

**Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.**

Präsidium: **Ramona Pisal**, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht, Brandenburg a.d.H. (Präsidentin); **Margarete Hofmann**, Direktorin in der EU-Kommission Brüssel; **Eva Schübel**, Bundesanwältin beim BGH, Karlsruhe (Vizepräsidentinnen); **Dr. Karin E.M. Kopp**, LL.M. (Berkeley), Regierungsrätin, Finanzamt München (Schatzmeisterin);  
Schriftleitung: **Anke Gimbal**, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund, Berlin.

# Pro Parité!

## Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft!

### Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht

**I. Einleitung**

Die Diskussion über „Parité“ in den Parlamenten ist – 13 Jahre nach Einführung eines paritätischen Wahlrechts in Frankreich – in Deutschland intensiver denn je! Grund dafür sind die seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland anhaltenden unparitätischen Verhältnisse im Deutschen Bundestag, in den Landtagen und Kommunalparlamenten sowie die mit 36 Prozent erneut viel zu geringe Anzahl deutscher Parlamentarierinnen, die 2014 in das Europäische Parlament einzogen.<sup>1</sup> Zahlreiche Juristinnen halten diese Verhältnisse inzwischen für verfassungswidrig und das geltende Wahlrecht für reformbedürftig, da Frauen in allen deutschen Parlamenten stark in der Minderheit sind. Folglich werden die Perspektiven und Interessen der weiblichen Bevölkerungsmehrheit – 51 Prozent „Volk“ – nicht angemessen in den Parlamenten repräsentiert und „gespiegelt“. Seit 1949 fehlt es in Deutschland an gleichberechtigter demokratischer Teilhabe von Frauen an der politischen Herrschaft und ihrer „effektiven Einflussnahme“ auf staatliche Entscheidungen. Diese ist aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erforderlich, um die demokratische Legiti-

mation zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Staatsgewalt zu vermitteln.<sup>2</sup> Die Bereitschaft, diesen Zustand weitere 65 Jahre hinzunehmen, schwindet. Zu Recht? Zu Recht!

**II. Verfassungsbruch in Permanenz**

Denn dieser Zustand widerspricht der Verfassung! Keine Geringere als die hochverdiente Nachkriegsjuristin und Politikerin Dr. jur. Elisabeth *Selbert*<sup>3</sup> (SPD), die 1948/49 im Parlamentarischen Rat fast im Alleingang Art. 3 Abs. 2 GG durchsetzte, brachte es 1981 auf den Punkt: „*Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.*“

Sie wusste, wovon sie sprach! Denn sie hatte die rechtspolitische Diskussion über gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen in der Politik bereits vor nun 66 Jahren im Parlamentarischen Rat ins Rollen gebracht. Dort setzte sie unerschrocken gegen den Willen der mehrheitlich vertretenen Männer, aber mit massiver Unterstützung der „einfachen“ (Trümmer-)Frauen, das Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern in Art. 3 Abs. 2 GG durch. „Körbewise“, so schrieb sie später, erreichten Protestschreiben von Frauen und Frauenverbänden den Parlamentarischen Rat, auch parteiübergreifende Proteste aller weiblichen Landtagsabgeordneten – ausgenommen einzig die bayerischen – als sich abzeichnete, dass die Ratsmehrheit von gleich-

**Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski**



Universität Kassel,  
Institut für  
Wirtschaftsrecht  
E-Mail: Laskowski@  
uni-kassel.de

1 S. die nach Geschlecht aufgeschlüsselten Wahlergebnisse aller Mitgliedstaaten, *Europäisches Parlament*. Online: <<http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/country-results-de-2014.html>> (Zugriff: 2.9.2014).

2 Vgl. BVerfGE 83, 60, 71 f.; 41, 399, 416.

3 22.9.1896 bis 9.1.1986, Kassel.

berechtigten Frauen nichts hielt und Art. 3 Abs. 2 GG streichen wollte. Erst vor diesem Hintergrund wurde der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG dann am 18. Januar 1949 in der zweiten Lesung der Grundrechte im Hauptausschuss angenommen und am 23. Mai 1949 mit dem Grundgesetz verkündet.<sup>4</sup> Seit 1949 heißt es: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“. Danach ist der Staat, insbesondere die Gesetzgebung, zur Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen (und Männern) in allen gesellschaftlichen Bereichen verpflichtet.

Auch in der Politik? Gerade da! Elisabeth *Selbert* hatte 1948 noch klar 12 Jahre nationalsozialistischer Diktatur vor Augen, die Frauen systematisch aus allen staatlichen und politischen Bereichen, die für die Nazis ideologisch eine Einheit bildeten, ausgegrenzt hatte („direkte Diskriminierung wegen des Geschlechts“). Daher sollte Art. 3 Abs. 2 GG gerade die gleichberechtigte politische Teilhabe aller Frauen in der neuen, freien, demokratischen Bundesrepublik Deutschland sichern. Schließlich war das aktive und passive Wahlrecht von Frauen erst 1918 in Deutschland qua Proklamation im Rahmen der Novemberrevolution eingeführt und von den Nazis 1933 sofort wieder eingeschränkt worden, indem sie Frauen das passive Wahlrecht aberkannten.<sup>5</sup> Die Wählbarkeit von Frauen, die in der kurzen demokratischen Phase von Ende 1918 bis 1933 knapp 15 Jahre erstmals überhaupt zur gesellschaftlichen Sichtbarkeit von Politikerinnen führte, wurde bis 1945 für 12 Jahre gleich wieder beseitigt.<sup>6</sup> Das aktive Wahlrecht behielten Frauen nur, um die Diktatur in den Reichstagswahlen 11/1933, 1936 und 1938 zu bestätigen. Das Staatsverständnis der Nazis war durch und durch männlich. Als typisch gilt die am 22. Juli 1934 in Kraft getretene Justizausbildungsverordnung und das am 20. Dezember 1934 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Rechtsanwaltsordnung, die Frauen vom Zugang zu juristischen Berufen, auch zur Anwaltschaft, ausschlossen. Anderenfalls drohte ein „Einbruch in den altgeheiligten Grundsatz der Männlichkeit des Staates“.<sup>7</sup> Auf diese Weise blieben Frauen bis 1945 in offiziellen politischen bzw. staatlichen Funktionen unsichtbar – außerdem war politische Arbeit in oppositionellen Parteien ohnehin unmöglich. Erst durch Art. 3 Abs. 2 GG wurde das aktive und passive Wahlrecht von Frauen und damit ihr gleichberechtigter Zugang zu politischer Partizipation wieder verfassungsrechtlich gesichert – verbunden mit der verfassungsrechtlichen Erwartung und Forderung realer Chancengleichheit und gleichberechtigter demokratischer Teilhabe von Frauen in der Politik.

Aber – hielt die neue Bundesrepublik, was Art. 3 Abs. 2 GG verspricht? Ein klares Nein. Frauen blieben auch nach Verkündung des Grundgesetzes noch weitere 12 Jahre unsichtbar in der Politik. Erst 1961, im fünften Kabinett des ersten deutschen Bundeskanzlers, Dr. Konrad *Adenauer* (CDU), wurde mit der bereits 1930 promovierten Juristin Dr. Elisabeth *Schwarzhaupt* (CDU) erstmals eine Frau als Bundesministerin (für Gesundheit) in die Regierung berufen – obgleich Dr. Helene *Weber* (CDU), selbst Mitglied im Parlamentarischen Rat und am Ende Unterstützerin des Art. 3 Abs. 2 GG *Adenauer* wohl seit den 1950er Jahren immer wieder eindringlich darum bat, wenigstens eine Frau zur Ministerin zu ernennen.<sup>8</sup> Für den Kanzler blieben

Frauen, obgleich in seiner eigenen Partei vorhanden, bis 1961 nicht regierungsfähig – anders als altgediente Nazis, die er 1953 sogar in sein Kabinett berief. Bekanntlich glaubte er „dreckiges Wasser nicht wegschütten“ zu können, weil er angeblich „kein reines“ zur Verfügung hatte (1952).<sup>9</sup> Ein offenkundiger Irrtum!<sup>10</sup> Aber auch nach der Ära *Adenauer* wurden Frauen von der weiterhin männlich dominierten Politik weder in der Regierung noch im Parlament ernsthaft vermisst.

Es vergingen weitere 40 Jahre, bis nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 kluge und streitbare Juristinnen in der Verfassungskommission 1991-1993 eine „gleichstellungsfreundliche“ Wahlrechtsänderung im Anschluss an eine Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG forderten – namentlich die spätere Präsidentin des BVerfG Prof. Dr. Jutta *Limbach* (SPD), die spätere Richterin am BVerfG Dr. Christine *Hohmann-Dennhardt* (SPD), die seinerzeitige Justizsenatorin/Hamburg Dr. Lore Maria *Peschel-Gutzeit* (SPD) und die damalige Landesjustizministerin/Niedersachsen Heidrun *Alm-Merk* (SPD), stark unterstützt von dem Juristen Dr. Hans-Jochen *Vogel* (SPD) –, die aber schon mit der Forderung, Art. 3 Abs. 2 GG zu ergänzen, fast an der männlichen Mehrheit in der Kommission scheiterten. Diese ließ den heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erst nach einem wahltaktischen Machtwort des seinerzeitigen Kanzlers Dr. Helmut *Kohl* (CDU) passieren, der die bevorstehende Bundestagswahl und einen drohenden Verlust von Wählerinnenstimmen im Blick hatte.<sup>11</sup> Bedenken wegen einer vermeintlichen Verfassungswidrigkeit waren damit vom Tisch. Eine anschließende Änderung des Wahlrechts blieb jedoch indiskutabel.<sup>12</sup> Dennoch: Seit 1994 ist die staatliche Verpflichtung zur faktischen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen

- 4 Dazu *Selbert*, Vorwort, in: *Reich-Hilweg*, Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung (1948-1957) und in der Rspr. des BVerfGs 1953-1975, 1979, S. 10.; *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf um Art. 3 II Grundgesetz, 1990; s. auch *Reich-Hilweg*, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2009, S. 88 ff.
- 5 Vgl. *Heinsohn*, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 155, 2010, S. 255.
- 6 Dazu *Wagner*, Ein Ende mit Schrecken. Die Frauenbewegung wird „gleichgeschaltet“, in: Bundeszentrale für politische Bildung v. 8.9.2008. Online: <<http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauenbewegung/35269/frauen-im-nationalsozialismus>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 7 Vgl. dazu *Wrobel*, Otto Palandt zum Gedächtnis, in: Kritische Justiz 1982, 1, 5f.
- 8 Vgl. *Konrad Adenauer Stiftung*, Stichwort: Helene Weber. Online: <<http://www.kas.de/wf/de/71.8611/>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 9 Dazu *Kellerhoff*, Adenauers Schmutzwasser – „Hitlers Diplomaten in Bonn“, in: Die Welt v. 18.1.2006. Online: <http://www.welt.de/print-welt/article191635/Adenauers-Schmutzwasser-Hitlers-Diplomaten-in-Bonn.html> (Zugriff: 2.9.2014).
- 10 Dazu *Zank*, Adenauers braune Socken, in: Die Zeit v. 24.9.1998. Online: <[http://www.zeit.de/1998/40/Adenauers\\_braune\\_Socken](http://www.zeit.de/1998/40/Adenauers_braune_Socken)> (Zugriff: 2.9.2014); s. auch *Prantl*, Leute, die von früher was verstehen, in: Süddeutsche Zeitung v. 22.11.2012. Online: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/altnazis-im-bund-der-vertriebenen-leute-die-von-frueher-was-verstehen-1.1529956>> (Zugriff: 7.7.2014).
- 11 Der Spiegel 20/1993, Jede Silbe gemeißelt, S. 54 (ohne Verf.); vgl. *Peschel-Gutzeit*, Interview in diesem Heft, S. 103 ff.
- 12 Dazu *Peschel-Gutzeit*, Interview, in diesem Heft, S. 103 ff.

Bereichen einschließlich der Politik (Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Justiz etc.) nun eindeutig in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verankert: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

### III. Irgendwie nicht repräsentativ

In der politischen Wirklichkeit aber ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG noch nicht angekommen. Schon 2009/2010 bemerkten *Süddeutsche Zeitung*, *FAZ* und *WELT* unisono mit Blick auf den 17. Deutschen Bundestag, er sei angesichts der unausgeglichene Männer-Frauen-Relation „irgendwie nicht repräsentativ“<sup>13</sup> und im „Prototyp männlich“<sup>14</sup>. Von 622 Abgeordneten waren 418 männlich und nur 204 weiblich. Diese Männer-Frauen-Bilanz – rund 70 Prozent Männer und 30 Prozent Frauen – spiegelte in keiner Weise das Wahlvolk wider. Denn das bestand und besteht tatsächlich mehrheitlich aus Frauen: 32 Millionen Wählerinnen stehen hier knapp 30 Millionen Wählern gegenüber.<sup>15</sup> An dieser unausgeglichene Geschlechter-Repräsentanz hat sich auch im 18. Deutschen Bundestag (2013 –) im Kern nichts geändert:

- Fraktion CDU/CSU: 75,2 Prozent Männer (233), aber nur 24,8 Prozent Frauen (78);
- Fraktion SPD: 57,8 Prozent Männer (112), aber nur 42,2 Prozent Frauen (81);
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: 44,4 Prozent Männer (28) und 55,6 Prozent Frauen (35);
- Fraktion DIE LINKE: rund 43,7 Prozent Männer (28) und 56,3 Prozent Frauen (36).

Von 631 Bundestagsabgeordneten sind also 63,7 Prozent männlich und nur 36,3 Prozent weiblich, in realen Zahlen: 401 Männer, aber nur 230 Frauen.<sup>16</sup> Bei einem Bevölkerungsanteil von nach wie vor 51 Prozent Frauen und nur 49 Prozent Männern<sup>17</sup> ist die unausgeglichene Bilanz rechtfertigungsbedürftig!

Liegt es am mangelnden Engagement der Frauen? Kaum! Das verdeutlicht ein Blick auf die Parteien. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich nämlich, dass das Parlament den bescheidenen Frauenanteil von 36,5 Prozent vor allem den Parteien zu verdanken hat, die ihre Wahlvorschläge aufgrund parteiinterner Satzung (fast) pari-pari, also gleichmäßig mit Frauen und Männern nach dem „Reißverschlussprinzip“ besetzen – vor allem Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Aber auch die SPD ist, zwar noch weniger effektiv, nach der letzten Statutenänderung 2014<sup>18</sup> nun erkennbar auf einem „paritätischen Weg“.

Und welcher Partei ist es noch zu danken? Na klar, der stets männerlastigen FDP, denn die ist 2013 gleich vollständig aus dem Bundestag geflogen und trägt dadurch zur Anhebung des Frauenanteils im Parlament deutlich bei! Anders die ebenfalls stark männerlastige CSU, die aufgrund ungeschriebener Satzungsregelung von jeher am liebsten echte bayerische Männer nach Berlin schickt: fast 74 Prozent Männer (real: 39), aber nur 26 Prozent Frauen (real: 14). Und die CDU? Entsprechend (s.o.). Trotz parteiinterner Quote von (gerade einmal) 30 Prozent finden fast nur CDU-Männer den Weg nach Berlin. Dennoch scheint die Quote den CDU-Frauen nach eigenen Aussagen zu helfen, sich gegen die tradierten Parteistrukturen durchzusetzen.<sup>19</sup>

Es genügt den großen Volksparteien offenbar, dass es immer ein paar Frauen schaffen, irgendwie (hinten) auf die Liste zu kommen. Das muss dann für die „Wahloptik“ reichen. Dass die Mehrheit des Wahlvolks und ihre Interessen, also die Wählerinnen, im Bundestag nicht angemessen repräsentiert werden, nehmen sie dabei in Kauf.

Angemessen repräsentiert waren die Wählerinnen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 übrigens nie. Ein Rückblick zeigt aber, dass die Bilanz früher noch miserabler ausfiel: So lag der Anteil der männlichen Abgeordneten 1957 bei 89,3 Prozent und 1972 sogar bei 94,2 Prozent.<sup>20</sup> Erst seit 1998 stagniert der Anteil der weiblichen Abgeordneten überhaupt bei etwa 30 Prozent, und zwar nur deshalb, weil der Frauenanteil aufgrund parteiinterner Gleichstellungsquoten der Parteien Bündnis90/Die Grünen, DIE LINKE und auch SPD auf diese bescheidenen 30 Prozent gesteigert werden konnte. Die Satzungen dieser Parteien schreiben, wie gesagt, im Kern eine paritätische, also gleichmäßige Besetzung der Kandidatenlisten mit Frauen und Männern vor und – die Parteimitglieder halten sich (freiwillig) meist daran. Aber: Das reicht nicht!

Unter anderem, weil Wahlen inzwischen für einen großen Teil der Bevölkerung unattraktiv geworden sind. Die Wahlbeteiligung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist seit den 1970er Jahren stetig gesunken – bei den Bundestagswahlen liegt sie seit 2002 deutlich unter 80 Prozent – bei der Bundestagswahl 2013 lag sie nur noch bei mageren 71,5 Prozent, in allen ostdeutschen Bundesländern und in Bremen sogar klar unter 70 Prozent. Die Zahl der (bewusst) ungültigen Stimmen stieg hingegen auf 1,5 Prozent (knapp 700.000) an. Besonders beunruhigend: Gerade für Frauen sind die Bundestagswahlen inzwischen unattraktiv geworden, denn ihre Wahlbeteiligung liegt seit Jahren unter der der Männer.<sup>21</sup> Der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den übrigen Wahlen ist noch erschreckender für die deutsche Demokratie: Bei Landtagswahlen erreicht die Beteiligung im Schnitt noch

- 13 *Zamorano*, Irgendwie nicht repräsentativ, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 17.5.2010: „Ein männliches, altes Parlament als Vertreter einer mehrheitlich weiblichen Wählerschaft...“. Online: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/der-neue-bundestag-irgendwie-nicht-repräsentativ-1.40511>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 14 *WELT* und *FAZ* v. 27.10.2009, Der neue Bundestag: Männlich, 49 Jahre, Berufspolitiker.
- 15 *Der Bundeswahlleiter*, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 4, 2014, S. 11f., 25. Online: <[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/veroeffentlichungen/BTW2013\\_Heft4.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/BTW2013_Heft4.pdf)> (Zugriff: 2.9.2014).
- 16 Vgl. <[http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mbd\\_zahlen/frauen\\_maenner/260128](http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mbd_zahlen/frauen_maenner/260128)> (Zugriff: 2.9.2014).
- 17 Vgl. *Statistisches Bundesamt*. Online: <<http://www.destatis.de>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 18 Vgl. *SPD*, Organisationsstatut. Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung, Stand: 26.01.2014, § 12 OrgStatut, §§ 4 ff. WO. Online: <<http://www.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 19 Lesenswert dazu z.B. die Antworten von Marie-Elisabeth Klee, Ursula Bendix-Engler, Ingrid Fischbach, Rita Süßmuth u. Annegret Kramp-Karrenbauer, in: *Neuss/Neubert* (Hrsg.), *Mut zur Verantwortung. Frauen gestalten die Politik der CDU*, 2013, S. 30, 40, 202f., 567, 616f.
- 20 Vgl. dazu *Der Bundeswahlleiter*: Online: <<http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 21 Vgl. Fn. 16.

50–60 Prozent – Tendenz abnehmend, wie die Landtagswahlen in Sachsen am 31. August 2014 zeigen: die Wahlbeteiligung lag nur noch bei katastrophalen 49,2 Prozent<sup>22</sup>, d.h. mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten verweigerte der Politik ihre Stimme –, bei Kommunalwahlen nur noch etwa 45 Prozent, und die Beteiligung bei der Wahl zum Europäischen Parlament stagniert seit 2004 bei lediglich 43 Prozent. Dagegen wächst die Zahl der Nichtwählerinnen und Nichtwähler sowie die Zahl der ungültigen Stimmen.<sup>23</sup> Bleibt das Wahlvolk vielleicht den Wahlen fern, weil es einfach „genug hat von dieser Politik“? Gut möglich – jedenfalls mit Blick auf die eine Hälfte der Wahlbevölkerung, die Bürgerinnen, die de facto nicht angemessen repräsentiert werden und dies offenbar auch immer stärker so empfinden. Ein wenig parteitaktische „Wahloptik“ reicht ihnen schon längst nicht mehr.

#### IV. Unterrepräsentanz von Mandatsträgerinnen – Auswirkungen auf die Qualität politischer Entscheidungen

Warum ist es eigentlich tatsächlich so wichtig, dass der Anteil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern ausgeglichen ist? Diese Frage taucht in Diskussionen mit Kollegen immer wieder auf, oft mit abwehrendem Unterton oder dem vorwurfsvollen Hinweis auf ein überholtes „Ständedenken von Frauen“. Schließlich seien Abgeordnete doch dem „Allgemeinwohl“ verpflichtet und nicht partikularen oder gar eigenen Interessen. Stimmt! So steht es in allen Lehrbüchern und auch meine Kollegen werden nicht müde, mich immer wieder daran zu erinnern ... – aber (nicht nur) Dank politikwissenschaftlicher Erkenntnisse<sup>24</sup> wissen wir inzwischen alle, dass die Realität doch anders aussieht: Die unausgeglichene Männer-Frauen-Bilanz in den Parlamenten hat eine in der Rechtswissenschaft bislang kaum beachtete, gleichwohl weit reichende Konsequenz. Schließlich ist infolgedessen auch der Gesetzgeber seit 65 Jahren unausgeglichen und im „Prototyp männlich“. Und dieser Umstand ist nicht unwichtig.

Ein unausgeglichenes parlamentarisches Männer-Frauen-Verhältnis wirkt sich faktisch auf die Qualität der politischen Entscheidungen des Parlaments aus. Denn aufgrund der unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern machen diese unterschiedliche (geschlechtsspezifische) Erfahrungen, entwickeln unterschiedliche Blickrichtungen und Interessen und setzen unterschiedliche Prioritäten.<sup>25</sup> Wie ein interdisziplinärer Blick auf die Erkenntnisse der Politikwissenschaft zeigt, hängt die Qualität politischer Entscheidungen gerade vom subjektiven Vorverständnis, Erfahrungshintergrund und von den eigenen Präferenzen und Interessen der an der politischen Entscheidung Beteiligten ab.<sup>26</sup> Handelt es sich dabei überwiegend um Männer, wird die politische Entscheidung selbstverständlich durch männlich geprägte Erfahrungen, Perspektiven, Interessen und auch entsprechende Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern bestimmt. Diese Faktoren liegen allen politischen Entscheidungen unausgesprochen und mehr oder weniger bewusst zugrunde. Dies führt nicht selten dazu, dass die getroffene politische Entscheidung sich in unterschiedlicher Weise auf die beiden Bevölkerungshälften auswirkt – nicht selten zum Nachteil von Frauen. Hier zeigen sich noch einmal die Verbindungslinien zwischen den Begriffen Gleichberechtigung und Demokratie. Es ist kein Geheimnis,

dass immer wieder gesetzliche Regelungen zu Lasten von Frauen getroffen werden, die dann wegen „mittelbarer Diskriminierung“ vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt werden.<sup>27</sup>

Dieser Maßstab gilt auch für pflichtwidriges gesetzgeberisches Unterlassen, wie das prägnanteste Beispiel zeigt: die seit 1949 rechtlich diskutierte<sup>28</sup> und anhaltende Entgeltungleichheit („Lohnungleichheit“) zwischen Frauen und Männern, zu der sich das BVerfG seit seiner Gründung 1951 kaum geäußert hat. Erstaunlich! Denn das Entgeltgleichheitsgebot und Entgeltgleichheitsgrundrecht ist seit 65 Jahren in Art. 3 Abs. 2 GG fest verankert – in Bayern sogar seit 1946 in Art. 168 Abs. 1 S. 2 BayVerf („Männer und Frauen erhalten für gleiche Arbeit den gleichen Lohn“), also schon seit 68 Jahren – und schließlich seit 1972 europarechtlich in Art. 157 Abs. 1 AEUV (erst Art. 119 EWG, dann 141 EGV), als unionsrechtlicher „Grundsatz“ und Unionsgrundrecht,<sup>29</sup> das unmittelbar in jedem einzelnen Arbeitsverhältnis in den Mitgliedstaaten Anwendung finden muss.<sup>30</sup>

- 22 S. *Landeswahlleiterin Sachsen*, Vorläufiges Ergebnis der Wahl zum 6. Sächsischen Landtag. Online: <<http://www.statistik.sachsen.de/>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 23 Vgl. *Der Bundeswahlleiter*, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22.09.2013, Heft 4, 2014, S. 11f., 25. Online: <[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/veroeffentlichungen/BTW2013\\_Heft4.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/BTW2013_Heft4.pdf)> (Zugriff: 2.9.2014); *Bundeszentrale für politische Bildung*, Zahlen und Fakten. Wahlen in Deutschland 1953-2009. Online: <<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/wahlen-in-deutschland/55597/nach-geschlecht>> (Zugriff: 7.7.2014).
- 24 Zur Relevanz des Geschlechts als Kategorie sozialer Ordnung vgl. *Degele*, in: *Schwinn* (Hrsg.), *Differenzierung und Ungleichheit*, 2004, S. 371 ff. Zur Bedeutung ausgeglichener Repräsentanz von Frauen und Männern in Parlamenten für eine funktionsfähige Demokratie s. *Hoecker/Fuchs*, *Ohne Frauen nur die halbe Demokratie*, Eurokolleg Nr. 49, FES, 2004; s. auch *Entschließung des Europäischen Parlaments v. 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung (2011/2295(INI))*. Online: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/2295%28I1%29>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 25 Vgl. Fn. 24.
- 26 Näher *Sauer*, *Staat, Demokratie und Geschlecht*, 2003; s. auch Fn. 23.
- 27 So z.B. BVerfGE 121, 241: *Versorgungsabschlag für ehemals Teilzeitbeschäftigte nach dem BeamtenversorgungG*, mittelbar diskriminierend für Frauen.
- 28 Vgl. dazu die Diskussion im Parlamentarischen Rat und die Forderung von *Bergsträßer* (SPD), *Nadig* (SPD) und *Weber* (CDU) 1949 nach Aufnahme einer „Entgeltgleichheitsregelung“ im GG, die im UN-Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den Verfassungen Bayerns, Bremens, Hessens, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Süd-Baden und Hamburg enthalten war, *Stenografisches Protokoll des Ausschusses für Grundsatzfragen*, 27. Sitz. v. 1.12.1948; s. auch *Böttger*, *das Recht auf Gleichheit und Differenz*, 1990, S. 175 ff.
- 29 So bereits EuGH, Rs. 149/77 (*Defrenne III*), Slg. 1978, 1365 (Rn. 26-29), seitdem st.Rspr.
- 30 Grdl. EuGH, Rs. 43/75 (*Defrenne II*), Slg. 1976, 455. Auch Art. 3 Abs. 2 GG umfasst einen individuellen Anspruch von Frauen wie Männern „auf gleiche Entlohnung“, vgl. nur *Protokolle des Ausschusses für Grundsatzfragen und des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats von 1948/49*, *Carlo Schmidt* (SPD): „*Ich kann wohl hier als allgemeine Auffassung des Hauptausschusses feststellen, dass der Satz von der Gleichberechtigung von Mann und Frau beinhaltet, dass Mann und Frau bei gleicher Arbeit gleichen Lohn bekommen. [Zustimmung] Es ist keine Stimme dagegen*“, ebd., S. 543. Dazu *Reich-Hilweg*, *Gleicher Lohn für gleiche Arbeit*. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2009, 88 ff.

Dennoch verdienen Frauen im Vergleich zu Männern bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit in Deutschland immer noch fast 25 Prozent weniger („Gender Pay Gap“), in Bayern sogar 26 Prozent, getoppt nur von Baden-Württemberg mit 27 Prozent, dem Bundesland mit dem niedrigsten Frauenanteil im Landtag (19%).<sup>31</sup> Auf ein Jahr gerechnet arbeiten Frauen also im Durchschnitt von Januar bis März gratis, erst ab April verdienen sie so viel wie ihre männlichen Kollegen. Schon lange deutet Vieles auf verdeckte, Frauen mittelbar diskriminierende Entgeltstrukturen, die sich durch gesetzliche Transparenzpflichten von Unternehmen, öffentlichen Einrichtungen, auch Universitäten, ändern ließen.<sup>32</sup>

Dennoch bleibt der Gesetzgeber seit fast 70 Jahren untätig und schaut der Lohndiskriminierung von Frauen zu. Die Kosten der Entgeltungleichheit und pflichtwidrig verweigerten Gesetzgebung trägt allein die weibliche Bevölkerung – gerade im Alter. Denn aus dem „Gender Pay Gap“ resultiert im Rentenalter ein „Gender Pension Gap“ von circa 60 Prozent.<sup>33</sup> Die Altersarmut von Frauen ist damit vorprogrammiert. Änderungsbedarf sieht die Politik bis heute nicht. Offenbar findet die Mehrheit in den Parlamenten die existierenden Entgeltstrukturen und Lohnbenachteiligungen für Frauen in Ordnung und hält Veränderungen hier für unnötig. Das aber ließe sich ändern – mit Hilfe eines paritätischen Wahlrechts. Hier liegt der Schlüssel für gesellschaftliche Veränderungen!

## V. Mangelnde demokratische Legitimation

Abgesehen von den realen politischen Auswirkungen haben die unparitätischen parlamentarischen Verhältnisse auch verfassungsrechtliche Konsequenzen. Die anhaltende, evidente Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten widerspricht nicht nur Art. 3 Abs. 2 GG, sondern auch dem Demokratiekonzept der Verfassung im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Volkssouveränität“). Denn das setzt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraus; es gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Kommunalwahlen. Die oben skizzierten (gender)demokratischen Defizite politischer Entscheidungen führen zu einem Mangel an demokratischer Legitimation. Schließlich gilt heute als Kerngehalt des Demokratiegebots der allgemeine Gleichheitssatz.<sup>34</sup> Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich-demokratischen Verfassung dar<sup>35</sup> und wird durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.<sup>36</sup> Dadurch wird die „freie Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger“<sup>37</sup> in gleichberechtigter Weise gesichert – und damit letztlich die „Volkssouveränität“.<sup>38</sup> Dementsprechend zielt die durch die repräsentative parlamentarische Demokratie vermittelte „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.<sup>39</sup>

## VI. Änderung des Wahlrechts und Stärkung der Parteienverantwortung

Die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in der repräsentativen Demokratie ist in Art. 20, 21, 38, Art. 3 Abs. 2 GG verankert und soll vor allem

mit Hilfe der Parteien gesichert werden. Allerdings weichen das verfassungsrechtlich „Gesollte“ und das parteipolitisch „Gewollte“ seit Jahren vielfach stark voneinander ab. Die gebotene gleichberechtigte demokratische Teilhabe der (Wahl-)Bürgerinnen existiert, wie gezeigt (s.o.), nicht. Ein effektives und verhältnismäßiges Mittel zur „Umsteuerung“ ließe sich in einem novellierten Wahlrecht finden, das die Parteien stärker in ihre demokratische Verantwortung i.S.v. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG nimmt. Schließlich ist deren Wirken auf die politische Willensbildung des Volkes und darauf gerichtet, allen Wählerinnen und Wählern durch die Wahl von Repräsentantinnen und Repräsentanten wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Dadurch soll die „effektive Einflussnahme des Volkes“ auf die Staatsgewalt gewährleistet werden, welche nach der Rechtsprechung des BVerfG zwingend erforderlich ist, um die notwendige Legitimation zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Staatsgewalt zu vermitteln. Denn: Die *effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den Volkswillen!<sup>40</sup>

Das Postulat der effektiven Einflussnahme des Volkes bezieht die weibliche Bevölkerung heute unstreitig mit ein. Daher muss heute vor allem die Herstellung und Sicherung der tatsächlichen gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen an der politischen Herrschaftsausübung im Vordergrund stehen. In der repräsentativen Demokratie lässt sich dies nur durch gleichmäßigen Einfluss beider Bevölkerungshälften auf die Parlamente erreichen – vermittelt über die Parteien („Parteiendemokratie“).

- 31 *BMFSFJ* (Hrsg.), 2. Atlas zu Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 70.
- 32 S. dazu *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Dies. u.a. (Hrsg.), *Geschlechtergerechtigkeit*. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 235, 247.
- 33 Genau sind es 59,6%, so *BMFSFJ* (Hrsg.), *Gender Pension Gap*, 2012, S. 12.
- 34 *Jarass/Pieroth-Pieroth*, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8; *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.: „Die demokratische Staatsform muss sich auf den Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger stützen. Demokratie steht daher in engstem Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 GG.“ – A.d.V.: Gemeint ist selbstverständlich die „Gleichheit aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.“
- 35 BVerfGE 6, 257, 265.
- 36 *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117.
- 37 BVerfGE 44, 125, 192. A.d.V.: Klammerzusatz, denn BVerfG meint auch die Bürgerinnen.
- 38 Vgl. BVerfG, Urt. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 46 – Juris; BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 85, 148, 157f; 99, 1, 13; s. auch BVerfGE 44, 125, 193, wonach der „Willensbildungsprozess, an dem grundsätzlich alle wahlmündigen Bürger zu gleichen Rechten teilhaben“, im Vordergrund steht. A.d.V.: Gemeint sind selbstverständlich „alle wahlmündigen Bürgerinnen und Bürger.“
- 39 S. auch *Stern* (Fn. 34), S. 594: „Der Grundsatz und die Ausgestaltung der Teilhabe und Selbstbestimmung des Volkes bei der Ausübung der Staatsmacht sind heute die entscheidenden Kriterien für die Existenz demokratischer Herrschaft. Diese Mitbestimmung [...] muss rechtlich abgesicherten Einfluß auf die Sach- und/oder Personalentscheidungen ausüben können. [...] Was alle angeht, sollen alle entscheiden können, d.h. alle sollten so gleichmäßig wie möglich an der Bildung des Staatswillens teilhaben.“
- 40 BVerfGE 83, 60, 71 f.; 41, 399, 416; 93, 37, 66; 107, 59, 87; *Dreier-Dreier*, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

Letztlich ist die Verankerung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG nur vor dem Hintergrund der besonderen Funktion politischer Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Das Grundgesetz erkennt Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes an und erhebt sie deshalb in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.<sup>41</sup> Kurz: Das Parteiwesen genießt nur deshalb den durch Art. 21 GG vermittelten verfassungsrechtlichen Schutz, weil das Grundgesetz an die Parteien die Erwartung und die Forderung stellt, dass sie mit Hilfe ihrer innerparteilichen Struktur und Organisation die verfassungsrechtlich gebotene effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane anstreben und sichern. Deswegen sind Organisation und Struktur der Parteien so auszugestalten, dass die effektive Einflussnahme durch eine repräsentative Spiegelung beider Bevölkerungshälften und ihrer Ansichten und Interessen über die Parteien im Parlament auch real möglich ist. Hier kommt das Gebot der innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zum Tragen. Hier zeigt sich auch der enge Zusammenhang zwischen Art. 21 GG, dem Demokratieprinzip in Art. 20 GG und dem parlamentarischen Regierungssystem.<sup>42</sup>

Da das (Wahl-)Volk aber auf die Auswahl der von den Parteien (oder Wählergemeinschaften) aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten im Vorfeld der Wahl keinen Einfluss hat, ist ihm eine effektive Einflussnahme insoweit nicht möglich<sup>43</sup> – die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger können letztlich nur entscheiden, die von Parteien aufgestellten Personen zu wählen oder aber der Wahl fernzubleiben, weil sie sich durch die zur Wahl stehenden Personen nicht repräsentiert sehen (zur Wahlbeteiligung s.o.). Allein das parteiinterne Verfahren zur personellen Besetzung der Wahlvorschläge ist entscheidend für die spätere Zusammensetzung des Parlaments. Folglich kommt der paritätischen Besetzung der Wahlvorschläge bzw. Kandidatenlisten durch die Parteien für die „gleichberechtigte Repräsentanz“ der Bürgerinnen und Bürger im Parlament die entscheidende Bedeutung zu.

Und hier besteht ein Problem: Die Parteien orientieren sich bislang bei der Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten nur zum Teil an dem Prinzip der geschlechtergerechten demokratischen Repräsentation des Volkes und dem Erfordernis der gleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. So finden sich in den Parteisatzungen nur partiell, und mit unterschiedlicher Steuerungskraft, proaktive Genderregelungen für die Besetzung der Wahlvorschlagslisten („Quoten“).<sup>44</sup> Zudem fehlen solche Regelungen bei traditionellen Parteien wie der FDP und CSU, aber auch bei neuen Parteien wie der Piratenpartei oder AfD, die von Männern dominiert werden. Fazit: (Fehlende) parteiinterne Maßnahmen allein vermochten bis heute keine chancengleiche demokratische Teilhabe von Frauen an der Politik zu gewährleisten. Daher ist nach 65 Jahren der Gesetzgeber gefragt! Es bedarf wirksamer und dem verfassungsrechtlichen Schutzgut der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern angemessener gesetzlicher Regelungen, die alle Parteien (und Wählergemeinschaften) in die Pflicht nehmen, ihre Wahlvorschläge paritätisch zu gestalten.

## VII. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Kriterien für die Einreichung von Wahlvorschlägen für Bundestagswahlen finden sich im Bundeswahlgesetz und der Bundeswahlordnung. Diese unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes paritätisch auszugestalten, fällt in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes; entsprechendes gilt für die Europawahlen. Für das Landeswahlrecht liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Paritégesetze für die deutschen Parlamente sind also flächendeckend möglich und müssen lediglich in Angriff genommen werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken, die in Bezug auf Art. 21 GG und Art. 38 GG bestehen könnten, greifen letztlich nicht durch. Dabei ist die Frage, ob Paritéregelungen das Gebot der innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG lediglich ausgestalten (so hier) oder beschränken, nicht entscheidend. Denn auch ein Eingriff in die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG wäre in jedem Fall gerechtfertigt. Entsprechendes gilt für die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz), hier in Form der Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien und des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl in Form der passiven Wahlgleichheit, darüber hinaus für das Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 Abs. 2 GG (aufgrund paritätischer Besetzung der Wahlvorschlagslisten wären abwechselnd Kandidatinnen und Kandidaten aufzustellen, also Frauen und Männer abwechselnd nicht wählbar, wegen ihres Geschlechts).<sup>45</sup> Weder die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 GG noch die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 GG unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG einem absoluten Eingriffs- bzw. Differenzierungsverbot, zuletzt BVerfG im „Drei-Prozent-Sperrklausel“-Urteil vom 26. Februar 2014.<sup>46</sup> Die an die Rechtfertigung jeweils zu stellenden Anforderungen sind insoweit identisch und laufen letztlich auf eine Abwägung kollidierender Verfassungsgüter bzw. auf eine Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus.

### 1. Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe – BVerfG 2014

Am 26. Februar 2014<sup>47</sup> und 25. Juli 2012<sup>48</sup> („Überhangmandate“) bestätigte das BVerfG den bereits im Urteil vom 9. November 2011<sup>49</sup> konkretisierten Prüfungsmaßstab für die Rechtfertigung

41 BVerfGE 41, 399, 416; 85, 264, 285.

42 Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl, Art. 21 Rn. 3.

43 Von Arnim, ZRP 2004, 115, 116.

44 Zwischen 1979 und 2007 führten Die Grünen (1979), SPD (1988), CDU (1996) und DIE LINKE (2007) in ihren Statuten Frauenquoten ein.

45 Vgl. BVerfGE 89, 243, 252; s. aber Lange, NJW 1988, 1174, 1180 wonach die Quotenregelung das Wahlrecht der Parteimitglieder gar nicht betrifft und keine Beeinflussung der späteren Wählerentscheidung vorliegt, so dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht einschlägig sind; ebenso Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, NVwZ-RR 1999, 545, 546, das – Lange folgend – zwischen Wahlrecht und Wahlorganisationsrecht differenziert; letzteres regele das Wahlverfahren, das durch die Quotenregelung betroffen sei.

46 BVerfG, Urte. v. 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) -, Rn. 52; s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320.

47 BVerfG, Urte. v. 26.2.2014, - 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) -, Rn. 53.

48 BVerfGE 131, 316, 336.

49 BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit (und in die Chancengleichheit der politischen Parteien). Der formale Charakter der Wahlrechtsgleichheit begrenzt zwar den Spielraum der Gesetzgebung, so dass die Beurteilung, ob Differenzierungen gerechtfertigt sind, grundsätzlich einem strengen Maßstab unterliegt.<sup>50</sup> Sie bedürfen zu ihrer Rechtfertigung, so das BVerfG, „eines besonderen, sachlich legitimierten, in der Vergangenheit als ‚zwingend‘ bezeichneten Grundes.“<sup>51</sup> Folglich können Differenzierungen „durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann“<sup>52</sup>, etwa „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“.<sup>53</sup> Genau diesem Ziel dienen paritätische Wahlorganisationsregelungen. Zudem, so das BVerfG, hat sich der Gesetzgeber „bei seiner Einschätzung und Bewertung [...] nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“.<sup>54</sup> Daher wird im Hinblick auf bereits bestehende Wahlrechtsnormen die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Regelungen gerade „durch neue Entwicklungen in Frage gestellt“, denn die Vereinbarkeit (oder Unvereinbarkeit) einer Wahlrechtsbestimmung kann immer nur „mit Blick auf eine Repräsentationskörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein“.<sup>55</sup>

Entsprechendes gilt dann selbstverständlich auch für eine (noch) fehlende Norm, wenn die aktuellen politischen Verhältnisse – wie heute in der Bundesrepublik – deutlich machen, dass gesetzgeberisches Handeln in Form einer effektiv steuernden Norm erforderlich und geboten ist (s.u. 2.). Auch dabei muss der Gesetzgeber den aktuellen Umständen Rechnung tragen: „Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung (einer Regelung), sind allein die aktuellen Verhältnisse“.<sup>56</sup> Insbesondere ist er „nicht daran gehindert, [...] konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen“.<sup>57</sup>

Fazit: Künftige wahrrechtliche Paritéregelungen, die die alternerende Besetzung von Kandidatenvorschlagslisten mit Frauen und Männern vorschreiben, müssen sich auf besondere verfassungsrechtlich legitimierte Gründe stützen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtfertigen lassen. Dabei ist die Rechtswirklichkeit zu berücksichtigen – also die aktuellen Verhältnisse und die bereits absehbaren Entwicklungen.

Und, liebe Leserinnen und Leser, finden sich im Hinblick auf paritätische Wahlgesetze besondere, verfassungsrechtlich legitimierte Rechtfertigungsgründe? Aber sicher! Angesichts der fehlenden Chancengleichheit von Kandidatinnen in tradierten Parteistrukturen, der fehlenden Repräsentanz der weiblichen Bevölkerungshälfte im Parlament und ihrer fehlenden effektiven Einflussnahmemöglichkeit auf politische Entscheidungen, ist als verfassungsrechtlich legitimer Grund zunächst das staatliche Fördergebot gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu nennen, darüber hinaus das die Parteien bindende Verfassungsgebot der inneren demokratischen Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. der staatlichen Schutzpflicht für die Durchsetzung des Verfassungsgebots. Der bindende staatliche Auftrag des

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG beinhaltet nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, sondern er weist dem Staat eine gestaltende Aufgabe zu, um die tatsächliche gleichberechtigte Demokratische Teilhabe von Frauen (und Männern) durchzusetzen und zielt auf aktives staatliches Tun mittels wirksamer Fördermaßnahmen.<sup>58</sup> Ein Paritégesetz stellt eine solche Fördermaßnahme dar. Indem es die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf der Kandidatenliste verhindert, wirkt es der Privilegierung dieses Geschlechts bei den Wahlen entgegen. So erlangen nicht nur die Angehörigen des bislang überrepräsentierten Geschlechts, sondern auch die Angehörigen des anderen Geschlechts eine faire, gleichberechtigte Chance auf ein listenvermitteltes Mandat. Darüber hinaus erhält das gesamte Wahlvolk die faire Chance auf realistische Spiegelung seiner Perspektiven und Interessen im Parlament. Ein paritätisches Wahlrecht gestaltet daher nicht nur das Demokratiegebot aus, sondern erfüllt gleichzeitig auch den Verfassungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG und verstößt gerade nicht gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern.<sup>59</sup> Auch geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen, die zu einer Benachteiligung von Männern führen, werden durch das Fördergebot in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt.<sup>60</sup> Letztlich dienen Paritätsregelungen als kompensatorische Fördermaßnahme sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, als auch der Durchsetzung des Gebots der fairen demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und ihrer „effektiven Einflussnahme“ auf die Staatsgewalt i. S. von Art. 21 i.V.m. Art. 20 GG, darüber hinaus der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG.

## 2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Ein alle Parteien bindendes paritätisches Wahlrecht entspricht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zweifel an der *Geeignetheit*, das Ziel chancengleicher Mandate von Frauen und Männern im Parlament zu erlangen, bestehen nicht. Die Eignung einer für alle Wahlvorschläge, insbesondere Kandidatenlisten, geltenden Paritätsregelung, die die Faktoren kompensieren, die für die Unterrepräsentanz von Frauen ursächlich sind, ist

50 BVerfG, Fn. 47, Rn. 53; s. auch BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

51 BVerfG, Fn. 47, Rn. 53; s. auch BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

52 BVerfG, Fn. 47, Rn. 53; s. auch BVerfGE 1, 2018, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320; 130, 212, 227.

53 BVerfG, Fn. 47, Rn. 54; s. auch BVerfGE 95, 408, 418.

54 BVerfG, Fn. 47, Rn. 55.

55 BVerfG, Fn. 47, Rn. 56; s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

56 BVerfG, Fn. 47, Rn. 57; s. auch BVerfGE 120, 82, 108; 129, 300, 322.

57 BVerfG, Fn. 47, Rn. 57.

58 *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl. Art. 3 Rn. 90.

59 Vgl. auch Bundesschiedsgericht, Bündnis 90/Die Grünen, NVwZ-RR 1999, 545, 546.

60 Bereits vor 1994 hatte das BVerfG geklärt, dass Art. 3 Abs. 2 GG a. F. sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt, um die faktische Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen, vgl. BVerfGE 57, 335; 85, 191.

„evident“.<sup>61</sup> Solche Paritätsregelungen sind auch *erforderlich*: Zwar ließe sich überlegen, ob als milderer, gleich wirksames Mittel freiwillige Regelungen in den Satzungen aller Parteien in Betracht kommen könnten. Abgesehen davon, dass freiwillige Regelungen in ihrer Steuerungskraft davon abhängen, dass sich auch alle Parteimitglieder daran halten – und das ist ja durchaus nicht immer der Fall<sup>62</sup> – sprechen auch die „aktuellen Verhältnisse“ im Bundestag (und in den Länderparlamenten) für die Erforderlichkeit. Denn der Frauenanteil in den verschiedenen Fraktionen zeigt, dass freiwillige Regelungen nur sehr begrenzt als Alternative in Betracht kommen, da die Zahl der Parlamentarierinnen seit 1998 nicht signifikant angestiegen ist (1998–2002: 30,9%; 2002–2005: 32,5%; 2005–2009: 31,8%; 2009–2013: 32,8%; 2013–: 36,4% „FDP-Effekt“)<sup>63</sup>. Vor allem das „Quotenmodell“ der CDU scheidet mangels Eignung aus, da der Anteil der CDU-Frauen seit 1998 (18,4%) bis heute bei nur gut 20 Prozent (aktuell 24,8%) stagniert. Die Satzungsregelungen der SPD wurde zwar verbessert, die freiwillige Praxis erscheint aber optimierbar, denn erst seit 2013 liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter erstmals über 40 Prozent (seit 1994: Stagnation bei nur 35 %); ob diese Zahl stabil bleibt oder gar steigt, ist ungewiss. Als milderer, gleich effektives Mittel kämen allenfalls Regelungen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE in Betracht, sofern in einer für die Parteimitglieder intern verbindlichen und tatsächlich angewendeten Satzungsregelung überhaupt ein milderer, weniger eingreifendes Mittel zu sehen ist. Spätestens aber wenn man den Blick auf die Parteien richtet, die sich bislang einer wirksamen Satzungsregelung verweigert haben, wird deutlich, dass eine freiwillige Regelung als Alternative ausscheidet. Diese Parteien müssten ohnehin per Gesetz zu einer entsprechenden Satzungsregelung verpflichtet werden. Ein verbindlicher gesetzlicher Regelungsauftrag ersetzt dann die Freiwilligkeit. Somit steht letztlich kein milderer, gleich effektives Mittel als eine verbindliche gesetzliche Regelung zur Verfügung. Auch die *Angemessenheit* lässt sich bejahen: Maßgeblich wird hier eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter. Eine Paritätsregelung dient als kompensatorische Fördermaßnahme sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, als auch der Durchsetzung des Gebots der fairen demokratischen Teilhabe i. S. von Art. 21 i.V.m., Art. 20 GG, darüber hinaus der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Im Verhältnis dazu ist das lediglich im Einzelfall beeinträchtigte Recht auf Gleichberechtigung männlicher (oder weiblicher) Parteimitglieder von geringerem Gewicht, die Beeinträchtigung daher gerechtfertigt.<sup>64</sup> Nichts anders gilt, wenn dieselben männlichen (oder weiblichen) Parteimitglieder im Rahmen der Wahlvorbereitung i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG betroffen sind („passive Wahlgleichheit“).<sup>65</sup>

Auch in Bezug auf die in ihrer Intensität gleichartige Beeinträchtigung der Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz) wirkt sich der staatliche Auftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend aus,

sofern man hier überhaupt einen Eingriff und nicht lediglich eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit bejaht (s.o.). Im Übrigen fördern Paritätsregelungen durch die damit verbundene Pluralisierung der Kandidatenliste mittelbar die Gleichheit der Wahl, umso mehr, als sie sich nicht nur an den Anteilen der Geschlechter an den Mitgliedern einer Partei orientiert (historisch bedingter „Gender Gap“ durch „demokratische Verspätung von Frauen“: Zugang zu Parteien für Frauen erst seit 1908 möglich, nach Änderung des Vereinsgesetzes; aktives und passives Wahlrecht von Frauen erst seit 1918 mit teilweiser Suspendierung 1933 bis 1945), sondern an deren Bevölkerungsanteil („repräsentative Demokratie“).<sup>66</sup>

Im Übrigen: Der Frauenanteil oder Männeranteil einer Partei ist hier nicht entscheidend. Denn ihrer Aufgabe nach Art. 21 GG kommen Parteien nur dann nach, wenn sie in der parlamentarischen Demokratie als „Transmitter“ zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament fungieren. Es geht also immer um die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland, unabhängig von deren Parteimitgliedschaft. Denn das „Zugangsrecht“ der Bevölkerung zu demokratischer Teilhabe und zum Recht auf effektive Einflussnahme muss nach Art. 20 GG nicht durch eine Parteimitgliedschaft „erkauft“ werden – das wäre in gewisser Weise ein „DDR-Partizipationsmodell“, das glücklicherweise seit 1990 nicht mehr existiert. Die verfassungsrechtliche „Transmitter“-Aufgabe der Parteien gemäß Art. 21 GG, die gesellschaftspolitischen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger im Parlament zu spiegeln, besteht unabhängig davon, ob die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Mitglied irgendeiner Partei sind. Die verfassungsrechtlich gebotene „effektive Einflussnahme“ des (Wahl-)Volks auf die politische Entscheidungsfindung muss ihm unabhängig von einer Parteizugehörigkeit durch die Parteien ermöglicht werden. Daher steht das Recht zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe allen Bürgerinnen und Bürgern selbstverständlich auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen. Kurz: Unabhängig von irgendeiner Parteimitgliedschaft der Wahlberechtigten muss jede Partei gemäß Art. 21 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen dieser Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten gespiegelt werden. Eine sogenannte „mitgliedschaftsrelationale Frauenquote“ ist daher nicht relevant. Maßgeblich ist der jeweils hälftige Anteil der wahlberechtigten Frauen und Männer am Wahlvolk.

61 *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556.

62 Sogar bei Bündnis 90/Die Grünen nicht, s. Bundesschiedsgericht v. 19.9.2009 – Az. 1/2009 („Verena Lappe“).

63 Zu den Wahlergebnissen vgl. *Der Bundeswahlleiter*: Online: <<http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/>> (Zugriff: 2.9.2014).

64 Vgl. *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 93.

65 Dass es dadurch zu einer „Verdopplung des Preises“ für die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern kommen soll, überzeugt nicht, a. A. wohl *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557.

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

Dass, wie in der älteren Literatur vereinzelt vertreten<sup>67</sup>, der „Preis“ für die Durchsetzung der Gleichberechtigung angesichts der betroffenen Verfassungsgüter „zu hoch“ ausfallen könnte, vermag angesichts des engen Zusammenhangs mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG<sup>68</sup>, sowie dem menschenrechtlichen Gehalt des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter und der dadurch zum Ausdruck kommende hohen Wertigkeit des Gleichberechtigungsggebots nicht zu überzeugen. Im Übrigen ist mit dem BVerfG (2003)<sup>69</sup> zu konstatieren, dass sich *„die Rechtslage, soweit sie den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter betrifft, durch die Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Rechts zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere durch die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 GG, geändert“* hat und die „Quotenfrage“ auch deshalb neu zu bewerten ist.<sup>70</sup>

Eine bloß formale rechtliche Gleichbehandlung von Kandidatinnen und Kandidaten, die im Bereich der Politik auf ungleiche Chancen stoßen, würde die bestehende Schieflage nicht beheben und auch nicht angleichen. Ganz im Gegenteil. Da sich die Praxis der Kandidatenaufstellung ohne Paritévorgabe weiterhin an einem „männlichen Prototyp“ orientierte, würde die aufgrund verkrusteter Parteistrukturen bestehende Chancenungleichheit zu Lasten (angehender) Politikerinnen sogar „zementiert“.<sup>71</sup> Das zeigen die aktuellen und vorhersehbaren Verhältnisse<sup>72</sup> innerhalb der Parteien, die kein Interesse an paritätisch besetzten Wahlvorschlägen zeigen (CSU, FDP, AfD, Piratenpartei etc.). Ein solcher Zustand aber ist aus Sicht des BVerfG verfassungsrechtlich nicht gewollt. Wie der Entscheidung vom 25. Juli 2012<sup>73</sup> zu entnehmen ist, findet die *„gesetzgeberische Gestaltungsmacht“* im Bereich des Wahlrechts nämlich dort *„ihre Grenze [...], wo das (jeder Bürgerin und) jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung [...] beeinträchtigt wird.“*<sup>74</sup> Die hier diskutierte Paritégesetzgebung zielt aber nicht auf Beschränkung der demokratischen Selbstbestimmung, sondern auf das Gegenteil. Sie dient der Herstellung und Sicherung gleicher demokratischer Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund des geltenden (defizitären) Wahlrechts nicht besteht. Überdies behält die Stimme jeder und jedes Wahlberechtigten auch bei Wahlen mit paritätisch besetzten Kandidatenlisten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance.<sup>75</sup> Und schließlich – auch das sei erwähnt – berührt eine gesetzliche Paritévorgabe nicht das verfassungsrechtliche Gebot staatlicher Neutralität.<sup>76</sup> Denn die von den Parteien paritätisch aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten sind und bleiben Angehörige der eigenen Partei.

### VIII. Vorbild Frankreich – „Parité-Gesetz

Gesetzliche Paritéregelungen gelten bereits in acht EU-Mitgliedstaaten und haben dort zu einem höheren Anteil an Parlamentarierinnen beigetragen: Frankreich, Irland, Belgien, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien und Griechenland.<sup>77</sup> Vorbildfunktion misst die EU-Kommission dem französischen Parité-Gesetz zu.<sup>78</sup> In Frankreich gilt seit 2001 das „Gesetz über den gleichen Zugang

von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“ vom 30. Juni 2000 („Paritätsgesetz“).<sup>79</sup> Es betrifft die Europawahlen, die Wahl zur Nationalversammlung, einen Teil der Senatswahlen, die Regionalwahlen, die Kommunalwahlen – seit 1. Januar 2014<sup>80</sup> werden Gemeinden ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erfasst (zuvor: ab 3.500) – sowie die Wahlen zur Volksvertretung von Korsika. Demnach müssen alle Kandidatenlisten der Parteien paritätisch mit Frauen und Männern besetzt sein. Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellen, dürfen davon nur im Umfang von maximal zwei Prozent abweichen. Nicht paritätisch besetzte Kandidatenlisten werden zurückgewiesen und zur Wahl nicht zugelassen. Verstöße gegen die Wahlkreis-kandidaten-Quote werden dagegen nur nachträglich durch die Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung sanktioniert.

Am effektivsten wirken die paritätisch besetzten Kandidatenlisten (2010) – Regionalparlamente: 47,6 Prozent weibliche Abgeordnete; Kommunalparlamente: 48,5 Prozent weibliche Abgeordnete; Senat: 21,5 Prozent weibliche Abgeordnete (Quote kann hier nur eingeschränkt wirken, da ein Wahlkollegium panaschieren darf); Europaparlament (2014): 42 Prozent weibliche Abgeordnete (2009: knapp 45%). Hinzu kommt, dass nach Einführung des Parité-Gesetzes die Wahlbeteiligung der Bevölkerung deutlich anstieg. Etwas anders die Bilanz nur bei den Wahlkreisen: Hier wirkt das Parité-Gesetz weniger effektiv, denn die meisten französischen Parteien verzichten lieber auf Geld als auf Männer (2010: UMP: ca. 20 Mio. Euro; Sozialis-

67 So Ebsen, JZ 1989, 553, 557.

68 Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

69 BVerfG, Beschl. vom 18.11.2003, 1 BvR 302/96 („Mutterschaftsgeld“), BVerfGE 109, 64.

70 So auch von Niedig, NVwZ 1994, 1171, 1175.

71 Vgl. Hohmann-Dennhardt, Fn. 32, S. 235, 238; vgl. auch Perels, Der Gleichheitssatz zwischen Hierarchie und Demokratie, in: Ders. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, S. 69, 79.

72 Vgl. BVerfG, Fn. 47, Rn. 57.

73 BVerfGE 131, 316 ff.

74 BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 57). A.d.V.: „jeder Bürgerin und“ wurde von der Verfasserin sprachlich ergänzt.

75 Vgl. dazu BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 58).

76 Das BVerfG hat den Grundsatz entwickelt, der Willensbildungsprozeß des Volkes müsse staatsfrei verlaufen, und es hat aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl und dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit das Verbot hergeleitet, den Wahlkampf durch eine die Form der Wahlwerbung annehmende Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zu beeinflussen, BVerfGE 44, 125; 103, 111.

77 EU-Kommission, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 27.

78 EU-Kommission, (Fn. 77), S. 27.

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

80 Zur Gesetzesnovelle 2013 vgl. Online: <<http://www.affaires-publiques.com/textof/codelect/codelectoral.htm>>; <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0667.pdf>>; <<http://www.senat.fr/rap/l12-503/l12-5035.html>>; <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013667DClex.pdf>> (Zugriff: 2.9.2014).

tische Partei: mehr als 2,5 Mio. Euro); hier wird bereits über eine Verschärfung der Sanktionen diskutiert. Dennoch ist der Frauenanteil in der Nationalversammlung angestiegen (2012): er liegt nun bei 25,9 Prozent.<sup>81</sup>

Was hat sich außerdem in Frankreich getan? Brachte die Umsetzung des Paritégedankens die Französinnen und Franzosen der gewünschten demokratischen Partizipation und gleichberechtigten Zivilgesellschaft ein Stück näher? Das lässt sich bejahen, und zwar nicht nur bezüglich der erwähnten Steigerung der Wahlbeteiligung! Die Entwicklung war rasant: 2006 das Entgeltgleichheitsgesetz! 2013 eine Novelle und striktere Fassung des Parité-Gesetzes! Und ganz aktuell das „Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes“, also das Gesetz zur „Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ im wirklichen Leben, das von der engagierten Gleichstellungsministerin *Najat Vallaud-Belkacem*<sup>82</sup> mit starkem politischen Rückhalt durch den französischen Präsidenten *Francois Holland* am 23. Juli 2014 vom Senat und der Nationalversammlung angenommen wurde.<sup>83</sup> Rückblickend bedurfte es dazu 1996 lediglich zehn selbstbewusster „linker“ und „rechter“ Ex-Ministerinnen, die mit dem „Manifeste pour la parité“ an die Öffentlichkeit traten und paritätische Verhältnisse in der Politik einforderten: *Simone Veil*, *Edith Cresson*, *Yvette Roudy*, *Monique Pelletier*, *Frédérique Bredin*, *Michèle Barzach*, *Catherine Lalumière*, *Hélène Gisserot*, *Véronique Neiertz*, *Catherine Tasca*. Dazu gehörte auch die Verfassungsänderung von 1999, durch die Art. 3 Abs. 5 in die französische Verfassung<sup>84</sup> eingefügt wurde, der das 2000 verabschiedete Parité-Gesetz ermöglichte: „Das Gesetz (= die Verfassung) fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“, seit der Verfassungsnovelle 2008 auch „zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich.“<sup>85</sup> Diese verfassungsrechtlich verankerte staatliche Aufgabe zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern findet sich in Deutschland bereits seit 1994 in der deutschen Verfassung: verankert in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG! Fehlen zur Durchsetzung paritätischer Verhältnisse in der deutschen Politik womöglich nur zehn selbstbewusste Politikerinnen – und/oder Politiker?

### IX. „Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten“ und Popularklage

Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigte Gesetzgebung – und keine gleichberechtigte Gesellschaft. Diese Erkenntnis setzt sich – von Süden kommend – landesweit immer stärker durch, und nicht nur bei Frauen! Denn natürlich gibt es heute auch zahlreiche Männer, die in einer gleichberechtigten Gesellschaft leben wollen und daher rechtliche Änderungen unterstützen! Aber es gibt auch die anderen, die bereits gegen die geltenden paritéorientierten Satzungsregelungen der Parteien vor das BVerfG ziehen, um die Uhren wieder zurückzudrehen – bislang ohne Erfolg.<sup>86</sup> „Nun reicht es“, sagten sich kürzlich Bayerische Juristinnen, die dazu eine klare Gegenposition vertreten (s.o. I.-VIII.), „es ist Zeit für Veränderungen!“ Um neben einer ernsthaften gesellschaftlichen Diskussion endlich auch ein innovatives Wahlrecht auf den Weg zu bringen, hat sich im März 2014 in München

das „Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten“ gegründet, das nicht nur das Wahlrecht in Bayern für reformbedürftig hält. Das Aktionsbündnis plant u.a. eine Popularklage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof, um das Wahlrecht im Freistaat auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen. Je mehr (prominente) Klägerinnen und Kläger aus Bayern und dem übrigen Bundesgebiet, auch rechtsfähige juristische Personen wie der djb, desto größer ist die gesellschaftspolitische Wirkung. Weitere Informationen dazu beim „Verein für Fraueninteressen“ in München, unter <http://www.fraueninteressen.de>. Die lokalen Medien in München (Radio „Lora“/*Karin Bergs*) und Erfurt haben bereits berichtet und deutlich positive Rückmeldungen bekommen.<sup>87</sup> Die Initialzündung ging, auch das darf gesagt werden, von djb-Juristinnen in München aus, namentlich von Rechtsanwältin *Christa Weigl-Schneider*, stark unterstützt vom Bayerischen Landesfrauenrat – hervorzuheben ist das Engagement der Präsidentin *Hildegard Rieger* – von den Frauen der Katholischen Arbeitnehmerbewegung und der Evangelischen Kirche in Bayern und dem Bund der Bayerischen Ingenieurinnen. Bereits zuvor hatten im Saarland djb-Juristinnen und Landesfrauenrat die Initiative ergriffen, ebenso Gewerkschafterinnen (DGB, Ver.di), Politikerinnen und Politiker in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und nun auch Thüringen und Bayern. Das Helene-Weber-Kolleg macht sich stark, ebenso kommunale Frauenbüros und zahlreiche djb-Regionalgruppen.<sup>88</sup> Zudem – „Parité“ ist inzwischen zum rechtspolitischen Thema auf der Bundesebene geworden! Im April 2014 signalisierte die Parlamentarische Staatssekretärin im BMFSFJ, *Elke Ferner* (SPD), klar ihre Unterstützung.<sup>89</sup> Der djb plant die Einrichtung eines Arbeitsstabs „Parité“, der allen interessierten Kolleginnen offen steht – ein erstes Treffen ist für Dezember vorgesehen.

81 *Französische Botschaft in Berlin*, Die neue Nationalversammlung: femininer, jünger und mit vielen Neu-Parlamentariern. Online: <<http://www.ambafrance-de.org/Die-neue-Nationalversammlung>> (Zugriff: 2.9.2014).

82 Seit der Regierungsumbildung in Frankreich am 26.8.2014 nun Erziehungsministerin.

83 Dazu *Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports*, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, Dossier de presse, 7/2014. Online: <<http://www.najat-vallaud-belkacem.com/wp-content/uploads/2014/07/SyntheProzentCCProzent80se-Loi-sur-leProzentCCProzent81galiteProzentCCProzent81-reProzentCCProzent81elle-femmes-hommes.pdf>> Zugriff: 2.9.2014).

84 VerfassungsG Nr. 99-569. Dass eine solche ausdrückliche Verfassungsregelung notwendig war, wussten die Französinnen und Franzosen bereits seit einem Urteil des Verfassungsgerichts aus den 1980er Jahren, an dem ein Parité-Gesetz für Kommunalwahlen scheiterte.

85 Nun geregelt in Art. 1 Abs. 2 VerfassungsG Nr. 2008-724 v. 23.7.2008.

86 Vgl. BVerfG, Bschl. v. 23.7.2013 – Az. 2 BvQ 30/13 – Rn. 1ff., zitiert nach *Juris*: Abweisung einer „vorverlegten Wahlprüfbeschwerde“ gegen Geschlechterquotenregelungen bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung bei Wahlen auf Bundes- und Landesebene wegen offensichtlicher Unzulässigkeit.

87 Vgl. Podcast, abgelegt zum Nachhören bei Lora München. Online: <<http://www.lora924.de/?p=27698>> (Zugriff: 2.9.2014).

88 S. dazu den eindrucksvollen Überblick in *zwd*, Politikmagazin Juni 2014, Themenschwerpunkt Parité, der lange Weg zum Reißverschluss, S. 6 ff. Online: <<http://www.zwd.info>> (Zugriff: 2.9.2014).

89 *BMFSFJ*, Gleichstellung auch beim Wahlrecht – mit Parité mehr Frauen in die Parlamente, Pressemitteilung v. 30.4.2014. Online: <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=206558.html>> (Zugriff: 2.9.2014).

## X. Fazit und Ausblick

Die Forderung nach paritätischen parlamentarischen Verhältnissen entspricht einem modernen europäischen Demokratieverständnis. Wie die *EU-Kommission* in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation vom Oktober 2013 deutlich macht, gilt eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen als Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft.<sup>90</sup> Die Kommission kritisiert deutlich die fehlenden paritätischen Verhältnisse in den meisten Parlamenten der Mitgliedstaaten und sieht eine wichtige Ursache darin, dass die politischen Parteien hauptsächlich von Männern geführt werden. Daher fordert sie von den Parteien, bei der Kandidatenaufstellung in weitaus stärkerem Maße als bislang Kandidatinnen zu nominieren; von den Mitgliedstaaten erwartet sie ausdrücklich geeignete gesetzliche Maßnahmen, um ein ausgeglichenes Männer-Frauen-Verhältnis in den nationalen Parlamenten zu garantieren.<sup>91</sup>

„Wenn wir als Volksvertretung zukunftsfähig sein wollen, müssen wir dazu bereit sein, Interessen und Anregungen aus der Gesellschaft aufzunehmen und uns auch in eigenen Angelegenheiten fortzuentwickeln“, so sehr richtig *Barbara Stamm* (CSU), Bayerische Landtagspräsidentin am 7. Oktober 2013 anlässlich der konstituierenden Sitzung des Bayerischen Landtags. Um zukunftsfähig zu werden, müssen sich alle Parlamente fortentwickeln und die bislang vernachlässigten gesellschaftspolitischen „Interessen und Anregungen“ der weiblichen Bevölkerungshälfte angemessen spiegeln und in die parlamentarische Entscheidungsfindung einbeziehen. Das gilt nicht nur für den Bayerischen Landtag, in dem die Regierungsfraktion CSU tatsächlich fast

nur aus Männern besteht (80%).<sup>92</sup> Fortentwicklung tut Not – in allen Parlamenten! Demnächst stehen Landtagswahlen bevor und werden zeigen, wie ernst es die Parteien mit der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen meinen: Sachsen hat am 31. August 2014 gewählt (s.o., Fortentwicklung tut Not!!); Thüringen und Brandenburg wählen am 14. September 2014; Hamburg wählt am 15. Februar 2015, Bremen am 10. Mai 2015; 2016 wählen Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg (!) – bemerkenswert: aufgrund des dortigen Wahlrechts ohne Kandidatenlisten sind im Ländle gerade einmal 19 Prozent Frauen im Parlament vertreten; in keinem Bundesland haben Frauen weniger zu sagen!

Die Politikerin Dr. Elisabeth *Selbert* (SPD) sprach in dieser Hinsicht klare Worte (1978): „In die Parlamente müssen die Frauen! Dort müssen sie durchsetzen, was ihnen zusteht!“

Und eine prominente Nachfolgerin formulierte 36 Jahre später, nicht weniger treffend: „Lasst uns den Mut haben, die heißesten Kartoffeln in großer Fairness anzupacken“, Dr. Angela *Merkel* (CDU), Bundeskanzlerin.

Dem ist nichts hinzuzufügen – dann mal ´ran an die heiße Kartoffel!

Denn (spätestens) 2017 wird schon der neue Bundestag gewählt...!

<sup>90</sup> Vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., S. 22 ff.

<sup>91</sup> Vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., S. 22 f., 24.

<sup>92</sup> Die Wahlbeteiligung 2013 lag bei nur 64,5%, vgl. *Bayerisches Landesamt für Statistik*. Online: <<https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online>> (Zugriff: 2.9.2014).

# Ein wichtiges Jubiläum! 20 Jahre Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz!

Ein Blick zurück und nach vorn, mit Rechtsanwältin Dr. Lore Maria *Peschel-Gutzeit*, Justizsenatorin in Hamburg und Berlin a. D.

Das Gespräch führte Prof. Dr. Silke R. *Laskowski* im Juli 2014.

**Liebe Frau Peschel-Gutzeit, vor 20 Jahren wurde mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz die staatliche Verpflichtung zur Durchsetzung der tatsächlichen gesellschaftlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ausdrücklich in das Grundgesetz eingefügt. Sie waren daran seinerzeit als Mitglied der Verfassungskommission maßgeblich beteiligt. Wie kam die Änderung zustande?**

Wir haben fast zwei Jahre über die gesamte Verfassungsänderung diskutiert. Aber an dieser Stelle, bei der Ergänzung von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz, ging es einfach nicht voran. Ähnlich wie bei Artikel 6 Grundgesetz. Die SPD-Kommissionsmitglieder, insbesondere meine Kolleginnen *Jutta Limbach*, *Christine Hohmann-Dennhardt* und *Heidrun Alm-Merk*, wollten, dass nicht nur Ehe und Familie, sondern auch andere Lebensgemeinschaften unter dem Schutz der staatlichen Ordnung stehen. Heute ist

das nicht mehr problematisch, damals war es im Höchstmaße streitig! Und immer waren es die Mitglieder der konservativen Parteien, die sich keinen Millimeter bewegten. Dazu muss man wissen, wir hatten gemeinsam ein Prozedere beschlossen, dass alles, was an Ergänzung oder Änderung in die Verfassung aufgenommen werden sollte, in der Verfassungskommission mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden musste, um nachher keine Schwierigkeiten im Bundestag zu haben. Da Bündnis 90/Die Grünen damals nur mit den „Ost-Grünen“ sehr gering im Bundestag vertreten war, denn die „West-Grünen“ waren im Westen an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert, war die SPD darauf angewiesen, dass die konservativen Parteien mitmachen. Und von diesen kam auch in Bezug auf eine Ergänzung des Artikels 3 Absätze 2 Grundgesetz regelmäßig ein „Njet“. Aber