, 30. Aufl. 2018, Rn. 75.

3 BVerfGE 78, 350 (357 f.); 99, 69 (78.); 124, 1 (18); 135, 259 (285); 146, 327 (350).

4 BVerfGE 79, 168 (170); 85, 148 (157).

5 BVerfGE 11, 266 (272); 40, 296 (317).

6 BVerfGE 78, 350 (357 f.); 99, 69 (78.); 124, 1 (18); 135, 259 (285); 146, 327 (350).

7 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18.12.1979, in Kraft getreten am 3.9.1981, BGBl. 1985 II, S. 647, 648.

8 König, in: Rudolf, Frauen und Völkerrecht, 2006, S. 89.

9 CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para. 32.

normierte und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Satz 1 angelegte¹⁰ Gebot zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen Bezug genommen werden, um das (wahlrechtliche) Gleichheitsverständnis weiter zu denken.

2. Möglichkeiten verfassungsrechtlicher Rechtfertigung

Auch wenn man an einem formalen Gleichheitsverständnis festhält, steht das der Parität nicht grundsätzlich entgegen. Denn auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können trotz Wahlrechtsgleichheit Differenzierungen im Wahlrecht zulässig sein, wenn sie durch die Verfassung legitimiert sind und von mindestens demselben Gewicht sind wie die Gleichheit der Wahl.¹¹ Als Grundlage für eine solche durch die Verfassung legitimierte Differenzierung kommt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG in Betracht. Hierbei kommt es ganz wesentlich darauf an, wie dieser im Zusammenspiel mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu verstehen und zu gewichten ist.

3. Rechtshistorische Argumentation

Die historische Perspektive bietet eine Argumentationsgrundlage für Parität. Zwar beruht das Repräsentationsverständnis des Grundgesetzes auf dem Prinzip der Kollektivrepräsentation, das heißt alle Abgeordneten zusammen repräsentieren das Volk.¹² Über die Gesamtheit der Abgeordneten soll die Bildung eines Gemeinwohlinteresse erfolgen,¹³ sodass sich in der Zusammensetzung des Parlaments nicht auch diejenige der Bevölkerung widerspiegeln muss.¹⁴ Allerdings wurden die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl vor 100 Jahren unter anderem deshalb eingeführt, weil durch die Möglichkeit einer gleichberechtigten Partizipation die vielfältigen Einstellungen und Interessen im Parlament repräsentiert werden sollten.¹⁵ Es kann kaum bezweifelt werden, dass die auch durch das Geschlecht bedingte jeweilige Vorprägung der Abgeordneten in die Mandatsausübung einfließt.¹⁶ Hieran anknüpfend lässt sich anführen, dass das historisch gewachsene strikte und formale Gleichheitsverständnis nicht zu einer gleichberechtigten Partizipation von Frauen führt und daher nicht geeignet ist, die mit der Wahlrechtsgleichheit intendierte Gleichheit tatsächlich zu verwirklichen.¹⁷

II. Zusammenspiel von Wahlrechtsgleichheit und Frauenförderung

Ausgehend von der Überlegung, dass eine formal gleiche Behandlung zu einer Benachteiligung führen oder jedenfalls tatsächlich keine Chancengleichheit gewährleisten kann, ermöglicht das Zusammenspiel der Wahlrechtsgleichheit mit dem Gebot zur Förderung der Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG die Einbeziehung materieller Gleichheitserwägungen ohne vollständige Loslösung vom formalen Gleichheitsverständnis. Die enge Verknüpfung der Wahlrechtsgleichheit mit dem grundrechtlichen Gleichheitssatz¹⁸ spricht für eine grundsätzliche Anwendbarkeit des Förderungsgebots. Auch nach seiner Zielrichtung ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG geeignet, Reformvorhaben zu stützen. Denn die Vorschrift wurde eingefügt, um nicht nur formale Gleichheit herzustellen, sondern die Lebensverhältnisse von Männern und

Frauen auch real anzugleichen, also vor allem um Nachteile auf der gesellschaftlichen Ebene aufzulösen.¹⁹ Auf sie können also gezielte Fördermaßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit gestützt werden, sofern strukturelle Nachteile die Erlangung gleicher Lebensverhältnisse erschweren.²⁰

Insoweit eröffnet Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bei Vorhandensein des entsprechenden politischen Willens gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten.²¹ Zwar kann Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nach weit überwiegender Auffassung nicht dahingehend verstanden werden, dass in sämtlichen Bereichen eine paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern durch gesetzliche Maßnahmen zu erreichen ist.²² Denn zu gewährleisten ist Chancengleichheit, keine Ergebnisgleichheit.²³ Fördermaßnahmen zum Ausgleich struktureller Nachteile sind aber durchaus denkbar, sofern sie keinen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit begründen und die Wahlentscheidung den Wähler*innen überlassen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei höherer Eingriffsqualität die Anforderungen an die Rechtfertigung umso schwerer wiegen. Eingriffe in den Wahlakt selbst werden kaum zu rechtfertigen sein. Gesetzliche Maßnahmen sollten daher im Vorfeld der Wahl bei der Aufstellung von Kandidat*innen ansetzen. Sie können dabei sowohl die Listen als auch die Direktmandate betreffen.

Betreffend die Listen sind vor allem quotierte Listen zu erwägen, das heißt solche, bei denen die Plätze abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sind. Werden Parteien dazu verpflichtet, ihre Landeslisten grundsätzlich quotiert aufzustellen, kann es zu einer Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit der Bewerber*innen aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG kommen, sofern sie deshalb aufgrund ihres Geschlechts nicht wählbar sind oder einen weniger aussichtsreichen Listenplatz erhalten. Diese lässt sich rechtfertigen, wenn man Art. 3 Abs. 2 GG hinreichend stark

- 10 BVerfGE 15, 337 (345); 48, 327 (340); 57, 335 (345 f.); 85, 191 LS 3; 113, 1, (15).
- 11 BVerfGE 131, 316 (338).
- 12 Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 39. Edition (Stand: 15.11.2018), Art. 38 Rn. 8.1; Morlok, in: ders./Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 45.
- 13 Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 42.
- 14 BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (456); Ipsen, Staatsrecht I, 30. Aufl. 2918, Rn. 252; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (17).
- 15 Vgl. Morlok, in: ders./Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 27.
- 16 Brunsbach, Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag, ZParl 2011, 3.
- 17 So der Ansatz von Will, Landtag Brandenburg, Ausschuss für Inneres und Kommunales 45. Sitzung (öffentlich) 25.05.2018, P-AIK 6/45, S. 47.
- 18 BVerfGE 36, 139 (141); vgl. auch BVerfGE 15, 165 (166 f.); 58, 202 (205).
- 19 BT-Drucks. 12/6000, S. 50; BVerfG, NJW 2014, 843 (844) unter Verweis auf BVerfGE 92, 91 (109); BVerfGE 109, 64 (89) BVerfGE 113, 1 (15).
- 20 Langefeld, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.
- 21 BVerfGE 109, 64 (90).
- 22 Maidowski, Umgekehrte Diskriminierung, 1989, S. 90 ff.; Langefeld, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 3 Abs. 2 Rn. 55; Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 362; a.A. Laskowski, djzb 2014, 93 (96 f.); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 29.
- 23 Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 362; Huster, AöR 118 (1993), 109 (117 ff.).

gewichtet und mit der Gewährleistung von Chancengleichheit argumentiert. Da die Eingriffsqualität auch von der personellen Zusammensetzung der Parteien abhängt, kann den verfassungsrechtlichen Bedenken durch entsprechende Ausnahme- und Übergangsregelungen Rechnung getragen werden. Im Gesetzgebungsprozess sollten diese Überlegungen Berücksichtigung finden, aber restriktiv gehandhabt werden. Mehr Spielraum für die Wahlentscheidung der Wähler*innen verbleibt im Falle von quotierten offenen Listen,²⁴ bei denen mehrere Stimmen nach Belieben auf Kandidat*innen verteilt werden können.

Auch hinsichtlich der Direktmandate bestehen Möglichkeiten, Fördermaßnahmen zu ergreifen, welche die Wahlrechtsgleichheit nur geringfügig beeinträchtigen und so leichter zu rechtfertigen sind. Eine denkbare Lösung mit geringer Eingriffsqualität in Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit wäre eine solche, bei denen Parteien ein Duo in Form sowohl einer Kandidatin als auch eines Kandidaten aufzustellen haben, wobei die Wähler*innen eine Stimme haben und eine Person auswählen können. Die passive Wahlrechtsgleichheit betreffend bleibt es bei der grundsätzlichen Wählbarkeit unabhängig vom Geschlecht und es besteht somit Chancengleichheit. Gesetzlich vorgeschrieben würde also nur, dass überhaupt eine Person des anderen Geschlechts aufgestellt würde, was wiederum der Beseitigung der strukturellen Nachteile von Frauen dient. Auch andere Ausgestaltungen, beispielsweise die Aufstellung eines gemeinsam zu wählenden Duos, sind denkbar.

III. Schlussfolgerungen

Nach alledem kann darüber diskutiert werden, ob das bisher rein formal definierte wahlrechtliche Gleichheitsverständnis nicht auch materiell verstanden werden kann. Dies ermöglicht, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts davon abhängig gemacht werden kann, ob die auch aus historischer Perspektive intendierte gleichberechtigte politische Partizipation insbesondere von Frauen tatsächlich erreicht wird. Weiterhin muss die verfassungsrechtliche Argumentation bei Art. 3 Abs. 2 GG ansetzen. Denn die mit den Maßnahmen einhergehenden Eingriffe können durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden, wenn dieser hinreichend stark gewichtet wird, um dem Verfassungsauftrag zu tatsächlicher und umfassender Wirksamkeit zu verhelfen. Um die Differenzierung im Kontext des Wahlrechts zu legitimieren, kommt es im Wesentlichen darauf an, dass man Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG eine Bedeutung mit mindestens demselben Gewicht wie der Gleichheit der Wahl zuerkennt. Dessen Stellung als grundsätzlich gleichrangiges Verfassungsrecht zeigt, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hierfür grundsätzlich in Betracht kommt. Im Einzelnen wird das Verhältnis zur Wahlrechtsgleichheit anhand konkreter Vorschläge zu erörtern sein. Über die bereits genannten Vorschläge hinaus sollte offen über alternative und weitergehende Handlungsmöglichkeiten debattiert werden.

24 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 13; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-130

Je freier desto besser? – Parteienfreiheit und Parität

Dr. Berit Völmann

Mitglied der djb-Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Goethe-Universität Frankfurt

Gesetzgeberische Paritätsregelungen¹ setzen der Betätigungsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG Grenzen. Dieser Beitrag widmet sich der Frage, ob derartige Regelungen zulässig sind, weil sie als gerechtfertigte Einschränkung der Freiheit der Parteien eingeordnet werden können. Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich vom Verständnis von Stellung, Funktion und Aufgaben der politischen Parteien in der Demokratie des Grundgesetzes ab. Der Beitrag argumentiert, dass Paritätsregelungen gerechtfertigt werden können: aufgrund der besonderen, sich nicht auf die Volkswillensbildung reduzierende Funktion von Parteien im demokratischen Staat einerseits und der strukturellen Benachteiligung von Frauen andererseits.

Die Staatswillensbildungsfunktion der Parteien

Die besondere Gestalt der Parteien wird bereits durch Formulierungen der Verfassung deutlich. Gewisse Einschränkungen der

Parteienfreiheit sind durch das Grundgesetz selbst vorgesehen: Die innere Ordnung der Parteien muss nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG „demokratischen Grundsätzen entsprechen“. Was darunter zu verstehen ist, soll anhand der Funktion der politischen Parteien zu bestimmen sein und von den Anforderungen an die Demokratie im staatlichen Bereich abweichen. Entsprechend wird die Funktion der politischen Parteien auf gesellschaftliche Mitbestimmung reduziert.² Dem Wortlaut („Grundsätzen“ und „entsprechen“) wird zum Teil – lediglich – die Forderung gewisser Mindestvoraussetzungen entnommen.³ Für unbedingt erforderlich gehalten werden etwa die Herrschaftsbestellung der Parteiorgane auf Zeit, dass Treffen von Entscheidungen nach

1 Unter Paritätsregelungen werden hier gesetzgeberische Maßnahmen bezüglich des Wahlprozesses zur Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten verstanden.
2 So etwa Kluth, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Edition Stand: 15.11.2018, GG Art. 21, Rn. 153.
3 Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck: GG Kommentar, Bd. 2, 7. Auflage 2018, Art. 21 Abs. 1 Rn. 150; Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 127; etwas anders Volkman, in: Friauf/Höfling, GG, 3. Erg.-Lfg. XII/01, Art. 21 Rn. 68 f., der sich für eine „substanzvollere Deutung“ ausspricht.