

an verschiedenen Stellen die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele wie zum Beispiel den Förderauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG mit gegenläufigen Grundsätzen und Rechten Dritter in Ausgleich zu bringen. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, Parteien und Wählergruppen gesetzliche Quotenvorgaben zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen bei der Bewerbung um Plätze auf Vorschlagslisten zu machen, lässt sich damit nicht begründen. Politische Parteien und Wählergruppen sind nicht Träger öffentlicher Gewalt und daher nicht Adressat von Grundrechten oder Staatszielen. Dies bedeutet, dass sie an den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG weder direkt noch indirekt, zum Beispiel durch das Gebot innerparteilicher Demokratie, gebunden sind. Hier verweist der Verfassungsgerichtshof allerdings auf einen (die Versagung von Prozesskostenhilfe betreffenden) Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. April 2015 (2 BvR 3058/14, juris Rn. 25). Danach schließen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, denen das innerparteiliche Wahlsystem entsprechen muss, nach verbreiteter Auffassung insbesondere in der Literatur Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen, nicht grundsätzlich aus. Hier besteht also wohl (wenn auch nicht unumstritten) auch auf der Basis geltenden Verfassungsrechts Raum für politische Parteien, im Rahmen ihrer innerparteilichen Wahlsysteme zur Auswahl von Kandidat\*innen den Staatszielbestimmungen Rechnung zu tragen. Inwieweit gesetzliche Bestimmungen zur Parteienfinanzierung insoweit Anreize schaffen können, ist unter anderem Gegenstand einer Forderung des Deutschen Juristinnenbunds e.V. (djb).

Aus der Tatsache, dass nach der in der Entscheidung dargestellten herrschenden Meinung in der Literatur kein Anspruch gegen den Gesetzgeber besteht, zur Gewährleistung der gleichberechtigten Vertretung von Frauen und Männern in Landes- und Kommunalvertretungen neue paritätische Regelungen im Wahlrecht vorzusehen, ergibt sich im Umkehrschluss, dass der Gesetzgeber daran – unter Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte von Wähler\*innen und Parteien sowie der verfassungsrechtlich verbürgten Staatsorganisation – nicht in jedem Fall gehindert ist (Testfall Brandenburg).

Die Entscheidung trifft eine weitere wichtige Aussage zu der (im bayerischen, aber auch im Wahlrecht anderer Bundesländer und Kommunen bestehenden) Gestaltungsmöglichkeit für Wähler\*innen, eine paritätische Repräsentanz zu erreichen, die ohne einfachrechtliche oder verfassungsrechtliche Neuregelungen verwirklicht werden könnte. Denn das bayerische Wahlsystem sieht grundsätzlich „offene“ statt „starre“ Wahllisten vor. Diese lassen – wie auch die Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens bei den Gemeinderats- und Kreistagswahlen – die jeweiligen Listenplätze von Bewerber\*innen in den Hintergrund treten. Es entscheidet die Zahl der errungenen Stimmen über den Einzug der konkreten Kandidat\*innen in die jeweilige Vertretungskörperschaft. Mithilfe eines solchen Wahlrechts können Wähler\*innen schon heute eine stärkere Repräsentanz von Frauen erreichen – jedenfalls sofern Frauen überhaupt zur Wahl stehen. Insoweit dürfte ein stärkerer Appell von Parteien an ihre potenziellen Wähler\*innen und an die Zivilgesellschaft wünschenswert sein, um Wähler\*innen auf diese Möglichkeit der Einflussnahme auf das Wahlergebnis ohne gesetzliche Änderungen hinzuweisen.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-125

## Gerechte Staatlichkeit

### Zur politischen Gleichheit von Frauen in der Demokratie und dem Bedarf eines Paritätsgesetzes

Dr. Cara Röhner

djb-Mitglied, Preisträgerin des Marie-Elisabeth-Lüders-Wissenschaftspreises 2019

Die weiterhin bestehende unzureichende Repräsentation von Frauen in den deutschen Parlamenten hat zu einer Diskussion über eine Reform des Wahlrechts geführt, insbesondere über die Einführung von Paritätsgesetzen. Dagegen wird zum Teil eingewendet, dass das formale Demokratieverständnis des Grundgesetzes einer „geschlechtlichen Repräsentation“ entgegensteht.<sup>1</sup>

Dies ist sicherlich nicht falsch. Dennoch fällt in der aktuellen Debatte auf, dass diejenigen, die eine solche Position vertreten, weder eine historische Perspektive auf die Demokratie, die Repräsentation und den Staat einnehmen noch auf die aktuelle gesellschaftliche asymmetrische Realität eingehen. In der Konsequenz führen diese beiden Leerstellen dazu, dass die Forderung

nach einer Wahlrechtsreform als „Identitätspolitik“<sup>2</sup> abgewertet wird, anstatt die strukturelle Benachteiligung anzuerkennen, die sich in der anhaltenden Unterrepräsentation von Frauen in der Politik manifestiert. Die unzureichende Präsenz von Frauen wird folglich nicht als *demokratisches* Problem bewertet.<sup>3</sup>

Mein Argument ist nun, dass es nicht verwunderlich ist, dass das tradierte Demokratieverständnis ein formales ist, weil Verfassungen und Verfassungsdogmatik historische Dokumente und Prozesse sind. Bisher gab es in der Bundesrepublik keinen ausreichenden Anlass, um sich mit dem Verhältnis von Demo-

1 Polzin, Parité-Gesetz in Brandenburg, VerfBlog, 8.2.2019; Volkman, Notizen aus der Provinz, VerfBlog, 9.2.2019; Ungern-Sternberg, Kein Parité-Gesetz ohne Grundgesetzänderung, Zur Geschäftsordnung, 8.2.2019.

2 Polzin (Fn. 1); Volkman (Fn. 1).

3 Dazu m.w.N. Röhner, Femina Politica 2/2018, 40; dies., Unitäres Volk oder Parität?, VerfBlog, 4.1.2019.

kratie und Geschlecht auseinanderzusetzen, sodass es schlicht an verfassungsrechtlichen Maßstäben dafür fehlt.

Die aktuelle Diskussion darf nicht nur anhand des Maßstabes des Art. 38 Abs. 1 GG geführt werden, weil es nicht *nur* um das Wahlrecht, sondern eben *auch* um die Gleichberechtigung der Geschlechter geht. Daher müssen auch die Erkenntnisse, die im Zuge der Erarbeitung der Dogmatik zu Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG gewonnen wurden, in die aktuelle Diskussion einfließen.

### I. Gerechte Staatlichkeit: Ein neuer Maßstab für das Demokratieprinzip

In Abgrenzung zu einem formalen Demokratieverständnis, das allein die Einzelnen als abstrakte Individuen konzipiert, verfolge ich mit einer historisch-konkreten Perspektive ein relationales Verständnis von Demokratie.<sup>4</sup> Dieses geht von den ungleichen gesellschaftlichen Beziehungen aus, die sich in einer ungleichen Anwesenheit von Frauen in staatlichen Institutionen manifestieren, und entwickelt davon ausgehend einen Maßstab für gerechte Staatlichkeit.

Eine historisch-konkrete, relationale Perspektive auf die Demokratie macht sichtbar, dass es sich bei der gegenwärtigen Demokratie nicht um eine geschlechtsneutrale, sondern historisch bedingt um eine tendenziell exklusive Institution handelt. „Neutrale“ Regelungen für die Wahlen zu den Parlamenten oder die Besetzung von Staatsämtern führen im Kontext einer weiterhin patriarchalen Gesellschaft in der Konsequenz dazu, dass Frauen strukturell benachteiligt werden.<sup>5</sup> Die fortbestehende Geschlechterungleichheit kann sich ohne ausgleichende Regelungen in die staatlichen Institutionen einschreiben und auf diese Weise die demokratische Gleichheit von Frauen beeinträchtigen.

Ein relationaler Begriff von Demokratie eröffnet einen Maßstab für gerechte Staatlichkeit, weil er die geschlechtergerechte Besetzung von staatlichen Ämtern als Voraussetzung einer demokratischen Staatsordnung konzipiert.<sup>6</sup> Demokratie bedeutet also nicht nur ein gleiches Wahlrecht, sondern auch die Gewährleistung der Präsenz der zuvor Ausgeschlossenen in allen staatlichen Institutionen.

#### Historischer Ausschluss

Die Genese des modernen Staates und der Demokratie sind historisch mit dem Ausschluss von Frauen aus der Rechtssubjektivität und der Öffentlichkeit konstitutiv verknüpft, waren Frauen doch als Abhängige und Unmündige in die private Sphäre der Familie verwiesen und dem männlichen Familienoberhaupt untergeordnet. Der Status als Bürger und das Wahlrecht waren Privilegien von Männern.

In der Rechtswissenschaft haben dies *Blanca Rodríguez-Ruiz* und *Ruth Rubio-Marín* aufgezeigt.<sup>7</sup> Sie argumentieren, dass die geschlechtlich codierte Trennung von privater und öffentlicher Sphäre ein Strukturmoment des modernen Staates sei, die den historischen Ausschluss von Frauen in der gegenwärtigen Verfassungsordnung fortwirken lasse und exkludierende Effekte bewirke. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip müsse daher im Sinne einer paritätischen, inklusiven Demokratie redefiniert werden.<sup>8</sup>

#### Anerkennung als politische Gleiche

In einer gleichberechtigten Präsenz kommt vor dem Hintergrund des historischen Ausschlusses zudem – und dies kann mit *Anne Phillips* argumentiert werden – die Anerkennung vormals Ungleicher als politische Gleiche zum Ausdruck.<sup>9</sup> Eine gleichberechtigte Präsenz ist also notwendig, um Frauen als politische Gleiche anzuerkennen.

*Phillips* betont, dass es keine Garantie dafür gäbe, dass sich eine verstärkte Präsenz von Frauen auch in eine Politik *für* Frauen übersetzen werde. Darauf kommt es für sie deswegen nicht an, weil bereits die gleichberechtigte Präsenz ein demokratisches Prinzip darstellt: „Including those previously excluded matters even if it proves to have no discernible consequences for the policies that may be adopted. Part of the purpose, that is, is simply to achieve the necessary inclusion: to reverse previous histories of exclusion and the way these constituted certain kinds of people as less suited to govern the rest.“<sup>10</sup> Mit *Phillips* kann also argumentiert werden, dass vor dem Hintergrund historischer Exklusionserfahrungen die gleichberechtigte Anwesenheit zuvor Ungleicher ein demokratisches Prinzip ist.<sup>11</sup>

#### II. Dogmatische Entfaltung

Der Maßstab einer gerechten Staatlichkeit kann in dogmatischer Hinsicht in dreifacher Weise entfaltet werden. Der staatliche Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist seinem Wortlaut nach nicht auf den gesellschaftlichen Bereich beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf den staatlichen Bereich. Er umfasst also auch die Parlamente und die sonstigen staatlichen Institutionen. Die Wahlrechtsgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG muss bei Rechtsfällen zu geschlechtergerechter Demokratie entsprechend der Dogmatik von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG von einer asymmetrischen Realität ausgehen, die sich in „neutralen“ politischen Prozessen in eine (mittelbare) Diskriminierung von Frauen übersetzt. Die Wahlrechtsgleichheit und die Freiheit der Parteien sind also im Lichte einer materialen politischen Gleichheit zu interpretieren.

Das Demokratieprinzip ist nicht nur auf die Gewährleistung eines gleichen aktiven und passiven Wahlrechts, sondern auch auf die Umkehr des historischen Ausschlusses von Frauen gerichtet. Es umfasst also auch die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Herrschaftsgewalt. Parallel zur grundrechtlichen

4 Siehe dazu ebd. und Röhner, *Ungleichheit und Verfassung*, 2019, S. 267 ff.

5 Siehe auch Irving, *Gender and the Constitution*, 2008.

6 Röhner, (Fn. 4) S. 257 ff., insbes. 285 – 296.

7 Rodríguez-Ruiz/Rubio-Marín, *On Parity, Interdependence, and Women's Democracy*, in: Baines u.a. (Hrsg.), *Feminist Constitutionalism*, 2012, 188.

8 Dieses Argument ist nicht auf die Parlamente beschränkt, weil der Ausschluss auch in den zwei anderen staatlichen Gewalten fortwirkt. Das Argument kann daher auch für die Judikative und Exekutive fruchtbar gemacht werden: Dort, wo Frauen weiterhin unterrepräsentiert sind, ist eine paritätische Anwesenheit durch institutionelle Inklusionsmechanismen sicherzustellen. Mit illustrierende Zahlen zur Exekutive Biermann u.a., *Die Hans-Bremse*, *Die Zeit* v. 8.10.2018.

9 Phillips, *The Politics of Presence*, 2004.

10 Ebd., S. 40.

11 Diese Erkenntnis ist erneut nicht auf das Parlament beschränkt, sondern gilt auch für die anderen staatlichen Institutionen.

Dogmatik ist das Demokratieprinzip also derart weiterzuentwickeln, dass es eine gewährleistende Dimension aufweist. Nach *Silke Laskowski* kann eine solche gewährleistende, auf Parität gerichtete Interpretation unmittelbar an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur effektiven Einflussnahme auf die Herrschaftsausübung anschließen.<sup>12</sup>

In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich die gleichberechtigte Teilhabe an der Staatsgewalt nicht in der bisher rein abstrakt gebliebenen gleichen Chance, in ein hohes staatliches Amt – sei es in der Legislative, Exekutive oder Judikative – gewählt beziehungsweise ernannt zu werden, erschöpft, sondern dass diese die tatsächlich gleichberechtigte Präsenz von Frauen in allen staatlichen Ämtern und Funktionen erfordert.<sup>13</sup>

### III. Relationale Impulse

Eine relationale Demokratiekonzeption, die die ungleichen Geschlechterverhältnisse zur Kenntnis nimmt, führt zu einer Perspektivverschiebung hinsichtlich der gängigen Interpretation der Wahlrechtsgleichheit und des monistischen Repräsentationsbegriffs.

#### *Von der formalen zu einer materialen Gleichheit im Wahlrecht*

In der aktuellen Debatte wird regelmäßig eingewendet, im Wahlrecht gelte eine formale Gleichheit und daher sei eine Regelung, die an das Geschlecht anknüpft, unzulässig. Dieses Argument verkennt seine eigene historische Perspektivität, also den Umstand, dass die formale Gleichheit eine ist, die sich vor allem gegen das Zensus- und Pluralwahlrecht richtet, das bestimmten (männlichen) Gruppen mehr Stimmen gab. Vor diesem historischen Hintergrund wird die politische Gleichheit heute in einer formal gedeuteten Wahlrechtsgleichheit verortet, insbesondere im numerischen Prinzip der Stimmgleichheit.

Eine formale Interpretation der politischen Gleichheit führt jedoch zu zwei nur unzureichend reflektierten Leerstellen. Sie konstituiert, erstens, die staatliche Sphäre als eine der Gleichheit, die die in der gesellschaftlichen Sphäre existierenden Ungleichverhältnisse als für die Demokratie unwichtig erscheinen lässt. Diese Trennung von Staat und Gesellschaft führt also dazu, dass die politische Ungleichheit von Frauen – wie der Vorwurf einer Identitätspolitik zeigt – als kein demokratisches Problem wahrgenommen wird.

Zweitens ist ein formaler Gleichheitsbegriff, wie schon die Debatte um Art. 3 Abs. 2 und 3 GG um ein proaktives Gleichstellungsrecht deutlich gemacht hat,<sup>14</sup> ungeeignet, um die Geschlechtergleichheit im Recht zu adressieren. Denn wenn alle abstrakt frei und gleich sind, dann besteht kein Handlungsbedarf. Die Diskussion um die mittelbare Diskriminierung hat jedoch zu der Erkenntnis geführt, dass eine stark ungleiche Geschlechterverteilung ein Indiz für eine strukturelle Benachteiligung ist. Folglich ist auch die ungleiche Anwesenheit von Frauen und Männern in den staatlichen Institutionen ein Indiz für eine strukturelle Diskriminierung. Diese kann jedoch nur mit einer materialen Perspektive adressiert werden, weshalb es auch im Wahlrecht einen solchen bedarf.

Mit diesen Argumenten wird sich von Positionen, die ein Paritätsgesetz für gleichheitswidrig halten, regelmäßig nicht oder nicht ausreichend auseinandergesetzt. Art. 3 Abs. 2 GG wird

zum Teil vollständig dethematisiert<sup>15</sup> oder es wird einfach konstatiert, dass es sich bei Art. 3 Abs. 2 GG um ein Grundrecht, bei Art. 38 Abs. 1 GG jedoch um die Staatsorganisation und daher um zwei verschiedenen Paar Schuhe handle.<sup>16</sup> Die Differenz zwischen Grundrechten und Staatsorganisation begründet aber noch nicht, warum Frauen von Verfassungen wegen nicht auch im Staat gleichberechtigt sein müssen und warum diese Differenz einer materialen Perspektive im staatsorganisatorischen Wahlrecht entgegensteht.

#### *Von einer monistischen Repräsentation zu einer geschlechtergerechten Teilhabe an der Staatsgewalt*

Ein weiterer Einwand basiert auf dem freien Mandat der Abgeordneten in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Danach sind die Abgeordneten nicht an Aufträge oder Weisungen gebunden. Sie repräsentieren keine konkreten Wählergruppen, sondern die gesamte demokratische Nation. Daher wird zum Beispiel angenommen, dass die gewählten Abgeordneten in ihrer Gesamtheit eine Gesamtrepräsentation des demokratischen Volkes erreichen.<sup>17</sup> In der aktuellen Diskussion wird davon ausgehend eingewendet, dass es nur ein Volk und nicht zwei Geschlechter-Völker gebe. Dies widerspreche dem monistischen Repräsentationsprinzip des Grundgesetzes.<sup>18</sup>

Auch hier ist erneut mein Einwand, dass diese Perspektive nicht falsch ist, aber ihre eigene historische Perspektivität nicht reflektiert. Denn auch dieses Repräsentationsmodell ist ein historisch geformtes: Es folgt aus der seit der Französischen Revolution bestehenden Idee einer Repräsentation der gesamten (männlich definierten) Nation in Abgrenzung zur Repräsentation konkreter Wählergruppen im Sinne eines imperativen Mandats. Dieses Modell sagt jedoch historisch nichts zur gleichberechtigten Repräsentation der Geschlechter im Staat aus.

Wie *Rodríguez-Ruiz*, *Rubio-Marín* und *Phillips* demonstrieren, geht es nicht darum, dass Männer nicht auch Fraueninteressen vertreten und repräsentieren können. Es geht vielmehr um eine Umkehr des Ausschlusses von Frauen aus dem Staat und im Kern um eine gleichberechtigte Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt.<sup>19</sup> Die Einwände, es gehe primär darum, die Interessen von bestimmten Geschlechter-Gruppen zu vertreten, gehen an diesem Kern vorbei. Sie betonen zu stark, dass das Wahlrecht nun an das Geschlecht anknüpft anstatt zu würdigen, dass dies allein dazu dient, die politische Gleichberechtigung nun endlich in der Realität zu erreichen.

12 Laskowski, djbZ 2014, 93.

13 Zur fairen Repräsentation jenseits der Geschlechterbinarität Mangold, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem, in: Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, 2019 (i.V.).

14 Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Auflage, 1996; Baer, Würde oder Gleichheit, 1995.

15 Z. B. Di Fabio im Spiegel Online Interview, 28.12.2018.

16 Ungern-Sternberg, Fn. 1.

17 Z. B. BVerfGE 130, 318 (342).

18 Kritisch zu diesem Demokratieverständnis m.w.N. Foljanty, Repräsentation und Normkreation, in: dies./Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft, 2006, 193; rechtsvergleichend Rodríguez-Ruiz/Rubio-Marín Fn. 7.

19 Dazu auch Laskowski Fn. 11.

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.<sup>20</sup> 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

#### 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.<sup>4</sup> Wie alle Wahlrechtsgrundsätze bezieht sich die Wahlrechtsgleichheit sowohl auf das aktive als auch auf das passive Wahlrecht,<sup>5</sup> also auf das Recht

zu wählen wie auch auf das Recht sich zur Wahl zu stellen. Unter Berücksichtigung des strikten und formalen Gleichheitsverständnisses<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> der ein solches Gleichheitsverständnis zugrunde liegt (vgl. Art. 4 Abs. 1 CEDAW).<sup>8</sup> Dieses gilt gerade auch in Bezug auf die gleichberechtigte politische Partizipation (Art. 7 CEDAW), die der Frauenrechtsausschuss in Deutschland bisher als unzureichend gewährleistet ansieht.<sup>9</sup> 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.