



---

**Ausarbeitung**

---

**Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild**

**Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 101/17  
Abschluss der Arbeit: 16.05.2017  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung und Vorbemerkung

Die Ausarbeitung thematisiert Fragen zur Einführung von Regelungen zur Geschlechterparität im Wahlrecht. In Frankreich und Tunesien existieren entsprechende Regelungen. Geklärt werden soll, welche verfassungsrechtlichen Hürden bei deren Einführung in den jeweiligen Ländern bestanden. Daneben soll der verfassungsrechtliche Meinungsstand in Deutschland dargestellt werden.

Die nachfolgenden Darstellungen beinhalten im Wesentlichen die Ausführungen einer bereits bestehenden Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Jahr 2014.<sup>1</sup>

## 2. Regelungen zur Geschlechterparität in Frankreich

In Frankreich wurde die Verfassung im Jahr 1999 um einen Passus in Art. 1 Abs. 2 ergänzt, der u.a. die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern per Gesetz vorschreibt.<sup>2</sup> Ausdrücklich heißt es in Art. 1 Abs. 2:

"Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern sowie zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich."

Auf einfachgesetzlicher Ebene ist im Jahr 2001 das Gesetz zur Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern (sog. Paritégesetz) in Kraft getreten.<sup>3</sup>

Es sieht eine verpflichtende paritätische Besetzung der Wahllisten mit Frauen und Männern bei Verhältniswahlen vor.<sup>4</sup> Nach dem Paritégesetz gilt diese Pflicht bei Europawahlen, für einen Teil der Senatswahlen sowie für Regional- und Kommunalwahlen. Bei Europawahlen und einem Teil der Senatswahlen sind strikt alternierende Listen „Frau-Mann“ zu bilden. Bei Regional- und Kommunalwahlen ist ein Alternieren je Block von sechs Kandidaten vorgesehen. Bei Kommunalwahlen für Gemeinden gilt die Vorgabe der alternierenden Listenbildung ab einer Größe von 1000 Einwohnern. Kandidatenlisten zu allen genannten Wahlen werden bei einem Verstoß gegen die Paritätsvorgaben zurückgewiesen und nicht zur Wahl zugelassen.<sup>5</sup>

- 
- 1 Wissenschaftliche Dienste, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem Vorbild, WD 3 - 3000 - 291/14.
  - 2 Verfassung der französischen Republik, abrufbar in deutscher Sprache unter: <http://www.verfassungen.eu/f/> (Stand: 15.05.2017).
  - 3 Loi no 2000-493 du 6 juin tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, abrufbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid-Texte=JORFTEXT000000400185> (Stand: 15.05.2017).
  - 4 Siehe im Einzelnen auch: Fiche de synthèse no 13: L'égal accès des femmes et des hommes électoraux et fonctions électives, abrufbar unter: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-egal-acces-des-femmes-et-des-hommes-aux-mandats-electoraux-et-fonctions-electives2> (Stand: 15.05.2017).
  - 5 Siehe auch: Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 101.

Außerdem sieht das Paritégesetz für die Wahlen zur französischen Nationalversammlung – einer Mehrheitswahl in Wahlkreisen – vor, dass Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellen, von der paritätischen Kandidatenaufstellung nur um bis zu 2 % abweichen dürfen. Verstöße führen nicht zur Ungültigkeit des Wahlvorschlags, werden jedoch mit einer Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung sanktioniert.<sup>6</sup>

Etwaige verfassungsrechtliche Hürden für die Einführung des Paritégesetzes wurden durch die oben aufgezeigte Ergänzung der Verfassung der französischen Republik beseitigt.

### 3. Regelungen zur Geschlechterparität in Tunesien

In Tunesien sind 36 Prozent der Abgeordneten Frauen. Dieser Anteil beruht insbesondere auf einer Paritätsregelung für die Aufstellung der Kandidatenlisten.<sup>7</sup> Die Paritätsregelungen beruhen ihrerseits auf Vorgaben der tunesischen Verfassung aus dem Jahr 2014. In deren Art. 34 heißt es:

„Das Recht auf Wahlen, auf Stimmabgabe und die Kandidatur um ein Wahlamt wird nach den Vorgaben der Gesetze garantiert. Der Staat sorgt für die Garantie der Vertretung der Frauen in gewählten Organen.“<sup>8</sup>

Eine weitere Aussage zur Vertretung von Frauen in politischen Ämtern enthält Art. 46. Darin heißt es u.a.:

[...] Der Staat garantiert Frauen und Männern Chancengleichheit beim Zugang zu allen Verantwortungsebenen in allen Bereichen.

Der Staat setzt sich für die gleiche Vertretung von Frauen und Männern in gewählten Versammlungen ein. [...]<sup>9</sup>

---

6 Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djBZ 2014, S. 93 ff., S. 101.

7 Vgl. hierzu. Länderinformation des Auswärtigen Amtes zur Innenpolitik in Tunesien. Abrufbar unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tunesien/Innenpolitik\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tunesien/Innenpolitik_node.html) (Stand: 15.05.2017).

8 Verfassung der Republik Tunesien vom 26.01.2014, Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages; abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/doc/12770-1442-3-30.pdf> (Stand: 15.05.2017).

9 Verfassung der Republik Tunesien vom 26.01.2014, Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages; abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/doc/12770-1442-3-30.pdf> (Stand: 15.05.2017).

Die Ausgestaltung des Wahlrechts zugunsten einer paritätischen Besetzung der Wahllisten beruht damit bereits auf verfassungsrechtlichen Vorgaben.<sup>10</sup> Entsprechende verfassungsrechtliche Hürden für eine Ausgestaltung des Wahlrechts zugunsten einer Geschlechterparität sind daher nicht ersichtlich.

#### 4. Verfassungsrechtlicher Meinungsstand zur Einführung von Paritätsregelungen bei der Aufstellung von Landeslisten

Zur Verfassungsmäßigkeit zwingender gesetzlicher Vorgaben der Geschlechterparität bei der Aufstellung von Kandidatenlisten der politischen Parteien werden **unterschiedliche Auffassungen** vertreten.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang diskutierte **Verfassungspositionen** sind Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit), Art. 20 GG (Demokratieprinzip), Art. 21 Abs. 1 GG (innerparteiliche Demokratie und Parteienfreiheit) sowie Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG (Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot).

##### 4.1. Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG

Die Regelung könnte die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG aufgestellten Wahlrechtsgrundsätze der freien und gleichen Wahl einschränken. „Wahl“ i. S. d. Art. 38 Abs. 1 GG meint eine Abstimmung, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Kreis von Kandidaten ausgelesen werden.<sup>12</sup> Die Wahlrechtsgrundsätze erstrecken sich auch auf das innerparteiliche Verfahren der Kandidatenaufstellung als erste Auslese von Kandidaten (**Wahlvorbereitung**).<sup>13</sup>

##### 4.1.1. Eingriff in die Wahlfreiheit

In erster Linie fordert die Freiheit der Wahl, dass jeder Wahlberechtigte sein aktives Wahlrecht ohne psychischen oder gar physischen Zwang ausüben kann.<sup>14</sup> Neben diesem Kernbereich gehört zur **Wahlfreiheit** aber auch ein grundsätzlich **freies Wahlvorschlagsrecht**.<sup>15</sup>

---

10 Vgl. Ostry, Länderbericht der der Konrad Adenauer Stiftung e.V., Tunesien in der Zielgeraden; abrufbar unter: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_38726-1522-1-30.pdf?140908155904](http://www.kas.de/wf/doc/kas_38726-1522-1-30.pdf?140908155904) (Stand: 15.05.2017); kritisch zur praktischen Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben: Soudani, Gleichberechtigung in Tunesien: Eine Bestandsaufnahme nach den Wahlen; abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/2015/02/03/gleichberechtigung-tunesien> (Stand: 15.05.2017).

11 Die nachfolgenden Ausführungen sind folgender Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste entnommen: Wissenschaftliche Dienste, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem Vorbild, WD 3 - 3000 - 291/14, S. 6 ff.

12 Morlok, in: Dreier, GG, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 38 Rn. 52.

13 Morlok, in: Dreier, GG, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 38 Rn. 64.

14 Strehlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 1 Rn. 20.

15 BVerfGE 47, 253, 282; 41, 399, 417.

Das **Wahlvorschlagsrecht** und damit die Wahlfreiheit wird nach einer Ansicht **durch eine Paritätsregelung beschränkt**, da die Parteien nicht mehr frei entscheiden könnten, welchen Kandidaten sie auf welchem Listenplatz aufstellen.<sup>16</sup> Sie hätten vielmehr die gesetzliche Vorgabe der Parität zu beachten, damit ihre jeweilige Landesliste überhaupt zur Bundestagswahl zugelassen werde. Zum Teil wird dieser Aspekt in der Literatur auch nur unter der Wahlrechtsgleichheit erörtert.<sup>17</sup>

#### 4.1.2. Eingriff in die Wahlgleichheit

Der Grundsatz der gleichen Wahl hat einen **streng formalen Charakter**.<sup>18</sup> Er verlangt, dass jeder Wahlberechtigte sein aktives und passives Wahlrecht wie jeder andere Wahlberechtigte ausüben darf und jeder Wähler mit seiner Stimme grundsätzlich den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben muss.<sup>19</sup> Dabei bezieht sich dieser Wahlrechtsgrundsatz ebenfalls auf das **Wahlvorschlagsrecht**.<sup>20</sup>

Mit einer gesetzlich bindenden Paritätsbestimmung für die Landeslisten der Parteien wird zum einen ein Eingriff in die **aktive Wahlgleichheit** gesehen, weil so keine Kandidaturmöglichkeit mehr für jedes Parteimitglied mit gleichen Chancen für jeden Listenplatz bestünde.<sup>21</sup>

Die **passive Wahlgleichheit** sei umgekehrt dadurch beschränkt, dass bei der Listenaufstellung in bestimmten Konstellationen Kandidaten wegen ihres Geschlechts nicht auf einen bestimmten Listenplatz wählbar wären.<sup>22</sup>

#### 4.1.3. Rechtfertigung der Eingriffe in Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit

Die Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG können durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden.<sup>23</sup> Allerdings besteht nur ein **enger Spielraum für Differenzierungen**. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt, dass Durchbrechungen eines „**zwingenden Grundes**“ bedürften, d.h. ein besonderer rechtfertigender Grund vorliegen müsse.<sup>24</sup> Danach darf der Gesetzgeber Abweichungen von den Wahlrechtsgrundsätzen zulassen, wenn sie **durch die Verfassung legitimiert**

---

16 So etwa Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14; in der älteren Literatur: Ebsen, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, in: JZ 1989, S. 553 ff., S. 555.

17 Roth, in: Clemens/Umbach, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. II, 2002, Art. 38 Rn. 77.

18 So z.B. BVerfGE 34, 81, 98; 41, 399, 413.

19 BVerfGE 47, 253, 277.

20 Morlok, in: Dreier, GG, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 38 Rn. 100.

21 So auch Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14.

22 So auch Ebsen, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, in: JZ 1989, S. 553 ff., S. 555.

23 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 (Drei-Prozent-Sperrklausel) - 2 BvE 2/13 - Rn. 53.

24 Z.B. BVerfGE 12, 73, 77; 13, 243, 247; 20, 56, 116, 58, 177, 190; vgl. hierzu auch Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 13. Aufl., 2014, Art. 38 Rn. 28.

und wenn die Abweichungen zur Sicherung der mit einer demokratischen Wahl verfolgten staatspolitischen Ziele geboten sind.<sup>25</sup> Sie unterliegen also letztlich einer qualifizierten Verhältnismäßigkeitsprüfung.<sup>26</sup>

In Bezug auf eine mögliche Rechtfertigung der geschilderten Eingriffe werden **unterschiedliche Positionen** vertreten:

#### 4.1.3.1. Meinung 1: Verhältnismäßiger Eingriff

**Zum Teil** wird eine gesetzliche Listenquotierung **für verfassungskonform erachtet**, weil sich der Eingriff in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zugunsten anderer **Verfassungsprinzipien** rechtfertigen lasse.<sup>27</sup> Hierzu wird **Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG** herangezogen, nach dem der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert. Da es an der Chancengleichheit von Kandidatinnen in tradierten Parteistrukturen, der hinreichenden Repräsentanz der weiblichen Bevölkerung im Parlament und damit an deren effektiven Einflussnahmemöglichkeiten auf politische Entscheidungen fehle, sei der Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze mit dem **staatlichen Fördergebot** zu rechtfertigen.<sup>28</sup> Darüber hinaus fordere das **Demokratieprinzip** eine faire Chance auf eine realistische Spiegelung seiner Perspektiven und Interessen im Parlament.<sup>29</sup> Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG setze die gleichberechtigte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraus, die bei der derzeit bestehenden Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) nicht gewährleistet sei.<sup>30</sup> Darüber hinaus sei das **innerparteiliche Demokratiegebot gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 20 GG** ebenfalls als ein den Eingriff in

- 
- 25 Z.B. BVerfGE 95, 408, 420; BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 - Rn. 53; vgl. hierzu auch Klein, Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, Art. 38 Rn. 85 (Stand: 09/2016).
- 26 Vgl. auch Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 98.
- 27 Siehe hierzu: Laskowski, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission 16/12 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz am 10. Februar 2012 – Thema: Gendergerechte Demokratie, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/1300-16.pdf> (Stand: 15.05.2017); Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 98; Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 48, abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017); so auch Gaßner/Groth/Siederer & Kollegen, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, S. 20, abrufbar unter: [https://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue\\_gruenefraktion\\_de/bawue\\_gruenefraktion\\_de/hilfsdokumente/gassner\\_paritaetisches\\_kommunalwahlrecht/gassner\\_paritaetisches\\_kommunalwahlrecht.pdf](https://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruenefraktion_de/hilfsdokumente/gassner_paritaetisches_kommunalwahlrecht/gassner_paritaetisches_kommunalwahlrecht.pdf) (Stand: 15.05.2017).
- 28 Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 98.
- 29 Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 48, [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).
- 30 Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 97.

Art. 38 GG rechtfertigendes Verfassungsprinzip heranzuziehen. Denn als Vorstufe für die spätere paritätische Zusammensetzung des Parlaments komme der gleichberechtigten Besetzung der Kandidatenlisten eine entscheidende Bedeutung zu.<sup>31</sup> Bislang orientierten sich die Parteien nur zum Teil an dem Gedanken einer geschlechtergerechten demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.<sup>32</sup>

Insgesamt genüge ein alle Parteien bindendes paritätisches Wahlrecht dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**. Die Maßnahme sei geeignet zur Verwirklichung chancengleicher Mandate von Frauen und Männern im Parlament und auch erforderlich zur Erreichung dieses Ziels. Die parteiinterne Quote sei kein milderes Mittel, weil sie letztlich nicht ausreiche. Dies zeigten auch die gegenwärtigen Verhältnisse im Bundestag. Die Zahl der Parlamentarierinnen sei seit 1998 nicht signifikant angestiegen.<sup>33</sup> Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit) ergebe sich aus einer Abwägung des Eingriffs in Art. 38 GG durch die Paritéregelung mit den genannten Verfassungsprinzipien.<sup>34</sup>

Allerdings wird von der die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlich bindenden Paritéregelung bejahenden Ansicht eine **Öffnungsklausel oder Ausnahmeklausel** zum verhältnismäßigen Ausgleich für geboten erachtet: In Ausnahmefällen könne ein Abweichen von der Quotierung zulässig sein, falls sich tatsächlich nicht genug Frauen zur Wahl stellten.<sup>35</sup> Es könne nichts Unmögliches gesetzlich gefordert werden.

#### 4.1.3.2. Meinung 2: Verfassungswidrigkeit

Die **mehrheitlich in der verfassungsrechtlichen Literatur** vertretene **Gegenansicht** sieht in gesetzlich angeordneten paritätischen Listen einen **unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 38 Abs. 1**

---

31 Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 99.

32 Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 43, abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).

33 Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djbZ 2014, S. 93 ff., S. 100, für die Landes- und Kommunalebene: Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 58, abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).

34 Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 62, abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).

35 Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 62, abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).

**S. 1 GG.**<sup>36</sup> Wegen der **strengen Formalisierung der Wahlrechtsprinzipien** könnten objektive Wertentscheidungen der Verfassung zugunsten der Frauenförderung in diesem Bereich keine Berücksichtigung finden. Nach dieser Auffassung wird die Anwendbarkeit des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 2 GG im Rahmen des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Zweifel gezogen.<sup>37</sup>

Hilfsweise wird argumentiert, dass im Übrigen faktisch zahlenmäßige Ungleichheiten von Frauen und Männern bei der Wahllistenstellung ohnehin keine rechtlich relevante Ungleichbehandlung von Frauen gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 GG darstellten, die eine Differenzierung bei der Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen könnten. Eine Rechtfertigung nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG scheitere an der Verhältnismäßigkeit; die gesetzlich verbindliche Quotenregelung für Kandidatenlisten stelle eine nicht durch andere Verfassungsprinzipien zu rechtfertigende Diskriminierung dar.<sup>38</sup>

Denn es fehle jedenfalls an der **Erforderlichkeit**: Rechtfertige der Verfassungsauftrag nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG trotz der geäußerten Bedenken gegen diese Betrachtung ausnahmsweise den Einsatz eines an sich verfassungswidrigen Mittels – nämlich die Anknüpfung an das Geschlecht – so dürfte dies nur dann erfolgen, wenn der staatliche Förderauftrag auf andere Weise nicht zu erfüllen wäre (**ultima ratio**). Dies sei bei gesetzlichen Quotenregelungen für Parteienkandidatenlisten zu verneinen, zumal die Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag, aber auch in den Landtagen mit einem Anteil von ein Drittel ungleich geringer sei als in Frankreich, wo der Anteil vor dem Parité-Gesetz bei nur 10,9 % gelegen habe.<sup>39</sup>

Auch das Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG) könne nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden, weil die staatlichen Entscheidungen den Willen des Volkes repräsentieren müssten, das Parlament aber nicht das Volk in seiner Zusammensetzung zu spiegeln habe.<sup>40</sup>

Die bereits auf Landes- und Kommunalebene vielfach existierenden Möglichkeiten des **Panaschierens und Kumulierens** zur Stärkung des Wählereinflusses auf die Zusammensetzung des Parlaments

---

36 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14; Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf> (Stand: 15.05.2017); Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. IV, Art. 38 Rn. 108 (Stand: 09/2016); Roth, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Bd. II, 2002, Art. 38 Rn. 79.

37 Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>, (Stand: 15.05.2017) S. 5.

38 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14.

39 Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>, (Stand: 15.05.2017), S. 7.

40 Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>, (Stand: 15.05.2017) S. 11.

seien das einfachere und verfassungsrechtlich unbedenklichere Mittel. So hätten es die Wähler in der Hand, Frauen auf der Liste zu bevorzugen.<sup>41</sup> Die Existenz dieser Methoden im Wahlrecht könne jedoch in Kombination mit gesetzlichen Paritéregelungen für die Kandidatenlisten der Parteien nicht zur Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG führen, weil die Wirkung der Quotierung – wie von der Gegenansicht vorgetragen – auf diese Weise „abgemildert“ werde. Denn es bestehe auch die Möglichkeit, dass die Liste unverändert angenommen werde, wovon jedenfalls auf kommunaler Ebene bei größeren Wahlgebieten in stärkerem Maße Gebrauch gemacht werde.<sup>42</sup>

#### 4.2. Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG

Eine gesetzliche Regelung, welche die Zulassung einer Wahlliste zur Bundestagswahl von einer verbindlichen Quotenregelung abhängig macht, könnte zudem die grundgesetzlich zugesicherte Parteienfreiheit beschränken. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG umfasst i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG über den Wortlaut hinaus nicht nur die Freiheit der Gründung politischer Parteien als unantastbaren Kernbereich, sondern auch die **Freiheit der parteimäßigen Betätigung**.<sup>43</sup>

Es ist **umstritten**, ob gesetzliche Paritévorgaben für die Aufstellung von Kandidatenlisten einen **Eingriff in diese Parteienautonomie** darstellen.

##### 4.2.1. Meinung 1: Ausgestaltung des innerparteilich geltenden Demokratiegebotes nach Art. 21 Abs. S. 3 GG

Nach einer Ansicht stellt die Vorgabe **keinen Eingriff** dar, sondern ist lediglich eine inhaltliche **Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems**, welches nach **Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG** dem Demokratiegebot zu genügen habe. Dies bedeute auch die Ermöglichung einer effektiven demokratischen Teilhabe von Frauen auf die Ausübung staatlicher Gewalt durch die Staatsorgane, hier das Parlament. Dies müssten die Parteien durch ihre Strukturen im Sinne einer Chancengleichheit bei der Kandidatenaufstellung vorbereiten.<sup>44</sup>

---

41 Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>, (Stand: 15.05.2017) S. 7.

42 Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, abzurufen unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>, (Stand: 15.05.2017) S. 8.

43 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Art. 21 Rn. 280 (Stand: 09/2016).

44 Siehe Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 36, abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).

#### 4.2.2. Meinung 2: Eingriff in die Parteienfreiheit

Zum Teil wird in verbindlichen gesetzlichen Paritéregelungen für die Listenaufstellung der Parteien dagegen ein **rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Parteienfreiheit** gesehen.<sup>45</sup>

#### 4.2.3. Rechtfertigung des Eingriffs in die Parteienfreiheit

Die Frage, ob die Paritéregelung für die Kandidatenlisten der Parteien nach französischem Vorbild als Eingriff in die Parteiautonomie gerechtfertigt werden kann, wird **unterschiedlich beantwortet**:

##### 4.2.3.1. Meinung 1: Verhältnismäßige Regelung

**Nach einer Ansicht** handelt es sich um eine **verfassungskonforme Maßnahme**: Unterstelle man die Eingriffsqualität der Maßnahme, so sei diese verhältnismäßig. Zu dem Ergebnis gelange man unter Zugrundelegung der Argumentation zu Art. 38 GG im Sinne einer geeigneten, erforderlichen und angemessenen Regelung zur Verwirklichung anderer Verfassungsprinzipien aus Art 21 Abs. 1 S. 3 GG (innerparteiliche Demokratie) i. V. m. Art. 20 GG, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (staatliches Fördergebot) (s.o. 2.1.3.1).<sup>46</sup>

##### 4.2.3.2. Meinung 2: Unverhältnismäßige Einschränkung

Nach **anderer Ansicht** beschränkt eine gesetzlich bindende Paritéregelung für die Kandidatenaufstellung der Parteien in unverhältnismäßiger Weise den organisatorischen Gestaltungsspielraum der Parteien.<sup>47</sup> Sie beeinflusse das inhaltlich-programmatische Profil einer Partei und **verletzte** hiermit ihre **verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit**.<sup>48</sup> Durch eine gesetzliche Quote könnten sich Parteien gezwungen fühlen, Kandidaten bzw. hier Kandidatinnen vorzuschlagen, die ihren Erfolg oder ihre Glaubwürdigkeit in Frage stellten.<sup>49</sup> Kleinere Parteien würden wegen geringerer Personalressourcen übermäßig belastet, Neugründungen, die programmatisch ein Geschlecht mehr anzögen, über Gebühr erschwert.

---

45 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14.

46 Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, in: djBZ 2014, S. 93 ff., S. 100.

47 So etwa Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Art. 21 Rn. 353 Fn. 219 (Stand: 09/2016).

48 So etwa Roth, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Bd. II, 2002, Art. 38 Rn. 79; siehe hierzu auch Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, S. 7, abrufbar unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf> (Stand: 15.05.2017).

49 Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, S. 7 f., abrufbar unter: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf> (Stand: 15.05.2017),

#### 4.3. Spezieller Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

Grundsätzlich ist es dem Staat nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG untersagt, jemanden wegen seines Geschlechts zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Mit einer gesetzlichen Quotierungsregelung könnte der einzelne Kandidat bei der Aufstellung der Wahllisten aufgrund seines Geschlechts nicht mehr auf jedem gewünschten Listenplatz kandidieren. Ihm wäre es einzig aufgrund seines Geschlechts verwehrt, auf einem Listenplatz zu kandidieren, der – zur Erreichung der Quote – nunmehr nur noch dem anderen Geschlecht offen steht.

Eine Ansicht hält Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG im Kontext der Wahlrechtsgleichheit für anwendbar und argumentiert in Bezug auf die gesetzliche Quotierungsregelung wie auch in Bezug auf Art. 38 und 21 GG: Die Regelung stelle eine mit dem **Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts** vereinbare Maßnahme dar, weil sich die Ungleichbehandlung mit dem staatlichen Förderungsauftrag der Gleichberechtigung nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigen lasse.<sup>50</sup> Nach der Gegenauffassung findet Art. 3 Abs. 2 GG im Zusammenhang mit den streng formalisierten Wahlrechtsprinzipien nach Art. 38 GG keine Anwendung.<sup>51</sup>

### 5. Einführung von Paritätsregelungen durch Änderung des Grundgesetzes

Während die allein einfachgesetzlich normierte Pflicht zur paritätischen Kandidatenaufstellung bei der Bundestagswahl und auch auf Landes- und Kommunalebene verfassungsrechtlich überwiegend kritisch bewertet wird (s.o.), dürften solche Bestimmungen jedoch nach einer Grundgesetzänderung vergleichbar mit den Regelungen in der französischen und tunesischen Verfassung möglich sein.

Eine solche Verfassungsänderung, die beispielsweise in Art. 38 Abs. 1 GG festschriebe, dass durch Gesetz der gleiche Zugang von Frauen und Männern zum Abgeordnetenmandat zu fördern sei, würde keinen Verstoß gegen die so genannte Ewigkeitsgarantie der Art. 79 Abs. 3, Art. 1, Art. 20 GG darstellen und wäre damit verfassungsrechtlich zulässig.<sup>52</sup>

\*\*\*

---

50 Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 52 ff., abrufbar unter: [http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag\\_mit\\_gutachten\\_paritegesetz\\_0.pdf](http://gruene-fraktion.thueringen.de/sites/gruene-fraktion.thueringen.de/files/umschlag_mit_gutachten_paritegesetz_0.pdf) (Stand: 15.05.2017).

51 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 2013, § 27 Rn. 14.

52 Zum Ganzen: Wissenschaftliche Dienste, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem Vorbild, WD 3 - 3000 - 291/14; so auch: Wissenschaftliche Dienste, Möglichkeiten der paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern, WD 3 - 008/08, S. 7.