

Berlin braucht Parität!

**Juristisches Gutachten
zu einem Paritätsgesetz
im Land Berlin**

Silke Ruth Laskowski

50/50

Berlin braucht Parität!



INHALTSVERZEICHNIS

5 Abkürzungsverzeichnis

7 VORWORT

9 A. PROBLEMATIK UND REGELUNGSBEDARF

13 I. Strukturelle Benachteiligung: Fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen

- 13 1. Parlamentarierinnen im Berliner Abgeordnetenhaus 1990 bis 2016
- 14 2. Kandidaturen für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus 2011/2016
 - 15 a. Wahlkreise
 - 15 b. Bezirkslisten
 - 15 c. Landeslisten
- 16 3. Mitglieder und Kandidaturen – Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) 2011/2016
- 16 4. Fazit

18 II. Bedeutung des Wahlrechts für die Chancengleichheit von Kandidatinnen

20 III. Auswirkung auf die Qualität politischer Entscheidungen

25 B. KONZEPTION EINES KÜNFTIGEN PARITÄTISCHEN WAHLGESETZES

27 C. VERFASSUNGSRECHT

27 I. Gesetzgebungskompetenz

- 27 1. Regelungsauftrag
- 27 2. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

28 II. Materiell-rechtlicher Maßstab

29 III. Verfassungsrechtlich legitimierte Ziele

31 IV. Wahlrechtsgrundsätze und Gleichstellungsgebot

- 32 1. Aktives Wahlrecht
 - 32 a. Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl
 - 32 aa. Wählerinnen und Wähler
 - 33 bb. Parteimitglieder
 - 33 b. Freiheit der Wahl
 - 33 aa. Wählerinnen und Wähler
 - 35 bb. Parteimitglieder
- 37 2. Passives Wahlrecht
 - 37 a. Kandidatur auf jedem zweiten Listenplatz
 - 39 b. Kandidatur von Wahlkreisduos
 - 39 c. Kandidatur diverser Personen

40 V. Demokratieprinzip

- 40 1. Ständestaat
- 41 2. Recht auf gleichberechtigte demokratische Selbstbestimmung des Volkes
- 41 a. Begriff des Volkes in der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG
- 42 b. Volk und Parlamentarismus im Rückblick
- 45 3. Effektiver Einfluss der Bürgerinnen und Bürger

46 VI. Rechte und Aufgaben der Parteien

- 46 1. Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie
- 47 2. Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie durch Bindung an Parität
- 51 3. Irrelevanz des Frauen- und Männeranteils einer Partei
- 52 4. Chancengleichheit der Parteien
- 54 5. Programmfreiheit der Parteien

55 VII. Rechtfertigung etwaiger Eingriffe

- 55 1. Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe und Rechtsgüter von Verfassungsrang
- 58 2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- 59 a. Geeignetheit
- 59 b. Erforderlichkeit
- 61 aa. Keine Ausnahmen
- 61 (1) Realisierbarkeit
- 62 (2) Männer- und Frauenparteien
- 63 bb. Öffnungsklausel für diverse Personen
- 63 cc. Öffnungsklausel für individuelle Kandidatur zur Wahl des Abgeordnetenhauses
- 63 dd. Sanktionen
- 64 c. Angemessenheit
- 66 3. Ergebnisgleichheit

67 VIII. Gebotenheit

69 D. ERGEBNIS

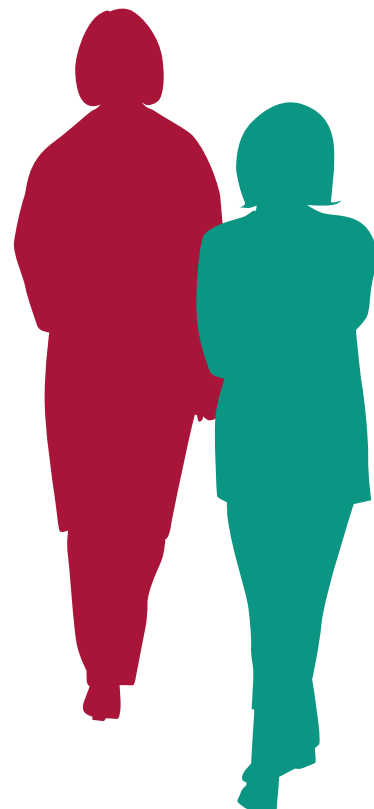
71 E. ZUSAMMENFASSUNG

75 QUELLEN UND LITERATUR

81 ÜBER DIE AUTORIN

81 ANSPRECHPARTNERIN BEI DER FES

83 IMPRESSUM



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bbg	Brandenburg
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BBV	Bezirksverordnetenversammlung
BWahlG	Bundeswahlgesetz
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen)
djbZ	Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes e.V.
DÖV	Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Drs.	Drucksache
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
i.V.m.	in Verbindung mit
Kommjur	Zeitschrift Kommunaljurist
LT	Landtag
LWG	Landeswahlgesetz
LWO	Landeswahlordnung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PStG	Personenstandsgesetz
Rn.	Randnummer
StGB	Strafgesetzbuch
VerfGHRP	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfGHBerlin	Verfassungsgerichtshof Berlin
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VvB	Verfassung von Berlin



Berlin braucht Parität!



VORWORT

SEHR GEEHRTE DAMEN UND HERREN,

Berlin könnte Geschichte schreiben: Mit dem bundesweit ersten (Listen und Wahlkreise) umfassenden Paritätsgesetz könnte die Bundeshauptstadt erneut eine wichtige Vorreiterrolle in Sachen Geschlechtergerechtigkeit einnehmen! Doch stünde ein Paritätsgesetz im Einklang mit der Berliner Landesverfassung und dem Grundgesetz? Und wenn ja, wie müsste es aussehen?

Diese Fragen waren Anlass für die Beauftragung des vorliegenden Gutachtens, für dessen Erstellung wir Frau Professor Silke Ruth Laskowski von der Universität Kassel gewinnen konnten. Wir danken der Autorin herzlich für das Verfassen dieser Publikation und hoffen, dass hiervon ein weiterer Impuls zur aktuellen Debatte über ein Paritätsgesetz im Land Berlin ausgehen wird.

Denn: 2021 wird in Berlin das Abgeordnetenhaus neu gewählt. Politik und Parteien bereiten sich aktuell programmatisch und personell auf den Wahlkampf vor. Welche Rolle wird dabei spielen, wie sich die Chancen von Frauen bei der Aufstellung als Kandidatinnen auf Landeslisten und für die Direktkreise gestalten? Wie viele Frauen werden dem neuen Parlament angehören? Und wird die aktuelle Rot-Rot-Grüne Koalition die verbleibende Zeit bis zur Wahl nutzen, um mit einem Paritätsgesetz langfristig Weichen für mehr Geschlechtergerechtigkeit zu stellen?

Der Blick auf die aktuelle Verteilung der Geschlechter im Abgeordnetenhaus von Berlin gibt deutlichen Anlass, dies sehr genau zu verfolgen: Denn der Anteil von Mandatsträgerinnen sowohl im Landesparlament als auch in den Bezirksverordnetenversammlungen Berlins ist besorgniserregend rückläufig. Aktuell liegt der Frauenanteil im Berliner Abgeordnetenhaus bei gerade einmal 33 %. Das bedeutet konkret, dass derzeit alle politischen Entscheidungen für Berlin von doppelt so vielen Männern wie Frauen getroffen werden.

„Berlin braucht Parität!“ – war daher eine der zentralen Empfehlungen der im Juli 2020 erschienenen Studie „Frauen MACHT Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin“ von Dr. Helga Lukoschat und Paula Schweers – beides Expert_innen der Europäischen Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft. Für diese Analyse der Beteiligung von Frauen in der Politik in der Hauptstadt wurden die Entwicklungen der Frauen- und Männeranteile im Berliner Abgeordnetenhaus seit 1990 nach Parteizugehörigkeit untersucht; unter anderem mit Blick auf die Anteile von Kandidat_innen und Gewählten. Die Studie machte deutlich: Um die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Berliner Politik zu erreichen, sind vor allem gesetzliche Vorgaben nötig, die – um wirksam zu sein – in jedem Fall die Wahlkreise einschließen müssen.

„Berlin braucht Parität!“ – lautete auch stets das politische Fazit diverser Veranstaltungen mit Expert_innen aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft, die wir im Rahmen unserer Arbeitslinie „Politische Teilhabe von Frauen im Land Berlin“ durchgeführt haben.

„Berlin braucht Parität, weil ...“ – dieser Beginn einer zu vervollständigenden Aussage veranlasste spontan viele unserer Gäste bei einer Konferenz im Oktober 2019, ihre Begründung für ein Paritätsgesetz in Video-Statements darzulegen. Sehen und hören Sie selbst: <https://www.youtube.com/watch?v=QMI521vkH8w>



„Berlin braucht Parität!“ – ist ebenfalls die zentrale Forderung des „Berliner Netzwerk Parität“, welches sich vor einem Jahr auf Initiative der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Bundestagsabgeordneten Cansel Kiziltepe gegründet hat und sich seither auf Einladung der FES trifft. In dem überparteilichen und zivilgesellschaftlichen Netzwerk tauschen sich Mitstreiter_innen verschiedenster

Hintergründe aus und stellen im Sinne der gemeinsamen Sache Austausch und Synergien zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen her. Das Netzwerk steht allen offen, die sich für ein Paritätsgesetz im Land Berlin einsetzen möchten. Melden Sie sich bei Interesse sehr gerne bei uns: berliner-netzwerk-paritaet@fes.de.

„Berlin braucht Parität!“ – dieser Forderung hat sich auch die Rot-Rot-Grüne Berliner Regierungskoalition verschrieben, die nach Brandenburg und Thüringen ebenfalls ein Paritätsgesetz verabschieden möchte. Allein, es drängt die Zeit! Während die Empirie, die Fakten und Zahlen der Unterrepräsentanz eine klare Sprache sprechen und die Theorie deutlich aufzeigt, dass deren Ursache in politischer Kultur und dem Wahlrecht begründet sind, ist noch der entscheidende Schritt zu gehen: Wir brauchen eine Reform des Wahlrechts, um tatsächlich eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen sicherzustellen.

In Teilen ist die Zurückhaltung gegenüber einem längst überfälligen Gesetzentwurf auch darin begründet, dass Unsicherheiten existieren, wie eine entsprechende Wahlrechtsreform gemäß der Berliner Landesverfassung auszugestalten wäre. Insbesondere durch die Auseinandersetzungen um die Verfassungskonformität der Paritätsgesetze in Thüringen und Brandenburg werden Befürchtungen genährt, die Parität könnte mit anderen Rechtsgrundsätzen der Verfassung kollidieren.

Doch wie ist die Lage einzuschätzen? Welche Rechtsgrundsätze sind berührt? Worin ist die Kontroverse um Parität aus rechtlicher Sicht begründet und wie ist sie zu bewerten?

Mit diesem Gutachten, welches die Frage nach der Konformität eines Paritätsgesetzes mit der Berliner Landesverfassung und dem Grundgesetz aus juristischer Perspektive beantwortet, möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung einen weiteren Beitrag zur Debatte über ein Paritätsgesetz in der Hauptstadt leisten. Denn Berlin ... braucht Parität!

In diesem Sinne wünsche ich eine anregende Lektüre!

Dr. Nora Langenbacher
BerlinPolitik im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung

A. PROBLEMATIK UND REGELUNGSBEDARF

Paritätische Wahlgesetze, die im Jahr 2019 in unterschiedlicher Qualität in Brandenburg und in Thüringen beschlossen wurden und 2020 in Kraft getreten sind,¹ reagieren auf die bis heute fehlende „tatsächlich gleichberechtigte, das heißt paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten“.² Beide Gesetze enthalten Regelungen, die die Parteien verpflichten, ihre Wahlvorschlagslisten paritätisch mit Kandidatinnen und Kandidaten zu besetzen (in gleichmäßiger Anzahl und alternierend) – allerdings ist das Brandenburger Gesetz inkonsequent, denn es dürfen letztlich auch nicht paritätische Listen an der Landtagswahl teilnehmen, während das Thüringer Gesetz konsequent nur paritätische Wahlvorschlagslisten zur Landtagswahl zulässt. Auch für den Deutschen Bundestag wird schon seit längerer Zeit eine paritätische Wahlrechtsreform gefordert.³ Grund dafür ist die seit Jahrzehnten anhaltende starke Unterrepräsentanz von wahlberechtigten Frauen in den deutschen Parlamenten⁴ – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil von gut 51 %.⁵ Diese Unterrepräsentanz ist das Resultat einer jahrzehntelangen Nominierungspraxis politischer Parteien, die Frauen in nur geringer Anzahl als Kandidatinnen auf Wahlvorschlagslisten und in noch geringerer Anzahl in Wahlkreisen aufstellt. Der erkennbaren strukturellen Benachteiligung von weiblichen Parteiangehörigen in parteiinternen Nominierungsverfahren soll mit Hilfe paritätischer Wahlgesetze, die allen Parteien eine gleichmäßige, paritätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten vorschreiben, entgegengewirkt werden. Im Vordergrund steht die Herstellung von Chancengleichheit für Kandidatinnen, die heute real nicht existiert (unten I.). Allerdings beziehen sich die o.g. Wahlgesetze in Brandenburg und Thüringen in unterschiedlicher Form bislang nur auf Kandidatenlisten, nicht aber auf Direktmandate (Wahlkreise). Die gesetzliche Steuerungskraft ist daher begrenzt.

Angestoßen durch die Wahlgesetznovellen in Brandenburg und Thüringen 2019, finden sich paritätische Gesetzesinitiativen inzwischen in zahlreichen deutschen Bundesländern.⁶ Zuletzt wurde am 5. November 2019 ein gemeinsamer Parité-Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen in den Landtag von Nordrhein-Westfalen eingebracht,⁷

¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburger Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz v. 12.2.2019, das erst am 30.6.2020 in Kraft getreten ist, Ausnahmen enthält und nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 sogar *nicht* paritätisch besetzte Listen zur Wahl des Landtags zulässt, GVBl. I 2019, S. 1, 2. Anders das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung v. 30.7.2019, GVBl. 2019, S. 322, das am 1.1.2020 in Kraft getreten ist, auf (unnötige) Ausnahmen verzichtet und konsequent nur paritätisch besetzte Kandidatenlisten zur Landtagswahl zulässt.

² Vgl. Thür LT-Drs. 6/6964, S. 1.

³ Vgl. *Laskowski*, Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, RuP 2018, S. 391 ff.

⁴ Siehe dazu den Überblick über den Frauenanteil in den Landesparlamenten in dem aktuellen Gutachten von *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), BerlinPolitik im Forum Berlin, 1. Aufl. 2020, S. 10.

⁵ *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerungsstand 31.12.2019: 72,8 Mill. Deutsche, davon 37,2 Mill. (51,1 %) Frauen und 35,5 Mill. (48,8 %) Männer, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/zensus-geschlecht-staatsangehoerigkeit-2019.html>.

⁶ Siehe den Überblick bei *Laskowski*, Zeit für Veränderung: Das Brandenburger Parité-Gesetz und seine Dynamik, djbZ 2019, S. 60 ff. und *Helene Weber Kolleg*, Parität in der Politik, Gesetzesinitiativen in den Bundesländern, abrufbar unter <https://www.frauen-macht-politik.de/gesetzesinitiativen-in-den-bundeslaendern/>.

⁷ Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, LT NRW Drs. 17/7753.

der sich an dem Gesetz zur paritätischen Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes orientiert. Die Stellungnahmen im Anhörungsverfahren im Landtag von Nordrhein-Westfalen zeigen, dass etwa die Hälfte der juristischen Sachverständigen den Gesetzentwurf für verfassungsgemäß hält.⁸

Auch in Berlin wird über eine paritätische Novelle des Landeswahlgesetzes⁹ diskutiert. Hier befindet sich ein noch unveröffentlichter Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke in interner Abstimmung mit den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und SPD (dazu unten B.).

In der juristischen Literatur wird erst seit 2018/2019 über paritätische Wahlgesetze in Deutschland stärker diskutiert. Diejenigen, die solche Gesetze als verfassungswidrig ablehnen und diejenigen, die sie als verfassungsgemäß betrachten und befürworten, halten sich inzwischen etwa die Waage.¹⁰

Eine klärende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) oder der Landesverfassungsgerichte zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit paritätischer Wahlgesetze existiert bislang noch nicht. Ein Überblick:

Der *Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz* (VerfGHRP) befasste sich 2014¹¹ mit Änderungen durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013, die den Aufdruck geschlechterparitätsbezogener Angaben auf den amtlichen Stimmzetteln, das Führen einer Paritätsstatistik durch das Statistische Landesamt sowie die gesetzliche Aufforderung an die Parteien und Wählergruppen enthielt, bei der Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben. Der VerfGHRP hielt den Aufdruck auf den Stimmzetteln für verfassungswidrig, weil er neben den Namen der kandidierenden Personen auch deren Geschlecht sowie den Text des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG, den Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl und Angaben zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag auf aussichtsreichen Plätzen enthalten musste. Darin sah der VerfGHRP eine unzulässige staatliche Einwirkung auf den Inhalt der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten zum Zeitpunkt der Stimmabgabe am Wahltag und damit eine unzulässige Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl.¹² Diese Entscheidung bezieht sich auf einen Sachverhalt, der erkennbar nichts mit gesetzlichen Vorgaben für eine paritätische Nominierung von Wahlvorschlägen durch Parteien zu tun hat, die weit im Vorfeld des Wahlakts zur Anwendung kommen und die Gestaltung des Stimmzettels mit Aufdrucken o.ä. nicht betreffen. Aus der Entscheidung des VerfGHRP lässt sich daher für die verfassungsrechtliche Einordnung paritätischer Wahlgesetze nichts herleiten.¹³

⁸ Hohmann-Dennhardt, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295; ebenso Laskowski, LT NRW Stellungnahme 17/2365 (LT NRW Drs. 17/7753); s. auch LT NRW Stellungnahme 17/2358 des *Deutschen Juristinnenbundes* (DJB).

⁹ Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und über die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) vom 25.9.1987, GVBl. 1987, S. 2370, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.3.2019, GVBl. 2019, S. 234.

¹⁰ Zum nicht mehr ganz aktuellen Stand der Diskussion vgl. BeckOK-Butzer, GG, 42. Ed. 1.12.2019, Art. 38 Rn. 81.

¹¹ VerfGHRP, Beschluss v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14, Rn. 61, abrufbar unter <http://www.landesrecht.rlp.de>.

¹² VerfGHRP, Beschluss v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14, Rn. 61, abrufbar unter <http://www.landesrecht.rlp.de>.

¹³ A. A. der *Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin* in dem Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen v. 27.6.2018, S. 15 f., dessen „Erst recht“-Schluss angesichts der nicht vergleichbaren Sachverhalte aber völlig fern liegt.

Der *Bayerische Verfassungsgerichtshof* (BayVerfGH) befasste sich 2018 im Rahmen einer Popularklage mit der Frage, ob der Gesetzgeber zu einer paritätischen Korrektur des bayerischen Wahlrechts u.a. in Hinblick auf Landtagswahlen verfassungsrechtlich *verpflichtet* ist. Der BayVerfGH verneinte diese Frage, räumte aber ein, dass Art. 118 Abs. 2 Satz 2 Bay-Verf, der Art. 3 Abs. 2 GG entspricht, im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden könne.¹⁴ Gegen diese Entscheidung wurde aus verschiedenen Gründen inzwischen Verfassungsbeschwerde beim BVerfG eingelegt (2 BvR 834/17).

Dort ist zudem seit 2019 eine *Wahlprüfbeschwerde* anhängig, weil nach der Bundestagswahl 2017 nur 30,7 Prozent Parlamentarierinnen in den 17. Deutschen Bundestag eingezogen sind (2 BvC 46/19). Gerügt wird die fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen, die Ermöglichung und Begünstigung struktureller Diskriminierung durch das Bundeswahlgesetz (BWahlG) sowie die mangelnde effektive Einflussnahme von Bürgerinnen. In beiden Verfahren besteht die Aussicht, zum „paritätischen Wahlrecht“ durch Entscheidungen des BVerfG größere verfassungsrechtliche Klarheit zu erlangen.

Die paritätischen Wahlgesetze in Brandenburg und Thüringen wurden vor den Landesverfassungsgerichten angegriffen.¹⁵ In *Thüringen* entschied der VerfGH am 15. Juli 2020¹⁶ mit 6:3 Stimmen, das Paritätsgesetz sei nicht mit der ThürVerf vereinbar und erklärte es für nichtig. Die beiden abweichenden Sondervoten gelangten zu dem gegenteiligen Ergebnis, also zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Gegen das Urteil wurde inzwischen eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erhoben (2 BvR 1470/20).¹⁷

Denn es lassen sich erhebliche methodische Auslegungsmängel erkennen, vor allem die Missachtung des Art. 3 Abs. 2 GG im Rahmen der Interpretation des Gleichberechtigungsgrundrechts und Gleichberechtigungsgebots von Art. 2 Abs. 2 ThürVerf sowie der Entzug des gesetzlichen Richters, Art. 101 GG (Art. 100 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 GG). Die Interpretation des ThürVerfGH führt letztlich zu einer Auslegung der Landesverfassung, die hinter dem Gehalt und Schutzniveau des Art. 3 Abs. 2 GG zurück bleibt und dem Landesgesetzgeber verbietet, was ihm nach Art. 3 Abs. 2 GG erlaubt ist.¹⁸ Einer solchen Auslegung ist „vehement zu widersprechen“.¹⁹ Sie verstößt gegen das Grundgesetz und ist zu korrigieren. Denn das Grundgesetz gilt auch in Thüringen²⁰, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG.

In *Brandenburg* findet am 20. August 2020 die mündliche Verhandlung statt, die Entscheidung wird Ende 2020 erwartet. Auch in Brandenburg gilt das Grundgesetz, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG.

¹⁴ BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 133; sehr kritisch dazu zu Recht *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, djbZ 2019, S. 57, 59.

¹⁵ In Brandenburg haben u.a. die Parteien NPD (VerfBbg 9/19), AfD und die Piraten geklagt. In Thüringen hat die Fraktion der AfD eine abstrakte Normenkontrollklage eingereicht (VerfGH 2/20), die mündliche Verhandlung fand am 13.5.2020 statt.

¹⁶ Urteil und Sondervoten sind auf der Website des ThürVerfGH abrufbar unter [http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/8104B54FE2DCDADDC12585A600366BF3/\\$File/20-00002-U-A.pdf?OpenElement](http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/8104B54FE2DCDADDC12585A600366BF3/$File/20-00002-U-A.pdf?OpenElement).

¹⁷ Die Autorin hat sie als Verfahrensbevollmächtigte im Namen von 20 Thüringer Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern am 17.8.2020 eingelegt.

¹⁸ *Hohmann-Dennhardt*, Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, S. 2, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>.

¹⁹ *Hohmann-Dennhardt*, (Fn. 18), S. 1; siehe auch *Brosius-Gersdorf*, Auch in Thüringen gilt das Grundgesetz. Das Paritätsurteil leidet an einem schwerwiegenden Abwägungsdefizit. Ein Gastbeitrag, Der Tagesspiegel vom 20.7.2020, S. 6.

²⁰ So der ausdrückliche Hinweis von *Hohmann-Dennhardt*, (Fn. 18), S. 2; *Brosius-Gersdorf*, (Fn. 19), S. 6.

Mit den oben genannten Paritätsgesetzen reihte und reiht sich die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat Nr. 11 in den Kreis der EU-Mitgliedstaaten ein, in denen paritätische Wahlgesetze in unterschiedlicher Form bereits seit längerer Zeit gelten: Belgien, Frankreich, Irland, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Griechenland, Kroatien, Italien in 11 von 20 Regionalwahlgesetzen²¹ (Regionalparlamente entsprechen in etwa den deutschen Landtagen). Vorbild²² ist das seit 2001 geltende französische Parité-Gesetz.²³

Paritätisch besetzte Parlamente entsprechen dem modernen europäischen Demokratieverständnis. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zählt zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas (Europarat/EU): „Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“ (2007); „balanced participation of women and men in political and public decisions-making is essential for a well-functioning democracy“ (2018); „Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft“ (2013).²⁴

Dieses Demokratieverständnis wird durch die aktuelle Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vom 12. November 2019 zum slowenischen Wahlrecht bestätigt.²⁵ Danach sichern gesetzliche Regelungen, die Parteien dazu verpflichten, ihre Kandidatenlisten aus Gründen der Repräsentation mit einer Mindestanzahl an Frauen und Männern zu besetzen – im entschiedenen Fall nach slowenischem Recht mindestens 35 % für jedes Geschlecht – die demokratische Legitimation der Wahlen, sie sind mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. In der Entscheidung heißt es (Rn. 34, 35):

„Consequently, the Court considers that the interference in question pursued the legitimate aim of strengthening the legitimacy of democracy by ensuring a more balanced participation of women and men in political decision-making.

It remains to be determined whether the rejection of the lists of candidates for non-compliance with the gender quota requirement was proportionate to the legitimate aim pursued. Helpful guidance can be obtained from the relevant instruments adopted by the Council of Europe institutions, in which they not only allow but also encourage member States to adopt gender quotas into their electoral systems coupled with strict sanctions for non-compliance (see paragraphs 21–24 above).“

²¹ Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 22 ff., 27, abrufbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d585cda9-7e08-43e8-8bda-487dba4651b5>; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten, Az. WD 1 – 3000 – 016/18, vom 19.7.2018, S. 4 ff., 7 ff.

²² Vgl. *EU-Kommission* (Fn. 21), S. 27.

²³ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, JORF n°0179 du 5 août 2014 page 12949, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/8/4/2014-873/jo/texte>; näher *Laskowski*, Wann bekommt Deutschland eine Parité-Gesetz?, *Streit* 2015, S. 51, 60 f.; *Dies* (Fn. 3), S. 391 ff.

²⁴ *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to Member States on Gender Equality Standards and Mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; *Council of Europe*, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted March 2018, S. 27 Nr. 57. *EU-Kommission* (Fn. 21), S. 22 ff., 27.

²⁵ EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199209>.

I. STRUKTURELLE BENACHTEILIGUNG: FEHLENDE CHANCENGLEICHHEIT VON KANDIDATINNEN

102 Jahre nach Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen, mit dem Frauen als hälftiger Teil des deutschen Volkes – in der Demokratie der Souverän – 1918 erstmals sichtbar wurden, fehlt es in Berlin auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in ganz Berlin immer noch an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen. Anders formuliert: Es fehlt an ihrer Souveränität. Symptomatisch ist die geringe Zahl der Parlamentarierinnen im Berliner Abgeordnetenhaus, dem Entscheidungsgremium der repräsentativen Demokratie Berlins, gemessen am Anteil der Bürgerinnen von 51 %.²⁶

1. Parlamentarierinnen im Berliner Abgeordnetenhaus 1990 bis 2016

Betrachtet man die Anteile weiblicher und männlicher Abgeordneter im Berliner Abgeordnetenhaus seit 1990, so zeigt sich folgendes Bild:

Der Frauenanteil erreichte mit nur 29,5 % nach der Wahl 1990 den niedrigsten Wert, den höchsten nach der Wahl 2006 mit 39,6 %. Nach der letzten Wahl im Jahr 2016 zogen 53 Frauen und 107 Männer in das Abgeordnetenhaus ein – das entspricht einem Anteil von 33,1 % Frauen und 66,9 % Männern.²⁷ Aber auch der bescheidene Frauenanteil von durchschnittlich 34,6 % versteht sich nicht von selbst. Ursächlich dafür, dass überhaupt ein Anteil von etwa ein Drittel erreicht werden kann, ist allein die Zahl der Mandate der Parteien Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Bekanntlich besetzen diese drei Parteien ihre Wahlvorschlagslisten bereits seit Jahren aufgrund paritätischer Satzungsregelungen überwiegend gleichmäßig und abwechselnd mit Kandidatinnen und Kandidaten. Soweit die Abgeordneten dieser Parteien über Landeslisten (Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke) und Bezirkslisten (SPD) in das Abgeordnetenhaus einziehen, steigt die Anzahl der Parlamentarierinnen. Erhöhen sich hingegen die Mandate derjenigen Parteien, die keine paritätischen Satzungsregelungen kennen – z. B. die FDP und die AfD –, so sinkt der Anteil der Parlamentarierinnen im Abgeordnetenhaus sofort. Denn es fehlen auf den Listen dieser Parteien Kandidatinnen, die vom wahlberechtigten Volk überhaupt gewählt werden könnten. Werden Frauen nicht nominiert, so können sie später vom Volk, das auf die interne Nominierung der Parteien keinen Einfluss hat, auch nicht gewählt werden.

Dies erklärt den Rückgang des Frauenanteils im Berliner Abgeordnetenhaus nach der Wahl 2016 auf 33 %. Maßgeblichen Anteil daran haben die Parteien AfD mit 25 Abgeordneten, darunter nur 3 Frauen (12 %), CDU mit 31 Abgeordneten, darunter nur 4 Frauen (12,9 %) und FDP mit 12 Abgeordneten, darunter nur zwei Frauen (16,7 %).²⁸ Dazu die Analyse des vom Berliner Senat veröffentlichten „Gender Datenreports Berlin 2018“²⁹:

²⁶ *Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung Berlin*, Gender Datenreport Berlin 2018, Demografie 1. Bevölkerung (Stand: 2017), abrufbar unter https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/gender/kapitel/demog_1.htm.

²⁷ *Lukoschat/Schweers* (Fn. 4), Abb. 3 und Abb. 5, S. 18, 20.

²⁸ *Lukoschat/Schweers* (Fn. 4), Abb. 3 und Abb. 5, S. 18, 20. Ähnlich der Befund zum geringen Frauenanteil im Deutschen Bundestag, kritisch dazu *König*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, *djbZ* 2019, S. 53, 55 f.

²⁹ *Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung Berlin* (Fn. 26).

„Etwa ein Drittel der Parlamentarier/innen im Berliner Abgeordnetenhaus sind zurzeit Frauen. Nach den letzten Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus im Jahr 2016 zogen 160 Abgeordnete für sechs Parteien ins Parlament ein, darunter 107 Männer und 53 Frauen. Die Frauenquote sank gegenüber der letzten Wahl von 2011 leicht von 35 % auf 33 % (...).

Dieser leichte Rückgang des Frauenanteils ist vor allem auf den Einzug zweier männerdominierter Parteien zurückzuführen, die zuletzt nicht im Abgeordnetenhaus vertreten waren: Bei der AfD-Fraktion fiel der Frauenanteil am niedrigsten aus. Hier gingen nach der Wahl nur drei der 25 Parlamentssitze an Frauen (12 %). Bei der FDP-Fraktion waren es zwei der 12 Sitze (17 %).

Alle übrigen, bereits zuvor im Parlament vertretenen Fraktionen, mit Ausnahme der CDU, konnten ihren Frauenanteil gegenüber der vorhergehenden Legislaturperiode erhöhen. In der Fraktion der GRÜNEN stieg der Frauenanteil nach den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von 45 % auf 56 % und erhöhte sich später durch Nachrückverfahren auf 59 %. In der Fraktion der LINKEN erhöhte sich der Frauenanteil nach der Wahl auf zunächst 52 %, sank durch Nachrückverfahren dann wieder auf 48 %. Die SPD kam bei 38 Abgeordneten auf eine Quote von rund 40 %.“

2. Kandidaturen für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus 2011/2016

Die Wahlstatistiken³⁰ zeigen, dass Kandidatinnen vor allem dort fehlen, wo parteiinterne Nominierungen ohne bzw. ohne wirksame paritätische Steuerung durch Satzungsrecht erfolgen. Die Zahlen belegen, dass insbesondere „Frauenkandidaturen“ in Wahlkreisen (Direktkandidaturen) in allen Parteien nur selten zu finden sind, denn insoweit existieren nirgendwo interne paritätische Satzungsregelungen. Dies führt dazu, dass gerade in männerdominierten „traditionellen“ Parteien seit Jahren faktische Männerquoten von mehr als 80 %³¹ die Kandidaturen bestimmen. Die statistischen Zahlen sprechen für parteiinterne Strukturen, die Kandidaten faktisch und strukturell bevorzugen, hingegen Kandidatinnen faktisch und strukturell benachteiligen. Der Rückgriff auf statistische Belege, die sich auf eine konkrete Situation beziehen, ist in der Rechtswissenschaft anerkannt, um faktische (mittelbare) Benachteiligungen von Frauen (oder Männern) zu erkennen.³² Die Zahlen weisen auf eine fehlende tatsächliche Chancengleichheit von Frauenkandidaturen in den meisten Parteien hin.³³

³⁰ Zu den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus 2011 und 2016 vgl. die Zahlen und Analyse von Lukoschat/Schweers (Fn. 4), Abb. 6 und Abb. 7, S. 23, 24; zur Entwicklung des Frauenanteils im Landtag von NRW seit 1947, vgl. LT-Drs. 17/7753, S. 7 und die Analyse von Wiechmann, Frauen in der Politik, in: Beate von Miquel (Hrsg.), Geschlecht. Politik. Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität. Tagungsdokumentation. Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, 2020, S. 9 ff.; zum Thüringer Landtag, vgl. Der Landeswahlleiter Thüringens, Dritte Bekanntmachung vom 30.8.2019, Wahl der Abgeordneten des 7. Thüringer Landtags am 27.10.2019, Zugelassene Landeslisten, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 36/2019, S. 1376 ff.; Ders., Wahlkreisbewerber zur Landtagswahl 2019, abrufbar unter <https://wahlen.thueringen.de/landtagswahlen/informationen/2019/Wahlkreisbewerber%20L19.pdf>; s. auch die Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2017, Der Bundeswahlleiter, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017, 2017/18, S. 10 f., 12 f., 14 f., 16.

³¹ Vgl. Der Bundeswahlleiter (Fn. 30), S. 18 ff.

³² Vgl. BeckOK-Kischel, GG, 42. Ed. 1.12.2019, Art. 3 Rn. 187.

³³ Siehe die Nachweise in Fn. 30. Erforderliche Statistiken über die Nominierten nach Geschlecht werden inzwischen auch von weiteren Bundesländern erhoben.

Für das Land Berlin bestätigt eine aktuelle, im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung/Forum Berlin entstandene Studie von *Helga Lukoschat und Paula Schweers*³⁴ diesen Befund. Eine Analyse der Kandidaturen 2011 und 2016 zeigt deutlich, dass Frauenkandidaturen – 2011 insgesamt nur 32,2 %, 2016 insgesamt sogar nur 30,5 % – vor allem in den *Wahlkreisen* fehlen.

a. Wahlkreise

Die geringsten Anteile direkt nommierter Frauen finden sich bei den im Abgeordnetenhaus nicht mehr vertretenen Piraten (2011: 15,4 %), der AfD (2016: 14,5 %), der CDU (2011: 20,5 %, 2016: 19,2 %) und der FDP (2016: 24,3 %). Aber auch SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen nominierten in den Wahlkreisen 2011 und 2016 erkennbar mehr Männer als Frauen.³⁵ Insgesamt zeigt sich, dass Direktkandidaturen von Frauen fehlen, selbst in den Parteien, die bereits paritätische Satzungsregelungen für die Aufstellung von Bezirks- oder Landeslisten kennen.³⁶

b. Bezirkslisten

Im Hinblick auf Bezirkslisten (2011 genutzt von SPD und CDU; 2016 genutzt von SPD, CDU und FDP) wird deutlich, dass der Anteil der Kandidatinnen 2011 insgesamt nur bei 36,7 % lag, 2016 sogar nur bei 34,3 %. Die CDU nominierte 2011 nur 31,2 % Frauen, 2016 nur 31 %. Gewählt wurden davon 2011 allerdings nur 21,4 %, 2016 sogar nur 10 %. Lukoschat/Schweers schlussfolgern daraus, dass Frauen in der CDU vor allem auf aussichtslosen hinteren Listenplätzen kandidieren. Ähnlich das Bild bei der FDP. Hier wurden nur 21,7 % Frauen nominiert, davon zogen jedoch nur 16,7 % in das Abgeordnetenhaus ein – Lukoschat/Schweers ziehen daraus den nachvollziehbaren Schluss, dass auch FDP-Kandidatinnen vor allem „auf hinteren, weniger aussichtsreichen Plätzen“ nominiert werden.³⁷ Die SPD nominierte 2011 nur 42,3 % Frauen, 2016 nur 44,7 %. Allerdings zogen über die Bezirkslisten 2011 je 50 % Frauen und Männer in das Abgeordnetenhaus ein, 2016 sogar 60 % Frauen. Die gelisteten Kandidatinnen und Kandidaten wurden 2011 offenbar auf gleichermaßen aussichtsreichen Plätzen nominiert – in abwechselnder Reihenfolge –, 2016 offenbar für Frauen leicht günstiger; dies entspricht den Statuten der Partei. Real handelte es sich aber 2011 jeweils nur um sieben Frauen und sieben Männer, 2016 nur um sechs Frauen und vier Männer. Der größte Teil der SPD-Abgeordneten wurde 2011 und 2016 direkt gewählt und war überwiegend männlich – ebenso wie der größte Teil der CDU-Abgeordneten.

c. Landeslisten

In Bezug auf die Landeslisten (2011 genutzt von Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und Piraten; 2016 genutzt von Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und AfD) wird deutlich, dass der Frauenanteil 2011 insgesamt nur 36 % erreichte, obgleich Bündnis 90/Die Grünen 51,4 % Frauen und Die Linke 50 % Frauen nominierten. Hier wirkte sich die geringe Zahl der nominierten Frauen durch die Piraten aus, die lediglich 6,7 % Kandidatinnen (genau eine Frau) nominierten. 2016 erreichte der Anteil der nominierten Frauen 41,4 % – obgleich Bündnis 90/Die Grünen 55,6 % Frauen und Die Linke 51,2 % Frauen nominiert hatten. Gewählt wurden 53,3 % Frauen der Partei Bündnis 90/Die Grünen (sieben Männer,

³⁴ Lukoschat/Schweers (Fn. 4), S. 23, 24 f.

³⁵ Lukoschat/Schweers (Fn. 4), S. 24.

³⁶ Lukoschat/Schweers (Fn. 4), Schlussfolgerungen, S. 25.

³⁷ Lukoschat/Schweers (Fn. 4), S. 24.

acht Frauen) und 60 % Frauen der Partei Die Linke. Dies spricht für gleichermaßen aussichtsreiche Plätze für Frauen und Männer, bei der Partei Die Linke 2016 sogar etwas aussichtsreicher für Frauen (sechs Männer, neun Frauen). Allerdings wirkte sich 2016 der geringe Anteil nominierter Frauen von nur 13,5 % durch die AfD aus, die anschließend mit nur zwei Frauen (10 %) in das Abgeordnetenhaus einzog.

3. Mitglieder und Kandidaturen – Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) 2011/2016

Berlin ist seit der Verwaltungsreform 2001 in 12 Bezirke unterteilt. Es handelt sich um Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, § 2 Abs. 1 Bezirksverwaltungs-gesetz (BezVG). Die Bezirksverwaltung besteht aus der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und dem Bezirksamt, das von der BVV kontrolliert wird. Die BVV ist das oberste Organ des Bezirks.³⁸ Sie besteht aus 55 Mitgliedern und wird direkt von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt, Art. 70 BvB. Die Mitglieder der BVV werden seit 1995 zeitgleich mit der Wahl zum Abgeordnetenhaus in den Bezirken gewählt. Gewählt wird mit Hilfe von Wahlvorschlagslisten, § 22 Abs. 1 LWG (Verhältnisswahl), die von Parteien und Wählergemeinschaften eingereicht werden können, § 23 LWG.

Von den 2016 insgesamt 660 gewählten Mitgliedern waren nur 260 Frauen. Gegenüber der vorausgegangenen Legislaturperiode ging ihr Anteil leicht auf knapp 39 % zurück (2011: 41,9%).³⁹ Dass dieser Frauenanteil überhaupt erreicht wurde, liegt vor allem an den Parteien, die durch ihr Satzungsrecht eine paritätische Listung von Frauen und Männern vorschreiben: Unter den Bezirksverordneten der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke finden sich sogar etwas mehr Frauen als Männer, bei der SPD etwa die Hälfte (48 % Frauen). Für die CDU sind nur 32 % Frauen in die BVV eingezogen, für die FDP 21 % und für die AfD knapp 16 %.⁴⁰ Die Zahlen der genannten Parteien nach der Wahl 2011 waren ähnlich, die AfD war damals noch nicht in den BVV vertreten, dafür die Piraten mit knapp 18 %.⁴¹ Interessant ist, dass die CDU 2016 in den BVV einen wesentlich höheren Frauenanteil erreichte als im Abgeordnetenhaus (12,9 %). Dies lässt auf eine größere Zahl nominierter Frauen schließen.

4. Fazit

Lukoschat/Schweers gelangen zu dem Schluss, dass paritätische Satzungsregelungen – wie bei den Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke für die Wahlvorschlagslisten (Bezirksliste und Landesliste) zu finden –, Wirkung entfalten. Satzungsregelungen, die lediglich eine Empfehlung formulieren, wie das CDU-Quorum von 30 %, bleiben dagegen unwirksam. Unwirksame Regelungen und das schlichte „Nichtvorhandensein“ von Satzungsregelungen – wie bei den Parteien FDP, AfD und Piraten – „mindern die Chancen von Frauen, in das Abgeordnetenhaus einzuziehen, erheblich.“⁴²

Dies gilt in besonderer Weise für *Direktkandidaturen*. Hier fehlen paritätische Satzungs-vorgaben in den Statuten aller Parteien. Dies wirkt sich auf die Nominierung von Frauen erkennbar negativ aus und vermindert ihre Chancen auf ein Mandat gravierend, wie die o.g. Zahlen belegen. Zudem wirkt hier ein weiterer Umstand zu Lasten von Frauen, der in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Direktkandidatinnen und -kandidaten müssen faktisch

³⁸ Driehaus-Michaelis/Krammbauer, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Abschnitt VI. Die Verwaltung. Vorbemerkungen, Rn. 3.

³⁹ Lukoschat/Schweers (Fn. 4), S. 27, 28.

⁴⁰ Vgl. Lukoschat/Schweers (Fn. 4), Abb. 9, S. 29.

⁴¹ Vgl. Lukoschat/Schweers (Fn. 4), Abb. 8, S. 28.

⁴² Lukoschat/Schweers (Fn. 4), S. 25.

zur Finanzierung ihres Wahlkampfes einen nicht unerheblichen finanziellen Eigenbetrag leisten. Dieser variiert zwar von Partei zu Partei und von Bundesland zu Bundesland, er beträgt aber regelmäßig mehrere Tausend Euro. Eine gängige Summe für Landtagswahlen (Flächenstaaten, Volksparteien) liegt bei 30.000 Euro aufwärts, bei der CSU in Bayern sogar bei 100.000 Euro.⁴³ Diese ungeschriebene Voraussetzung können Frauen generell seltener erfüllen, da sie über weitaus weniger finanzielle Mittel verfügen als Männer – schon allein aufgrund ihrer seit Jahrzehnten anhaltenden, verfassungswidrigen Entgeltdiskriminierung (Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG): Der „Gender Pay Gap“ beträgt derzeit 20 Prozent.⁴⁴ Frauen verdienen also immer noch durchschnittlich 20 Prozent weniger als Männer für die gleiche oder gleichwertige Tätigkeit – in Westdeutschland war das schon immer so, der Verdienstunterschied war früher nur höher.⁴⁵ Die gängige Parteipraxis und die faktische Nominierungsvoraussetzung „Liquidität“ halten daher vor allem Frauen – die nicht selten alleinerziehend, teilzeit- und prekärbeschäftigt sind – von Kandidaturen ab und wirken somit „mittelbar diskriminierend“.⁴⁶ Die Nominierungschancen in der Praxis hängen offenbar auch von den finanziellen Mitteln der potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten ab, als faktische Nominierungsvoraussetzung.⁴⁷

Insgesamt wird deutlich: Ursächlich für den Rückgang der Anzahl weiblicher Abgeordneter im Berliner Abgeordnetenhaus sind die *Nominierungen der Parteien* auf den Bezirks- und Landeslisten, vor allem aber in den Wahlkreisen. Dort fehlen Kandidatinnen. Nicht nominierte Kandidatinnen können aber vom wahlberechtigten Volk, das auf die personelle Voraussetzung und Nominierung durch die Parteien keinerlei Einfluss hat, nicht gewählt werden.⁴⁸

Zahlen und Umstände der Nominierungspraxis sprechen letztlich dafür, dass das im Landeswahlgesetz in Verbindung mit der Landeswahlordnung geregelte Wahlrecht auch in Berlin parteiinterne Nominierungsverfahren zu Lasten von Kandidatinnen *ermöglicht* und *begünstigt*. Dadurch werden „Frauenkandidaturen“ strukturell erschwert und verhindert. Kurz: Das geltende Wahlrecht strukturiert hier das Ergebnis vor (s.u. II. Bedeutung des Wahlrechts für die Chancengleichheit von Kandidatinnen).

⁴³ Dies ergab eine Nachfrage der Verfasserin bei verschiedenen Parteien. Die CSU in München erwartet eine Eigenbeteiligung von 100.000 Euro, vgl. *Lisa Schnell*, Frauen im Landtag. Parität in Bayern – Ein Angriff auf die Demokratie?, *Süddeutsche Zeitung* v. 9.2.2019, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/paritaet-frauenquote-bayern-wahlrecht-1.4321961>.

⁴⁴ *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung zum Gender Pay Gap 2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_097_621.html#fussnote-1-383726. Der Gender Pay Gap ist die Differenz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes (ohne Sonderzahlungen) der Frauen und Männer im Verhältnis zum Bruttostundenverdienst der Männer. Grundlage ist die Verdienststrukturerhebung 2014, auf deren Grundlage die Fortberechnung des Gender Pay Gaps basiert. Beschäftigte in der Landwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung sowie in Betrieben mit bis zu zehn Beschäftigten werden nicht berücksichtigt. Am stärksten ist die Lohndiskriminierung von Frauen in Westdeutschland, vor allem in Baden-Württemberg (25 %, bis 2017: 27 %), gefolgt von Bayern (23 %) und Bremen (23 %); am geringsten ist sie in Brandenburg (3 %) und Sachsen-Anhalt (3 %), *Statistisches Bundesamt*, Unbereinigter Gender Pay Gap nach Bundesländern 2014-2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-02-bundeslaender-ab-2014.html>.

⁴⁵ Zu älteren Zahlen vgl. *Statistisches Bundesamt*, <https://www.destatis.de/>.

⁴⁶ Das zeigt anschaulich die CSU-Nominierungspraxis in München: Gefordert wurden bei einer Kandidatur 100.000 Euro. Daraufhin zog eine Kandidatin, alleinerziehende Mutter zweier in Ausbildung befindlicher Kinder, ihre Kandidatur zurück und kritisierte das Nominierungsverfahren als undemokratisch, *SZ* vom 9.2.2019 (Fn. 43).

⁴⁷ Zur „Nominierungsrealität“ 2017 s. auch *Aman/Hoffmann/Medick/Mohammady/Müller/Stuff/Voß*, Damenabwahl, *Der Spiegel* 35/2017, S. 36 ff.; *Clauß*, Hinter jedem Mann, *Der Spiegel* 14/2017, S. 44 ff.

⁴⁸ *Wiechmann* (Fn. 30), S. 19.

II. BEDEUTUNG DES WAHLRECHTS FÜR DIE CHANCENGLEICHHEIT VON KANDIDATINNEN

Es ist durchaus bekannt, dass sich das jeweilige Wahlrecht auf „Frauenkandidaturen“ in besonderer Weise auswirken kann. Schon auf der Staatsrechtslehrertagung 1931 hob *Heinrich Pohl* den Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht und den „Aussichten von Frauenkandidaturen“ hervor.⁴⁹

In ihrem Vortrag vom 12. Januar 2019 im Landtag von Baden-Württemberg wies *Doris König*, Professorin an der Bucerius Law School in Hamburg und Vizepräsidentin des BVerfG, 88 Jahre später im Hinblick auf den sehr geringen Frauenanteil von 24,5 % im Landtag von Baden-Württemberg – der höchste jemals dort erreichte –, ebenfalls auf die Bedeutung des Wahlrechts⁵⁰ für die (fehlende) Chancengleichheit von Frauenkandidaturen hin⁵¹:

„Dies ist maßgeblich auf die besondere Ausgestaltung des Wahlrechts zurückzuführen. Leider ist es (...) bisher nicht gelungen, das Wahlrecht in einer Weise zu ändern, die Frauen (...) bessere Chancen auf ein Mandat eröffnet.“⁵²

Zudem hob sie mit einem Blick auf die o.g. Entscheidung des BayVerfGH von 2018 und die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde beim BVerfG klarstellend hervor:

„(...) das geltende Wahlrecht ermöglicht trotz seiner geschlechtsneutralen Formulierung und der Beachtung einer streng formalen Gleichheit parteiinterne Nominierungsverfahren, die Frauen ausbremsen und ihre Kandidaturen verhindern oder zumindest erschweren. Damit fehlt es im Hinblick auf die passive Wahlgleichheit an der tatsächlichen Chancengleichheit von Kandidatinnen. Dies hat sich auch in Baden-Württemberg gezeigt.“⁵³

Die damit angesprochene *faktisch fehlende Chancengleichheit* von Kandidatinnen wird von erfahrenen Politikerinnen und Politikern schon seit Langem kritisiert: So erklärte z. B. der FDP-/SPD-Politiker⁵⁴ und EU-Kommissar a.D. *Günther Verheugen* bereits 1980:

„(...) das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung, sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind. Dies und die daraus resultierenden Folgen widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.“⁵⁵

⁴⁹ *Pohl*, Die Reform des Wahlrechts, Band 7, 1932, S. 132, 136.

⁵⁰ Bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg kommen keine Kandidatenlisten zum Einsatz, es geht nur um Direktmandate, für die ganz überwiegend Männer kandidieren (dürfen).

⁵¹ *König* (Fn. 28), S. 53 ff.

⁵² *König* (Fn. 28), S. 53, 56.

⁵³ *König* (Fn. 28), S. 53, 56.

⁵⁴ *Günther Verheugen* war bis zum Bruch der sozialliberalen Koalition 1982 in der FDP, danach in der SPD aktiv.

⁵⁵ *Deutscher Frauenrat*, Mehr Frauen in die Parlamente, Sonderheft 4, 1980, S. 15 f.

Die Juristin und SPD-Politikerin Elisabeth Selbert (1896–1986) formulierte es ein Jahr später, 1981, sehr deutlich:

„Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“⁵⁶

Jutta Limbach, Professorin an der Freien Universität Berlin und erste, bislang einzige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts sowie SPD-Politikerin (1934–2016), schrieb 2016:

„Frauen haben in der Politik immer noch Startnachteile. (...) Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.“⁵⁷

Die CDU-Politikerin Rita Süssmuth, Ministerin und Bundestagspräsidentin a.D., bestätigt diese Zustandsbeschreibung auch für die Gegenwart in einem Spiegel-Interview vom März 2020, in dem sie auf das o.g. Zitat von Elisabeth Selbert Bezug nimmt und erklärt:⁵⁸

„Diese Chancenungleichheit hätte längst beseitigt werden müssen. (...) Die [männlichen] Machtstrukturen (...) sind auch heute noch da. Ich habe es so erlebt, dass die meisten Fragen seit jeher einseitig männlich dominiert waren (...). Wenn Frauen so lange aus der Politik ausgegrenzt werden, wie es in Deutschland der Fall ist, dann darf man sich nicht wundern, dass sich Frauen abwenden (...).“

Auch in einem Beschluss des BVerfG (2015) zur Zulässigkeit parteiinterner Satzungsregelungen zur paritätischen Quotierung von Parteigremien ist von der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ die Rede – Bezug nehmend auf eine Formulierung des Kammergerichts (KG) Berlin aus dem Jahr 2014, die das BVerfG nicht kritisierte.⁵⁹

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik in Deutschland ist heute allgemein bekannt und wird sogar von der UN in Hinblick auf die Parlamente in Deutschland

⁵⁶ 1981 lag der Frauenanteil im Bundestag bei 8,5%, ähnlich wie nach der Wahl 1919.

⁵⁷ Limbach, Wahre Hyänen, 2016, S. 89.

⁵⁸ Süssmuth, Der Spiegel v. 8.3.2020, „Die Männer denken noch immer, sie verstünden mehr von der Politik“, im Interview mit Milena Hassenkamp, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rita-suessmuth-ueber-cdu-vorsitz-die-maenner-denken-noch-immer-sie-verstuenden-mehr-von-der-politik-a-3e30a898-eb15-4a45-b6e3-82168627b8b2>.

⁵⁹ BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015, 2 BvR 3058/14, juris Rn. 8, 24, Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss v. 24.11.2014 – 4 W 55/14, BeckRS 2014, 119604.

als korrekturbedürftiger Missstand kritisiert.⁶⁰ Dabei rückt der Zusammenhang zwischen dem geltenden Wahlrecht und den „Aussichten von Frauenkandidaturen“ (s.o. Pohl, 1931) immer stärker in den Vordergrund (s.o. König, 2019).

In der Politikwissenschaft hat sich bereits folgende Erkenntnis durchgesetzt:

*„das Wahlrecht strukturiert das Ergebnis vor und wird mittlerweile zunehmend als Bremse für die Frauenrepräsentanz identifiziert, denn es begünstigt die stagnierende politische Repräsentanz von Frauen. Die Wählerschaft hat keinen Einfluss auf die von den Parteien vorgenommenen Nominierungen von Kandidat*innen (...).“⁶¹*

III. AUSWIRKUNG AUF DIE QUALITÄT POLITISCHER ENTSCHEIDUNGEN

Die unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Relation hat zur Folge, dass der Berliner Gesetzgeber ebenso wie der Bundesgesetzgeber seit Jahren im „Prototyp männlich“ ist, wie die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und die *WELT* schon im Hinblick auf die in den 17. Bundestag 2009 gewählten Abgeordneten kritisch hervorhoben.⁶² Nicht weniger kritisch bemängelte auch die *Süddeutsche Zeitung* mit Blick auf die unausgeglichene Männer-Frauen-Relation – rund 70 % Männer und 30 % Frauen bei einem mehrheitlich aus Frauen bestehenden Wahlvolk –, zu Recht, das Parlament sei „irgendwie nicht repräsentativ“. ⁶³ Für das Berliner Abgeordnetenhaus mit einem aktuellen Anteil von 33 % Frauen gilt nichts anderes.

⁶⁰ Vgl. König (Fn. 28), S. 53, 56; Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 58; Meyer, Verbieht das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2019, S. 1245 ff.; von Achenbach, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – Vfg Bbg 9/19, S. 13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S. 15 ff.; Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5; Laskowski, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S. 1 f.; LT NRW Drs. 17/7753, S. 1; LT Brandenburg Drs. 6/8210, S. 28; Röhrner, Ungleichheit und Verfassung, 2019; wohl auch Wapler, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Analysen & Argumente Nr. 369, September 2019, S. 4; deutlich UN-Frauenrechtskommission, CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para 32: Danach ist die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten Ausdruck ihrer strukturellen Diskriminierung, die im aktuellen Staatenberichtsverfahren im Hinblick auf die Parlamente in Deutschland vom CEDAW Committee ausdrücklich kritisiert wird; s. auch Holtkamp/Schnittke, Die Hälfte der Macht im Visier – Einfluss der Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, 2010, S. 117 f.; Helene Weber Kolleg, Parität in der Politik. Die Rolle des Wahlrechts und der Parteien, abrufbar unter <https://www.frauen-macht-politik.de/paritaet-in-der-politik/rolle-des-wahlrechts-und-der-parteien/>; Kletzing, Ohne Wandel der politischen Kultur keine Parität – ohne Paritätsgesetz kein Wandel der politischen Kultur, in: Beate von Miquel (Hrsg.), Geschlecht. Politik. Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität. Tagungsdokumentation. Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, 2020, S. 20 ff.; zur „Nominierungsrealität“ vor der Bundestagswahl 2017 s. Aman/Hoffmann/Medick/Mohammady/Müller/Stuff/Voß (Fn. 47), S. 36 ff.; Clauß (Fn. 47), S. 44 ff.

⁶¹ So Wiechmann (Fn. 30), S. 16; s. auch Holtkamp/Schnittke (Fn. 60), S. 117 f.; Bieber, Frauen in der Politik, 2013, S. 115 ff.

⁶² WELT und FAZ v. 27.10.2009, Der neue Bundestag: Männlich, 49 Jahre, Berufspolitiker.

⁶³ Zamorano, Irgendwie nicht repräsentativ, SZ v. 17.10.2010: „Ein männliches, altes Parlament als Vertreter einer mehrheitlich weiblichen Wählerschaft“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/der-neue-bundestag-irgendwie-nicht-repräsentativ-1.40511>.

Die unausgeglichene Männer-Frauen-Relation wirkt sich auf die Qualität politischer Entscheidungen aus. Wie politikwissenschaftliche Untersuchungen belegen,⁶⁴ sind persönliche Erfahrungen, Präferenzen und Interessen der Personen, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind, prägend für ihre Entscheidungen (Gesetze). Handelt es sich überwiegend um Männer, liegt ihren Entscheidungen ein durch männliche Sozialisation geprägtes Vorverständnis zugrunde. Die Entscheidung wird demnach durch männlich geprägte Erfahrungen, Blickwinkel, Interessen und natürlich auch durch bestimmte Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern bestimmt. Entscheidend ist also die unterschiedliche Sozialisation von Frauen und Männern, die zu unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Erfahrungen und unterschiedlichen Blickrichtungen führt.

Ist der Blick einseitig, kann dies dazu führen, dass sich z. B. Gesetze in unterschiedlicher Weise auf die beiden Bevölkerungshälften auswirken – nicht selten zum Nachteil von Frauen. Es ist kein Geheimnis, dass z. B. der Bundesgesetzgeber immer wieder gesetzliche Regelungen zu Lasten von Frauen trifft, die später wegen „mittelbarer Diskriminierung“ vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt werden. Zu nennen ist etwa die Entscheidung aus dem Jahr 2008 zum beamtenrechtlichen Versorgungsabschlag, der das Ruhegehalt von Teilzeitbeschäftigten nach dem Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) betraf.⁶⁵ Dem Gesetzgeber war tatsächlich entgangen, dass die betroffenen Teilzeitbeschäftigten fast ausschließlich Frauen waren.

Zu erinnern ist auch an den Streit über die Aufnahme des Straftatbestands der Vergewaltigung in der Ehe in das Strafgesetzbuch (StGB) 1997. Erst ein fraktionsübergreifender Zusammenschluss der Frauen im Bundestag setzte den Straftatbestand durch – gegen den Widerstand vieler Männer, die stattdessen die Ehe retten wollten, also eine Ehe, in der Ehefrauen ohne Strafe vergewaltigt werden konnten und wurden.

Oder das prominenteste Beispiel, die anhaltende Entgeltdiskriminierung von Frauen seit Gründung der Bundesrepublik 1949: Frauen verdienen bekanntlich bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit in Deutschland weniger als Männer, im Jahr 2019 waren es durchschnittlich 21 Prozent (Gender Pay Gap).⁶⁶ Untersuchungen zeigen, dass Frauen – bezogen auf das gesamte Berufsleben – sogar nur halb so viel wie Männer verdienen.⁶⁷ Die Kosten der seit 1949 anhaltenden Entgeltdiskriminierung von Frauen, die gegen Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 VvB verstößt, sowie der pflichtwidrig verweigerten wirksamen Gesetzgebung zur Änderung dieses verfassungswidrigen Zustands, trägt allein die weibliche Bevölkerung – gerade im Alter. Denn aus dem „Gender Pay Gap“ resultiert im Rentenalter der „Gender Pension Gap“ von 50 Prozent.⁶⁸ Die Altersarmut von Frauen ist derzeit überall in Deutschland, auch in Berlin, auf dem Vormarsch.

Im Hinblick auf die Landesebene ist z. B. die seit Jahrzehnten anhaltende chronische Unterfinanzierung von Frauenhäusern und deren zu geringer Wohnungsbestand für

⁶⁴ Vgl. z. B. *Degele*, in: Thomas Schwinn (Hrsg.), *Differenzierung und Ungleichheit*, 2004, S. 371 ff.; s. auch Entschließung des Europäischen Parlaments v. 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung (2011/2295(INI)).

⁶⁵ BVerfGE 121, 241 ff.

⁶⁶ *Statistisches Bundesamt*, Verdienste und Verdienstunterschiede, Unbereinigter Gender Pay Gap nach Gebietsstand, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-01-gebietsstand.html>.

⁶⁷ So das Ergebnis einer aktuellen Bertelsmannstudie, vgl. Tagesschau.de v. 17.3.2020, Inland, Studie: Frauen verdienen im Leben nur halb so viel wie Männer, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/gehaltsluecke-maenner-frauen-103.html>.

⁶⁸ *Bönke/Glaubit* u. a./*BertelsmannStiftung*, Wer gewinnt – wer verliert. Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen, 2020, S. 4 ff.; 2012 waren es fast 60 % (59,6 %), *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMFSFJ)*, Gender Pension Gap, 2012, S. 12.

schutzsuchende Frauen und deren Kinder zu nennen. Erst durch die Corona-Krise und den damit verbundenen Anstieg häuslicher Gewalt wurde im Land Berlin die Zahl der erforderlichen Unterkünfte vorübergehend so erhöht, dass erstmals ausreichende Plätze für Schutzsuchende zur Verfügung stehen. Ob diese zusätzlichen Unterkünfte auch weiterhin vom Land Berlin finanziert werden, ist aber trotz klarer Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG völlig unklar.⁶⁹

Insgesamt zeigt sich: In der Politik dominiert seit Jahrzehnten ein „männlicher Blick“. Heiner Geißler (1930–2017), Jurist und ehemaliger Generalsekretär der CDU, kritisierte dies schon 1980:

„(...) die Benachteiligungen der Frauen (...) sind das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.“⁷⁰

Daran hat sich bis heute im Wesentlichen nichts geändert.

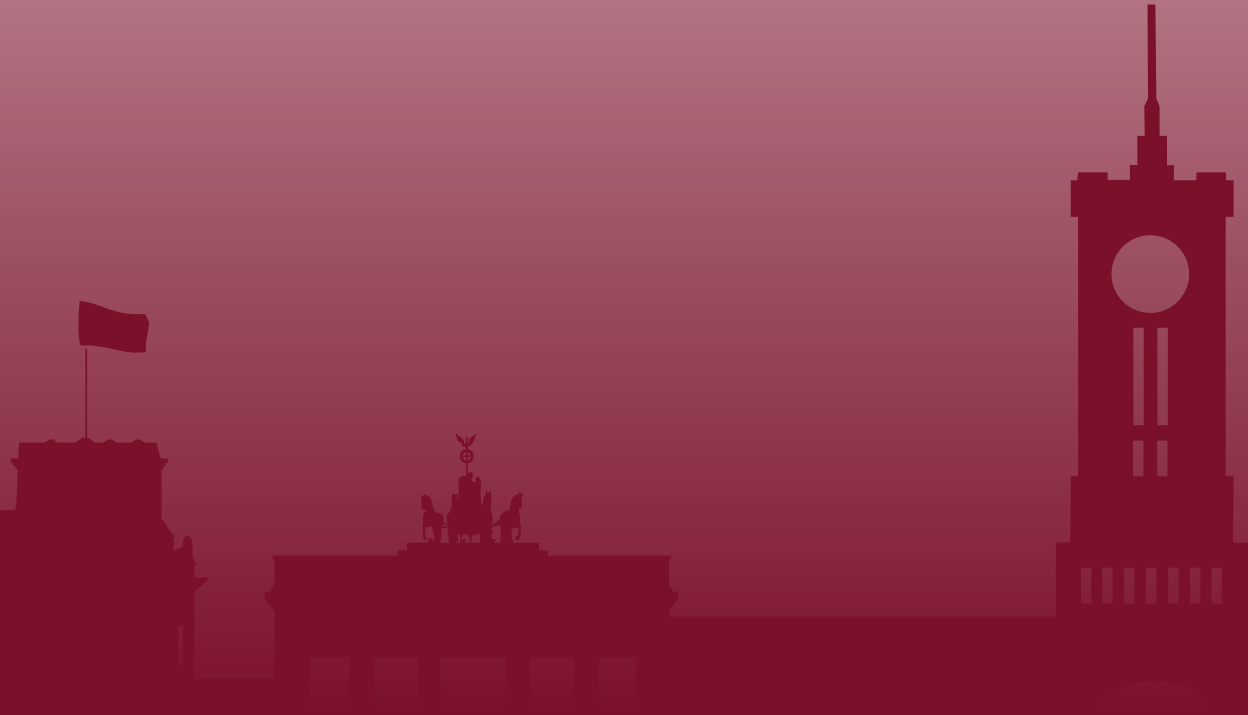


⁶⁹ rbb24, Panorama. Corona-Krise in Berlin vom 21.04.2020, abrufbar unter https://www.rbb24.de/panorama/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/04/berlin-haeusliche-gewalt-frauen-haeuser-polizeistatistik.html.

⁷⁰ Deutscher Frauenrat (Fn. 55), S. 19.

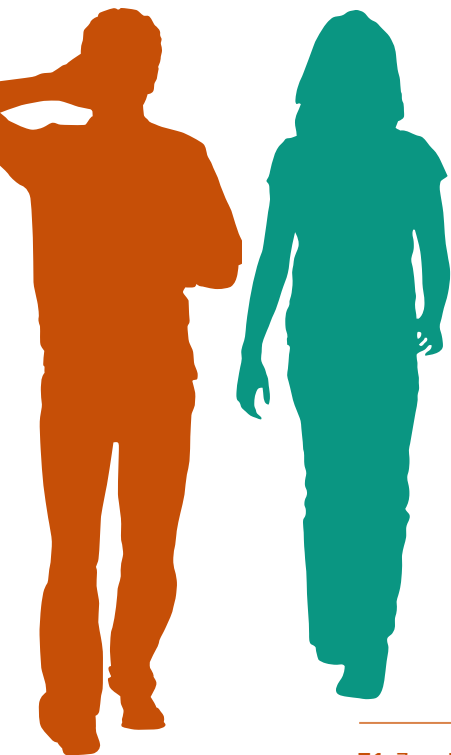


Berlin braucht Parität!



B. KONZEPTION EINES KÜNFTIGEN PARITÄTISCHEN WAHLGESETZES

Der innerhalb der Regierungsfractionen des Abgeordnetenhauses diskutierte Gesetzentwurf zur paritätischen Änderung des Berliner Wahlgesetzes wurde noch nicht veröffentlicht. Soweit bekannt⁷¹, sieht der Entwurf vor, dass die Wahlvorschlagslisten für die Wahl zum Abgeordnetenhaus alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen sind. Zudem regelt er paritätische Vorgaben für die Direktkandidaturen in den Wahlkreisen. Danach soll die Anzahl der Wahlkreise halbiert werden. Die Parteien werden verpflichtet, jeweils ein Duo aufzustellen, das sich aus einer Kandidatin und einem Kandidaten zusammensetzt. Die Wahlberechtigten verfügen über drei Stimmen – eine für die Liste und zwei für ein Wahlkreisduo, d.h. eine Stimme für eine Direktkandidatin und eine Stimme für einen Direktkandidaten. Auf diese Weise können die Wählerinnen und Wähler in ihrem Wahlkreis ein „individuelles Duo“ wählen, also auch Kandidatinnen und Kandidaten unterschiedlicher Parteien.⁷² Es kann auch auf die Stimmabgabe im Wahlkreis verzichtet werden. Nicht möglich sein soll, nur eine Kandidatin oder nur einen Kandidaten zu wählen. Insoweit wird eine Wahlkreisreform notwendig werden, die auf eine Vergrößerung der Wahlkreise zur Verringerung ihrer Anzahl hinausläuft, um zu verhindern, dass sich die Zahl der direkt gewählten Abgeordneten verdoppelt. Wann ein Gesetzentwurf in das Abgeordnetenhaus Berlin eingebracht werden wird, steht noch nicht fest.



⁷¹ Zum Inhalt des Entwurfs *Lukoschat/Schweers* (Fn. 4), S. 35.

⁷² S. dazu bereits § 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Brandenburg v. 22.2.2018 „Inklusives Parité-Gesetz – (Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburger Landeswahlgesetzes)“, der „individuelle Wahlkreisduos“ regelt. Dieser Gesetzentwurf war Grundlage und Anstoß für das Brandenburger Parité-Gesetz v. 12.2.2019, GVBl. I 2019, S. 1, das sich von dem ursprünglichen Entwurf weit entfernt hat (s. Fn. 1).

Berlin braucht Parität!



C. VERFASSUNGSRECHT

I. GESETZGEBUNGSKOMPETENZ

Die Gesetzgebungskompetenz für das Landeswahlgesetz folgt aus Art. 70 GG.

1. Regelungsauftrag

Nach Art. 39 Abs. 5 der Verfassung von Berlin (VvB) hat der Gesetzgeber die Regelungskompetenz und den Regelungsauftrag zur Ausgestaltung und Konkretisierung des Wahlrechts für die Wahl zum Abgeordnetenhaus. Umfasst werden Einzelheiten des Wahlsystems und der Berechnungsarten.⁷³ Die innerparteiliche Kandidatennominierung stellt eine notwendige Voraussetzung für den späteren demokratischen Wahlvorgang dar. Das Nominierungsverfahren ist damit ein integraler Bestandteil der demokratischen Wahl. Der Regelungsauftrag und der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erstrecken sich somit auch auf die Nominierung im Rahmen der Wahlvorbereitung.⁷⁴ Einen entsprechenden Regelungsauftrag für die Wahl der Bezirksverordnetenversammlung enthält Art. 70 Abs. 1 S. 4 VvB.

2. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Der in Art. 39 Abs. 5 VvB geregelte Auftrag ermächtigt und verpflichtet den Gesetzgeber zur näheren Regelung des Wahlverfahrens. Ebenso wie in Bezug auf Art. 38 Abs. 1 GG steht auch in Bezug auf Art. 39 Abs. 1 VvB die Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze im Vordergrund.⁷⁵ Dem Bundesgesetzgeber kommt dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu,⁷⁶ der seine Grenzen vor allem dort findet, wo das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung beeinträchtigt wird.⁷⁷

Art. 39 Abs. 1 VvB eröffnet ebenfalls einen weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.⁷⁸ Die Verfassung bildet hier die Rahmenordnung, die im Hinblick auf die dort getroffenen Entscheidungen den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers begrenzt. Das Wahlsystem für die Wahl des Abgeordnetenhauses wird in seiner Grundstruktur bereits durch Art. 39 Abs. 2 bis Abs. 4 VvB (personalisiertes Verhältniswahlrecht, Sperrklausel und Grundmandatsklausel; Wohnsitzerfordernis; Mindestalter) und Art. 38 Abs. 2 VvB (Mindestabgeordnetenanzahl) verfassungsrechtlich vorgegeben. Für die Wahl der BVV finden sich Vorgaben in Art. 70 Abs. 1 und Abs. 2 VvB. Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums hat der Wahlrechtsgesetzgeber die Grundentscheidungen der VvB und des Grundgesetzes zu wahren.⁷⁹ Dazu zählen insbesondere die Grundsätze des Wahlrechts, das Recht der Parteien auf Chancengleichheit⁸⁰ und die Grundrechte, Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 1 Abs. 3 GG.

⁷³ DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 39 Rn. 17.

⁷⁴ DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 39 Rn. 3.

⁷⁵ BeckOK-Butzer, GG, 42. Ed. 1.12.2019, Art. 38 Rn. 113.

⁷⁶ BVerfGE 95, 335, 349 m.w.N. = NJW 1997, 1553, 1554; BVerfGE 131, 316 Rn. 52, 54 ff.

⁷⁷ BVerfGE 131, 316, juris OS 1c.aa., Rn. 57 – Überhangmandate; s. auch BVerfGE 123, 267, 341 – Lissabon.

⁷⁸ VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 36, 38 – Nichtigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel für BVV-Wahlen.

⁷⁹ VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 10 – Aufrechterhaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Abgeordnetenhaus.

⁸⁰ VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 35 ff.; VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 9; DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 39 Rn. 3.

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beschränkt sich nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht auf die Regelung technischer Einzelheiten des Wahlrechts, sondern umfasst auch „sachliche Entscheidungen von großer Tragweite“.⁸¹ Dieser Gestaltungsspielraum ist im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu beachten. Er schränkt die gerichtliche Überprüfbarkeit ein. Zu prüfen ist nur, ob die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums eingehalten oder aber überschritten und die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Gewährleistungen verletzt werden.⁸²

Der Gesetzgeber hat den Bereich der Wahlvorbereitung durch verschiedene Regelungen des Landeswahlgesetzes (LWG) i.V.m. der Landeswahlordnung (LWO) bereits ausgestaltet, vgl. §§ 10, 12 LWG. In diesen Regelungen setzt das geltende Wahlrecht politische Parteien für die Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen als „Wahlvorbereitungsorganisationen“ voraus.⁸³ Das Wahlvorschlagsrecht für die Bezirks- und Landeslisten legt § 10 Abs. 1 S. 2 LWG ausschließlich in die Hände der Parteien. Sie reichen Wahlvorschläge für die Listen und für die Wahlkreise ein, § 10 Abs. 1 LWG. Die Bezirkswahlausschüsse und der Landeswahlausschuss entscheiden als staatliche Wahlorgane lediglich über die Zulassung der Wahlvorschläge, § 13 Abs. 1 LWG. Parteiinterne Nominierungen nach diesen gesetzlichen Vorgaben bilden die personale Grundlage für die Wahl des Parlaments. Die parteiinterne Nominierung erfolgt damit bereits in Anbindung an wahlgesetzliche Vorgaben, die verfassungsrechtlich bislang unbeanstandet geblieben sind.

Wie im Folgenden dargelegt werden wird, darf der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums paritätische Regelungen erlassen.⁸⁴ Die Grenzen seines Gestaltungsspielraums werden nicht überschritten. Die Grundentscheidungen der VvB und des Grundgesetzes, insbesondere die Wahlrechtsgrundsätze, die Rechte der Parteien und die Grundrechte, werden beachtet und gewahrt.

II. MATERIELL-RECHTLICHER MASSSTAB

Der materiell-rechtliche Maßstab, der vom Wahlgesetzgeber zu beachten ist, findet sich in Art. 2, Art. 10 Abs. 3, Art. 38, Art. 39, Art. 70 VvB und Art. 3 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG (Homogenitätsgebot).

Dieser Maßstab verdeutlicht den verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmen des Gesetzgebers. Er benennt gleichzeitig die verfassungsrechtlichen Grenzen.

Im Vordergrund stehen die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 39 Abs. 1 VvB, die den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nachgebildet sind. Zwar wird das Merkmal „frei“ ausdrücklich in Art. 39 Abs. 1 und Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB nicht genannt. Gleichwohl gelten die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG genannten Wahlrechtsgrundsätze einschließlich der Wahlfreiheit als „allgemeine Rechtsprinzipien für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich“⁸⁵ auch für die Wahlen in

⁸¹ BVerfGE 3, 19 Rn. 25, Bezug nehmend auf eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs (1930), die beispielhaft für eine sachliche Entscheidung von großer Tragweite die Auswahl des geeigneten Wahlsystems und die Wahlkreiseinteilung nennt.

⁸² In diesem Sinne VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 36, 38; deutlicher ThürVerfGH, Urteil v. 11.4.2008 – VerfGH 22/05 = KommJur 2008, 258, 261 f.

⁸³ BVerfGE 8, 51, 63 = NJW 1958, 1131; 20, 56, 113.

⁸⁴ In Bezug auf die bislang vor allem diskutierte gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung paritätischer Kandidatenlisten durch Parteien ebenso Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 59; von Achenbach (Fn. 60), S. 15; Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4 ff., die vor allem Art. 3 Abs. 2 GG betont; Meyer (Fn. 60), S. 1247 ff.

⁸⁵ BVerfGE 47, 253, LS 3.

Berlin.⁸⁶ Hinzu tritt der Grundsatz der Volkssouveränität in Art. 2 S. 1 VvB, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Dieser verbindet die Idee der durch Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger geprägten Demokratie mit der Repräsentation, um so das „Letztbestimmungsrecht des Volkes“ zu sichern.⁸⁷ Darüber hinaus wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum durch das Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 10 Abs. 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 GG sowie die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG bestimmt.

Bereits an dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass sowohl die Wahlrechtsgrundsätze als auch die Rechte der Parteien (Parteienfreiheit und Parteiengleichheit) nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht absolut gelten. Sie können durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt werden, die verfassungsrechtlich legitimierte Ziele verfolgen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.⁸⁸ Zu diesen Zielen zählen insbesondere die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Sicherung der Integrationsfunktion von Wahlen bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie der Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag in Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 GG (s.u. III.).

III. VERFASSUNGSRECHTLICH LEGITIMIERTE ZIELE

Mit gesetzlichen paritätischen Regelungen im Landeswahlgesetz, die den Parteien vorschreiben, ihre Wahlvorschlagslisten für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und für die BVV gleichmäßig und abwechselnd mit Kandidatinnen und Kandidaten zu besetzen (abwechselnd Frau – Mann oder umgekehrt), verfolgt der Gesetzgeber verfassungsrechtlich legitimierte Ziele. Dies gilt ebenso für gesetzliche Paritätsregelungen, die den Parteien vorschreiben, in den Wahlkreisen Duos zu nominieren, die aus einer Kandidatin und einem Kandidaten bestehen und von den Wahlberechtigten als „Partei-Duo“ mit einer Stimme gewählt werden (Variante 1) oder aber als „individuelles Duo“ mit zwei Stimmen (Variante 2), jeweils für eine Kandidatin und einen Kandidaten, die unterschiedlichen Parteien angehören können.

Solche Regelungen dienen erstens der verfassungsrechtlich gebotenen Durchsetzung des Rechts auf Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten aller Parteien gemäß Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG – zwei spezielle Gleichheitssätze, die nebeneinander anwendbar sind und sich ergänzen⁸⁹ – mit Hilfe einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern sowie Wahlkreisduos. Darüber hinaus zielt das Gesetz *zweitens* auf die Durchsetzung des Demokratiegebots und des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektiven Einfluss auf das Staatsorgan Parlament („Volkssouveränität“) gemäß Art. 2 S. 1, S. 2, Art. 10 Abs. 3, Art. 38 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1, VvB und Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

Damit knüpfen paritätische Regelungen an den Leitgedanken der demokratischen Konstituierung der Staatsgewalt in Art. 2 Abs. 1 S. 1 VvB und Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG an, also

⁸⁶ Vgl. VerfGH Berlin, Urteil v. 13.5.2013 – 155/11, juris Rn. 24; DrieHaus-DrieHaus, *Verfassung von Berlin*, 4. Aufl. 2020, Art. 39 Rn. 1, 12, Art. 70 Rn. 1.

⁸⁷ DrieHaus-DrieHaus, *Verfassung von Berlin*, 4. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 1.

⁸⁸ BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 52 f., s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320; VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 11.

⁸⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 50–52, zum Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 GG. Für das Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG kann nichts anderes gelten, angesichts des Umstandes, dass Art. 3 Abs. 3 das Merkmal „Geschlecht“ enthält, das von Art. 3 Abs. 2 GG mit dem Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot für Frauen und Männer konkretisiert wird.

an die „Volkssouveränität“, die die „freie Selbstbestimmung“ der Bürgerinnen und Bürger umschreibt.⁹⁰ Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 2 Abs. 1 S. 1, S. 2 VvB verbinden hier die Vorstellung der staatsbürgerlichen Selbstbestimmung mit dem Gedanken der Repräsentation. Das Abgeordnetenhaus soll – mit Hilfe der Wahlvorschlagslisten und Wahlkreiskandidaturen – das „Letztbestimmungsrecht des Volkes“ sichern.⁹¹ Dieser Gedanke dürfte auch Art. 70 VvB zugrunde liegen, da die BVV – mit Hilfe von Wahlvorschlagslisten – direkt durch die Wahlberechtigten des jeweiligen Bezirks gewählt werden, selbst wenn die BVV nicht als „Volksvertretungen“ eingeordnet werden, da sie im Rahmen der Verwaltung handeln.⁹²

Die in Art. 20 GG verankerte „Volkssouveränität“ setzt nach der Rechtsprechung des BVerfG den „effektiven Einfluss“⁹³ der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsgewalt in Form gleichberechtigter demokratischer Teilhabe voraus. Angesichts der inhaltlichen Übereinstimmung des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG mit Art. 2 S. 1 VvB gilt für Art. 2 VvB nichts anderes.

Zudem ist spätestens seit der „Lissabon“-Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2009 geklärt, dass aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG der „subjektive Anspruch“ der Bürgerinnen und Bürger auf „demokratische Teilhabe“ folgt, aus Art. 38 Abs. 1 GG ihr „Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung“.⁹⁴ Daran anknüpfend betont das BVerfG in der „NPD“-Entscheidung von 2017:

„Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).“⁹⁵

Danach steht ausdrücklich jeder Bürgerin und jedem Bürger das „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“⁹⁶ zu.

Darüber hinaus erfüllen paritätische Regelungen den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag im Bereich der Politik, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 GG, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot ebenso wie das Gleichberechtigungsgrundrecht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen.⁹⁷

Aus dem „verfassungsrechtlichen Gebot, (...) für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen“, folgt – so das BVerfG schon 1991 unter Bezugnahme auf den heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt“)⁹⁸ –, dass die „vorgefundene gesellschaftliche Wirklichkeit“ nicht hingenommen werden müsse. Andernfalls verlöre das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot seine

⁹⁰ BVerfGE 44, 125, 142; 123, 267, 330; DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 1.

⁹¹ DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 1.

⁹² Ablehnend DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 2.

⁹³ BVerfGE 83, 60, 71 f.

⁹⁴ BVerfGE 123, 267, 330.

⁹⁵ BVerfGE 144, 20, 208.

⁹⁶ BVerfGE 123, 267, 330.

⁹⁷ BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109; 109, 64, 89.

⁹⁸ BVerfG, Beschluss v. 5.3.1991 – 1 BvL 83/86, 1 BvL 24/88, juris Rn. 31.

Funktion.⁹⁹ Daher sei „der Gleichberechtigungsgrundsatz (...) strikt anzuwenden“.¹⁰⁰ Dies gelte namentlich dort, wo Frauen benachteiligt würden – so wie in der Politik, insbesondere in den Nominierungsverfahren der Parteien (s.o.). Denn Art. 3 Abs. 2 GG dient vor allem dem Abbau solcher Benachteiligungen.

Das Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot, das durch Anfügung von Satz 2 in Art. 3 Abs. 2 GG seit 1994 ausdrücklich klargestellt wird,¹⁰¹ ist ein Rechtsgut von Verfassungsrang und ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel. Es ist nach der Rechtsprechung des BVerfG „strikt anzuwenden“¹⁰² und von erheblichem Gewicht.

IV. WAHLRECHTSGRUNDSÄTZE UND GLEICHSTELLUNGSGEBOT

Die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 39 Abs. 1, Art. 70 Abs. 1 VvB, Art. 38 Abs. 1 GG werden durch die oben skizzierten paritätischen Regelungen nicht verletzt.

Hier stehen die *Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl* sowie der Grundsatz der *Chancengleichheit der Parteien* im Vordergrund. Sie gelten bereits für die Wahlvorbereitung und die Kandidatenaufstellung. Ein absolutes Differenzierungsverbot besteht für die Wahlrechtsgrundsätze jedoch nicht.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl eng verbunden ist, garantiert das Recht aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden.¹⁰³ *Verbürgt ist damit ihre aktive und passive Wahlberechtigung.*¹⁰⁴ Die Allgemeinheit der Wahl sichert ebenso wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürgerinnen und Bürger bei der politischen Selbstbestimmung.¹⁰⁵ Deren Gleichbehandlung bezüglich ihrer Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden, ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.¹⁰⁶ Gefordert wird, dass grundsätzlich jede und jeder das ihr und ihm zustehende Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben kann. Untersagt ist der unberechtigte Ausschluss Einzelner vom aktiven und passiven Wahlrecht.¹⁰⁷

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gewährleistet, dass alle Wählerinnen und Wähler bei der Art und Weise der Mandatzuteilung strikt gleich behandelt werden. Die Stimme jeder und jedes Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben. Alle Wahlberechtigten sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können.¹⁰⁸

Der Grundsatz der Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren.

⁹⁹ BVerfGE 57, 335, 344, 345 f.; 84, 9, juris Rn. 31.

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss v. 5.3.1991 – 1 BvL 83/86, 1 BvL 24/88, juris Rn. 31. Hervorhebung durch die Verfasserin.

¹⁰¹ BVerfGE 92, 91, 109.

¹⁰² BVerfG, Beschluss v. 5.3.1991 – 1 BvL 83/86, 1 BvL 24/88, juris Rn. 31. Hervorhebung durch die Verfasserin.

¹⁰³ BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 41.

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 42; BVerfGE 58, 202, 205; 132, 39, 47 Rn. 24.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 42; s. auch BVerfGE 99, 1, 13; 132, 39, 47 Rn. 24.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 42; s. auch BVerfGE 6, 84, 91; 11, 351, 360; 132, 39, 47 Rn. 24.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 42; BVerfGE 36, 139, 141; 58, 202, 205.

¹⁰⁸ BVerfGE 131, 316, 358 ff. Rn. 58 ff.; BVerfGE 121, 266, 295; 124, 1, 18; 95, 335, 353.

Deshalb ist in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wählerinnen und Wähler – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern.¹⁰⁹ Der Grundsatz der Chancengleichheit gilt bereits für die Wahlvorbereitung und die Kandidatenaufstellung.¹¹⁰ Danach stehen jeder politischen Partei und jeder ihrer Wahlbewerberinnen und jedem ihrer Wahlbewerber im Rahmen des passiven Wahlrechts prinzipiell die gleichen Chancen im Wahlverfahren zu.¹¹¹ Allerdings erlangt der Grundsatz der Wahl- und Chancengleichheit erst im Zusammenhang mit einem bestimmten Wahlsystem seinen konkreten Inhalt. Im Übrigen gilt auch hier kein absolutes Differenzierungsverbot. Eine unterschiedliche Behandlung von Parteien und deren Bewerberinnen und Bewerbern ist zulässig, wenn ein besonderer, rechtfertigender, sachlich zwingender Grund besteht, der sich nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG insbesondere aus der Sicherung und Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele ergeben kann.¹¹²

1. Aktives Wahlrecht

Das aktive Wahlrecht der Wählerinnen und Wähler sowie der nominierungsberechtigten Parteimitglieder wird durch die paritätischen Regelungen nicht eingeschränkt.

a. Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl

Die paritätischen Regelungen schließen niemanden von der Möglichkeit zu wählen aus. Darüber hinaus berühren sie weder den Zählwert noch den Erfolgswert der Stimmen, die für eine paritätische Liste oder ein Wahlkreisduo abgegeben werden.

aa. Wählerinnen und Wähler

Die Zählwertgleichheit ist nicht tangiert, da weiterhin alle Wahlberechtigten die gleiche Stimmzahl besitzen – für die Wahl zum Abgeordnetenhaus entweder weiterhin zwei Stimmen (eine für die Wahlvorschlagsliste, eine für das Wahlkreisduo – Variante eins) oder drei (eine für die Wahlvorschlagsliste, zwei für die Wahl eines individuellen Wahlkreisduos – Variante zwei). Für die Wahl der BVV bleibt es bei einer Stimme für die Wahlvorschlagsliste.

Auch der Erfolgswert der Stimmen wird durch die paritätischen Vorgaben nicht berührt. Erfolgswertgleichheit bedeutet, dass jede gültig abgegebene Stimme mit dem gleichen Gewicht bewertet wird wie die Stimmen, die für andere Parteien und Bewerberinnen und Bewerber abgegeben werden.

Der Erfolgswert bezieht sich auf die gelisteten, zur Wahl stehenden Bewerberinnen und Bewerber, unabhängig von der Länge der Wahlvorschlagsliste. Diese fällt von Partei zu Partei regelmäßig unterschiedlich aus. Trotz unterschiedlicher Länge wird jede Stimme, die für eine der wählbaren Listen abgegeben wird, mit dem gleichen Gewicht bewertet – wie bisher. Der Erfolgswert jeder Stimme, die von den Wahlberechtigten für eine der Listen abgegeben wird, ist gleich.

Keine Auswirkungen auf den Erfolgswert der abgegebenen Stimmen hätte der Umstand, dass eine Wahlvorschlagsliste nach den gesetzlichen Vorgaben an der Stelle „abgeschnitten“ wird, an der die paritätische Listung endet – und so verkürzt wird. Denn der Erfolgswert bezieht sich auf die konkret zur Wahl stehende Liste, unabhängig von ihrer Länge. Schon nach dem bisher geltenden § 38 Abs. 2 LWO kommt es zur Zurückweisung einzelner

¹⁰⁹ BVerfGE 129, 300 Rn. 82.

¹¹⁰ Vgl. BVerfGE 3, 19, 26 f.; 8, 51, 64 f.

¹¹¹ Vgl. BVerfGE 3, 19, 26 f.; 8, 51, 64 f.; 69, 92, 106.

¹¹² BVerfGE 129, 300 Rn. 86; 82, 322, 338; VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 40.

Kandidatinnen und Kandidaten auf den eingereichten Wahlvorschlägen, wenn die Kandidaturen nicht den Anforderungen der LWO entsprechen. Auf den Erfolgswert der Stimmen, die für die letztlich zugelassenen Wahlvorschlagslisten abgegeben werden, hat dies keine Auswirkung.

Der Erfolgswert der für Wahlkreisduos (Variante eins oder zwei) von den Wahlberechtigten abgegebenen Stimmen ist gleich.

bb. Parteimitglieder

Die oben skizzierten paritätischen Regelungen würden auch die im innerparteilichen Nominierungsverfahren zu wählende Gleichheit der Wahl hinsichtlich Zählwert und Erfolgswert der Stimmen der nominierungsberechtigten Parteimitglieder wahren. Sie werden in dem Verfahren formal strikt gleich behandelt. Ihre Stimmen haben den gleichen Zählwert. Sie haben im Rahmen des konkreten paritätischen LWG auch die gleichen Erfolgschancen.

b. Freiheit der Wahl

Die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler sowie der Parteimitglieder wird durch die paritätische Nominierung nicht beeinträchtigt.

aa. Wählerinnen und Wähler

Die durch Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Wahlfreiheit bezieht sich darauf, dass jede Wählerin und jeder Wähler das ihr und ihm zustehende Wahlrecht frei, d.h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Geschützt wird die freie Wahlbetätigung bei der Stimmabgabe.¹¹³ Die Wahlberechtigten müssen frei sein in ihrer Entscheidung, welche von den verschiedenen zur Auswahl stehenden Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten sie wählen.

Insoweit ist mit den paritätischen Regelungen für Wahlvorschlagslisten keine Einschränkung verbunden, die über das hinausgeht, was mit der Listung von Bewerberinnen und Bewerbern auf Wahlvorschlagslisten (Landeslisten und Bezirkslisten) zwangsläufig schon an Einschränkung verbunden ist.¹¹⁴ Wie bisher haben die Wahlberechtigten auf die im Rahmen der Wahlvorbereitung erfolgende Kandidatenauswahl und Kandidatenreihung auf den Listen der Parteien keinen Einfluss. Die Listen werden von Parteimitgliedern in Parteiversammlungen, die zur Listenaufstellung befugt sind, im Vorfeld der Wahlen beschlossen.¹¹⁵ Diese Listen sind „starr“ und können von den Wählerinnen und Wählern nicht verändert werden. Daran ändert sich nichts. Die spätere Wahlentscheidung der Wahlberechtigten beschränkt sich auf die Auswahl einer der zur Wahl stehenden „starren“ (gebundenen) Listen der verschiedenen Parteien.

Diese „starren Listen“ sind im Verhältniswahlrecht nach der Rechtsprechung des BVerfG mit der Wahlfreiheit vereinbar, darüber hinaus mit der Unmittelbarkeit der Wahl und der Wahlgleichheit.¹¹⁶ Die somit verfassungsrechtlich unbedenkliche „Starrheit der Kandidatenlisten“ ändert sich durch die abwechselnde Listung von Frauen und Männern nicht. Die Liste wird dadurch nicht „starrer“. Maßgeblich ist nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass eine Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen starren bzw. gebundenen Listen für

¹¹³ BVerfGE 7, 63, 69; 47, 253, 282.

¹¹⁴ Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 6.

¹¹⁵ Ebenso *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Kluth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 20; *Hohmann-Dennhardt*, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4.

¹¹⁶ BVerfGE 7, 63, 67 juris LS 1, Rn. 14 ff.; 47, 253, 283 juris Rn. 65; 122, 304, 314 juris Rn. 33; s. auch *Meyer* (Fn. 60), S. 1247, der darauf zu Recht ausdrücklich hinweist.

die Wahlberechtigten besteht.¹¹⁷ Das ist der Fall, auch daran ändert sich durch die Paritätsregelungen nichts.¹¹⁸

Die paritätische Nominierung trägt vielmehr zu einer *größeren Wahlfreiheit* der Wahlberechtigten bei. Denn die durch Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten wird erweitert. Während bislang ihre Entscheidungsfreiheit durch „faktische Männerquoten“ erheblich eingeschränkt wurde und wird, weil die Wahlberechtigten ganz überwiegend gelistete und in Wahlkreisen aufgestellte Männer wählen müssen und kaum Frauen wählen dürfen, wird die Entschließungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler durch paritätische Nominierungsregelungen parteiübergreifend auf eine gleichmäßige Anzahl von Kandidatinnen und Kandidaten erweitert – in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 GG. Denn dieser verbietet alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten ernstlich zu beeinträchtigen.¹¹⁹

Schließlich tangieren paritätische Regelungen die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten auch nicht unter dem Aspekt der gebotenen *staatlichen Neutralität*.¹²⁰ Der Grundsatz der Wahlfreiheit verbietet eine Gestaltung des Wahlverfahrens, das die Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten „innerhalb des gewählten Wahlsystems“ ernstlich beeinträchtigen kann.¹²¹ Nach der Rechtsprechung des BVerfG muss der Akt der Stimabgabe daher frei von Zwang und unzulässigem Druck bleiben. Zudem müssen die Wahlberechtigten ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.¹²² Unzulässig ist daher eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerberinnen und Bewerber. Eine solche Wahlbeeinflussung verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates.¹²³

Allerdings ist hier für eine staatliche Wahlbeeinflussung dieser Art nichts erkennbar. Durch die paritätischen Vorgaben nimmt der Gesetzgeber keinen Einfluss auf den Inhalt der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten. Die Wahlberechtigten entscheiden sich wie zuvor frei zwischen den zur Wahl stehenden Listen verschiedener Parteien, auf deren inhaltliche Ausrichtung durch die Nominierungsvorgaben ebenfalls kein Einfluss genommen wird. Es sind allein die Parteien, die weiterhin über die personelle Besetzung ihrer Landes- und Bezirkslisten entscheiden. Ebenso verhält es sich mit den von den Parteien nominierten Wahlkreisduos. Auf wen sie dabei konkret aus dem Pool ihrer Mitglieder zurückgreifen, bleibt allein den Parteien überlassen. Auf die konkrete Personenauswahl der Parteien nehmen die paritätischen Regelungen erkennbar keinen Einfluss. Der Gesetzgeber nimmt folglich keinen Einfluss auf die Auswahl bestimmter Bewerber oder Bewerberinnen – diese Entscheidung trifft allein die Partei. Die paritätischen Regelungen enthalten lediglich organisatorische Vorgaben für die Nominierung, keine inhaltlichen. Die von den Parteien paritätisch Nominierten sind Angehörige dieser Parteien, inhaltlich-programmatische Grundlage ist und bleibt also das Parteiprogramm.

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 47, 253, 283.

¹¹⁸ Dies erkennt der *Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin* (Fn. 13), S. 7.

¹¹⁹ Vgl. BVerfGE 40, 11, 41; 124, 1, 24; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 16.

¹²⁰ Der Willensbildungsprozess des Volkes muss staatsfrei verlaufen, vgl. BVerfGE 44, 125; 103, 111.

¹²¹ BVerfGE 44, 125, 139.

¹²² Vgl. BVerfGE 20, 56, 97; 44, 125, 139.

¹²³ BVerfGE 44, 125, 139.

bb. Parteimitglieder

Zur Wahlfreiheit gehört ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten.¹²⁴ Dies setzt eine freie Kandidatenaufstellung unter Beteiligung der Mitglieder der Parteien voraus.¹²⁵ Jedes wahlberechtigte Parteimitglied muss – jedenfalls mittelbar durch die Wahl von Vertreterinnen und Vertretern – die rechtliche Möglichkeit haben, auf die Auswahl der Kandidaturen Einfluss zu nehmen.¹²⁶ Die Mitgliederversammlung wählt die nach unterschiedlichen Kriterien vorgeschlagenen Personen, etwa nach den Kriterien der gleichmäßigen regionalen Verteilung oder auch der gleichmäßigen Verteilung nach Geschlecht.¹²⁷ Verfassungsrechtliche Vorbehalte gegen diese Kriterien bei der Kandidatenaufstellung auch unter dem Aspekt der Geschlechterparität bestehen nicht, sofern die zur Wahl befugte Mitgliederversammlung der Listung zustimmt.¹²⁸

Dass die *Wahlrechtsgrundsätze* paritätischen Regelungen nicht entgegenstehen, lässt sich einem aktuellen Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 2015 zur Geschlechterquote in einer Parteisatzung für die Wahl von Parteiämtern entnehmen.¹²⁹ Das BVerfG bejahte die Bindung des innerparteilichen Wahlsystems an die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG, insbesondere den Grundsatz der Wahlgleichheit. Eine satzungsrechtliche Quotenregelung werde dadurch aber nicht ausgeschlossen. Daraus ist zu schließen, dass paritätische Satzungsregelungen zu keiner Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze führen. Dann aber kann nichts anderes für gesetzliche Paritätsregelungen gelten, denn der innerparteiliche und vermeintlich demokratiegefährdende Effekt ist derselbe.¹³⁰

Im Übrigen muss das innerparteiliche Nominierungsverfahren nach der Rechtsprechung des BVerfG mit dem *Gebot der innerparteilichen Demokratie* gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG vereinbar sein, durch welches der dem Demokratiegebot immanente Grundsatz der freien Wahl seine nähere Ausprägung erfährt.¹³¹ Aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG folgt daher insbesondere, dass die tatsächliche Chancengleichheit der Kandidatinnen im Nominierungsverfahren zu gewährleisten ist. Insoweit wird das Wahlvorschlagsrecht der Parteien verfassungsimmanent begrenzt (dazu unten C. IV. 2.).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen paritätische Vorgaben in parteiinternen Satzungsregelungen, die noch in der älteren Literatur geäußert wurden,¹³² sind längst überholt. Dies folgt nicht nur aus dem o.g. Beschluss des BVerfG vom 1.4.2015,¹³³ sondern vor allem aus der langjährigen Rechtsprechung des BVerfG zum Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot,¹³⁴ insbesondere der Entscheidung zum „Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen“

¹²⁴ BVerfGE 41, 399, 417; 47, 253, 282.

¹²⁵ BVerfGE 47, 253, 282.

¹²⁶ BVerfGE 89, 243.

¹²⁷ Darauf weist *Hohmann-Dennhardt*, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5 ausdrücklich hin.

¹²⁸ Vgl. *Hohmann-Dennhardt*, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 6.

¹²⁹ BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14, juris Rn. 25; zustimmend und die Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 GG hervorhebend *Penz*, Frauenquote innerhalb politischer Parteien, DÖV 2015, S. 963, 966.

¹³⁰ Ebenso von *Achenbach* (Fn. 60), S. 42; *Hohmann-Dennhardt*, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

¹³¹ BVerfGE 47, 253 Rn. 64.

¹³² *Sachs*, Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, S. 553, 555 *Heyen*, Allgemeines und gleiches Wahlrecht durch gleiche Quoten?, DÖV 1989, S. 649 ff.; von *Nieding*, Politische Wahlen und Frauenquote – Eine Betrachtung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen Fördermaßnahmen in der Politik, NVwZ 1994, S. 1171, 1173 ff.

¹³³ BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14, juris Rn. 25.

¹³⁴ BVerfGE 15, 337, 345; 48, 327, 340; 57, 335, 345 f.; 84, 9; 85, 191, 207; 92, 91, 109; 104, 373, 393; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 136, 9, 31.

1992¹³⁵ und der klarstellenden Einfügung des Satzes 2 in Art. 3 Abs. 2 GG 1994.¹³⁶ Es ist seit mehr als 50 Jahren geklärt, dass das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG verankert und als Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot auf die Angleichung der realen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern gerichtet ist. Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ will nicht nur diskriminierende Rechtsnormen beseitigen, „sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen.“¹³⁷ Soweit politische Parteien in ihren Satzungen paritätische Regelungen vorsehen, verfolgen sie das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel, die reale Chancengleichheit von Kandidatinnen innerhalb der Partei durchzusetzen. Damit kommen die Parteien dem *Gebot der demokratischen inneren Ordnung* nach, das in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG normiert ist. Das Gebot verpflichtet alle Parteien, die innerparteiliche Gleichheit der Parteiangehörigen zu gewährleisten.¹³⁸ Die Verpflichtung bezieht sich auch und gerade auf parteiinterne Nominierungsverfahren. Paritätische Satzungsregelungen sichern die andernfalls fehlende reale Chancengleichheit von Kandidatinnen und wirken der verbreiteten parteiinternen Praxis einer ungerechtfertigten Privilegierung von Kandidaten und damit einem Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG, den die Parteien beachten müssen¹³⁹, entgegen (dazu C. VI. 2.; zur Nominierungsrealität A. I. 2.).

Soweit der Gesetzgeber den Parteien paritätische Regelungen vorschreibt, verfolgt er in Anknüpfung an die o.g. Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel, die reale Chancengleichheit von Kandidatinnen innerhalb der Partei durchzusetzen und Verstößen gegen Art. 38 Abs. 1 GG entgegenzuwirken. Diese Regelungen dienen der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung für die Zukunft, so dass der Gesetzgeber ohne Frage berechtigt ist, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen in den Parteien treffen (siehe A. I. 2.), durch wirksame „begünstigende“ Regelungen auszugleichen.¹⁴⁰ Nichts anderes folgt aus Art. 10 Abs. 3 VvB, der gemäß Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen ist; dies entspricht der Rechtsprechung des VerfGH Berlin zu Art. 10 Abs. 3 VvB.¹⁴¹ Nach Art. 10 Abs. 3 S. 1, S. 2 VvB sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Nach Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB ist das Land Berlin verpflichtet, die Gleichberechtigung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Nach Art. 10 Abs. 3 S. 3 VvB sind ausdrücklich staatliche Fördermaßnahmen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten zulässig. Erfasst werden gleichermaßen direkte und indirekte, verschleierte und faktische Ungleichbehandlungen.¹⁴² Art. 10 Abs. 3 VvB bezieht damit ebenso wie Art. 3 Abs. 2 GG auch und gerade Fälle struktureller Diskriminierung von Frauen mit ein, die – wie hier in Form der Parteistrukturen – historisch entstanden und „schlicht vorhanden“ sind.¹⁴³ Der VerfGH Berlin hat bislang offen gelassen, ob Art. 10 Abs. 3 VvB

¹³⁵ BVerfGE 85, 191, 207.

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109; 104, 373, 393; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 136, 9, 31.

¹³⁷ BVerfGE 89, 276, 285 f.

¹³⁸ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 25.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14, juris OS 1 und Rn. 25.

¹⁴⁰ Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276, 285f.

¹⁴¹ VerfGH Berlin, Beschluss v. 16.5.2002 – 32/01, juris Rn. 24.

¹⁴² BVerfGE 113, 1, 16; 121, 241; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 86, 87; Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 32, 33.

¹⁴³ von Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 368.

einen Anspruch auf Fördermaßnahmen begründet.¹⁴⁴ Jedenfalls aber enthält das in Art. 10 Abs. 3 VvB ebenso wie in Art. 3 Abs. 2 GG verankerte Gleichberechtigungsgebot einen bindenden Verfassungsauftrag für den Staat, „für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen“¹⁴⁵ – nicht nur auf dem Papier, sondern in der „sozialen Wirklichkeit“¹⁴⁶ in allen Bereichen. Es handelt sich um eine staatliche Aufgabe, deren Wahrnehmung trotz eines gewissen staatlichen Gestaltungsspielraums geeignete, effektive staatliche Durchsetzungsmaßnahmen voraussetzt und diese gerade ermöglicht.¹⁴⁷ Denn Art. 3 Abs. 2 GG gebietet die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern.¹⁴⁸ Dies bedeutet, bloße Untätigkeit des Staates reicht nicht aus. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG beinhaltet einen Handlungsauftrag und eine Kompensationsklausel.¹⁴⁹ Bestehenden Benachteiligungen von Frauen, die von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2 und S. 3 VvB anerkannt werden, ist aktiv entgegenzutreten. Dazu genügt es nicht, Frauen und Männer rechtlich formal gleichzustellen¹⁵⁰ (siehe auch C. VII.).

2. Passives Wahlrecht

Paritätische Regelungen betreffen das passive Wahlrecht, d.h. die Möglichkeit der Bewerberinnen und Bewerber, durch parteiinterne Nominierung einen Listenplatz zu erlangen, für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus oder zu einer BVV, oder aber eine Wahlkreisnominierung als Hälfte eines Duos, um für das Abgeordnetenhaus kandidieren zu können. Die Aufstellung der Kandidaturen ist in Bezug auf Bezirkslisten und die Landesliste ausschließlich Aufgabe der Parteien, § 10 Abs. 1 S. 2 LWG. Das Wahlvorschlagsrecht ist insoweit auf die Parteien begrenzt. Dies entspricht ihrer Bedeutung für die repräsentative parlamentarische Demokratie im Sinne von Art. 2, Art. 38 VvB, Art. 20, Art. 21 Abs. 1 GG und unterstreicht gleichzeitig ihre verfassungsrechtliche Verantwortung für die Gewährleistung einer fairen, faktisch gleichberechtigten Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten im Sinne von Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

a. Kandidatur auf jedem zweiten Listenplatz

Diese Verantwortung der Parteien konkretisiert eine gesetzliche Regelung, die den Parteien eine paritätische alternierende Listung von Frauen und Männern („Reißverschluss“-Verfahren) vorschreibt. Danach können Männer und Frauen jeweils nur auf jedem zweiten Listenplatz kandidieren und gewählt werden. Ihr passives Wahlrecht beschränkt sich somit auf jeden zweiten Listenplatz. Diese Rechtsfolge ist aber für Männer und Frauen gleich, kein Geschlecht wird bevorzugt oder benachteiligt. Die Rechtsfolge für Bewerberinnen und Bewerber ist also gleich. Daher sind *geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen*, die unter dem Aspekt der passiven Wahlrechtsgleichheit zu einer Benachteiligung von einzelnen Männern oder Frauen führen könnten – weil sie nur auf den jeweils Frauen oder Männern vorbehaltenen Nominierungsplätzen kandidieren dürfen – nicht zu erkennen. Denn es dürfen auf der Liste abwechselnd ebenso viele Männer wie auch Frauen kandidieren.

¹⁴⁴ VerfGH Berlin, Beschluss v. 16.5.2002 – 32/01, juris Rn. 24. Dies dürfte zu bejahen sein, auch wenn sich daraus nur selten konkrete Durchsetzungsmaßnahmen herleiten lassen, ebenso Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 91 m.w.N.; a.A. wohl DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 10 Rn. 19.

¹⁴⁵ BVerfGE 109, 64, 89; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90.

¹⁴⁶ BVerfGE 113, 1, 16.

¹⁴⁷ BVerfGE 109, 64, LS 3.

¹⁴⁸ BVerfGE 113, 1, 16; 109, 64 (LS 3), 89; s. auch DrieHaus-DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 10 Rn. 19; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 91.

¹⁴⁹ Maunz/Dürig-Langenhfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.

¹⁵⁰ Maunz/Dürig-Langenhfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.

Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf einen bestimmten Listenplatz besteht nicht, für keine kandidierende Person.

Im Vergleich zur *vorherigen Rechtslage* ohne paritätische Vorgaben würde sich die Anzahl der Listenplätze, auf denen potenzielle Bewerberinnen und Bewerber kandidieren können, verringern, weil sie nur auf jedem zweiten Platz der Liste kandidieren dürfen. Dieser Umstand führt ebenfalls zu keiner rechtlich relevanten Ungleichbehandlung. Durch die paritätischen Vorgaben wird die Möglichkeit potenzieller männlicher Bewerber begrenzt, sich auf allen Listenplätzen zur Wahl stellen zu können, um auf einem gewünschten, möglichst aussichtsreichen Listenplatz aufgestellt zu werden. Abgesehen davon, dass kein verfassungsrechtlicher Anspruch einer kandidierenden Person auf einen konkreten Listenplatz besteht, verstößt die Einschränkung aber nicht gegen das Differenzierungs- und Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts in Art. 3 Abs. 3 GG und die mitbetroffene passive Wahlgleichheit. Denn die paritätischen Regelungen beenden das auf ungerechtfertigter Bevorzugung beruhende bisherige Übergewicht männlicher Kandidaturen („faktische Männerquote“) und das auf ungerechtfertigter struktureller Benachteiligung von Frauen in der politischen Praxis beruhende bisherige Untergewicht weiblicher Kandidaturen. Damit korrigieren die paritätischen Regelungen den bisherigen verfassungswidrigen Zustand fehlender Chancengleichheit von Kandidatinnen im Nominierungsverfahren – Verstoß gegen Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG. Der Wahlgesetzgeber orientiert sich insoweit in zulässiger Weise an der *politischen Wirklichkeit* (s.o. A. I.).¹⁵¹ Die Regelungen stellen die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen (und Kandidaten) im Nominierungsverfahren der Parteien her und beseitigen eine mit Art. 39 Abs. 1 VvB und Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG unvereinbare faktische Chancenungleichheit von Bewerberinnen sowie die damit einhergehende verfassungswidrige Privilegierung von Bewerbern.¹⁵²

Soweit darin gleichwohl eine Einschränkung für potenzielle Bewerber gesehen werden sollte, wäre diese letztlich durch *zwingende Gründe gerechtfertigt* – zur Sicherung der Wahl als entscheidender Integrationsvorgang der politischen Willensbildung des Volkes¹⁵³, das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen und das Gleichstellungsdurchsetzungsgebot gemäß Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (dazu näher unten VII. 2.). Nur wenn die Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber tatsächlich besteht, lässt sich der Charakter der Wahl als entscheidender Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes bejahen, durch den die Ziele der Parlamentswahl – vor allem die Selbstbestimmung des Volkes – gesichert und verwirklicht werden.¹⁵⁴ Im Übrigen rechtfertigt der Verfassungsauftrag aus Art. 10 Abs. 3 S. 1, S. 2 und S. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG gerade die Beseitigung von strukturellen Nachteilen für Frauen, die im Rahmen der Nominierung von Kandidatinnen seit Jahren erkennbar sind.¹⁵⁵

Soweit an die *Frauen- und Männeranteile einer Partei* angeknüpft wird, um eine Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit gerade von männlichen Parteimitgliedern solcher Parteien zu behaupten, in denen weniger weibliche als männliche Parteimitglieder zu finden sind, ist darauf hinzuweisen, dass es nicht auf den Frauen- oder Männeranteil einer Partei ankommt.¹⁵⁶ Schließlich repräsentieren gewählte Abgeordnete das hälftig aus

¹⁵¹ Vgl. BVerfGE 120, 82, 107.

¹⁵² Vgl. Schreiber-Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 51.

¹⁵³ BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 54; s. auch BVerfGE 95, 408, 418.

¹⁵⁴ Vgl. Schreiber-Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 46.

¹⁵⁵ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4.

¹⁵⁶ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5.

Bürgerinnen und Bürgern bestehende Volk und nicht die eigenen Parteiangehörigen.¹⁵⁷ Die Nominierung dient der Aufgabenerfüllung der Parteien, die durch Art. 21 Abs. 1 GG vorgegeben wird. Aufgabe der Parteien ist es, den Anspruch der Bürgerinnen und Bürger „auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“¹⁵⁸ gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG zu sichern und durchzusetzen. Die Nominierten müssen daher die gesellschaftspolitischen Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger als Abgeordnete in das Parlament tatsächlich einbringen können. Das gelingt nur mit Hilfe einer ausgeglichenen Anzahl an weiblichen und männlichen Nominierten und Abgeordneten (dazu oben A. III.).

b. Kandidatur von Wahlkreisduos

Soweit Parteien (und Wählergemeinschaften) verpflichtet werden, für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus in den Wahlkreisen Duos aufzustellen, die aus je einer Kandidatin und einem Kandidaten bestehen müssen, ist die Rechtsfolge für Männer und Frauen, Bewerber und Bewerberinnen, ebenfalls gleich. Kein Geschlecht wird bevorzugt oder benachteiligt. Daher sind *geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen nicht zu erkennen*. Denn es dürfen in jedem Wahlkreis ebenso viele Männer wie auch Frauen kandidieren. Im Übrigen gelten die obigen Ausführungen (s.o. 2. a.) hier entsprechend.

c. Kandidatur diverser Personen

Eine paritätische Wahlrechtsänderung müsste dem Urteil des BVerfG vom 10. Oktober 2017¹⁵⁹ Rechnung tragen. Daher ist eine Regelung für Menschen erforderlich, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, entsprechend § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 des Personenstandsgesetzes (PStG). Sie müssen kandidieren können, ohne sich einem der beiden anderen Geschlechter zuordnen zu müssen. Beispielhaft kann auf die Regelung des gemeinsamen Gesetzentwurfs der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und SPD in Nordrhein-Westfalen zur paritätischen Änderung des Landeswahlgesetzes in Bezug auf Wahllisten vom 6. November 2019¹⁶⁰ verwiesen werden, dort § 20a S. 3 LWG-E. Ebenso kann auf den am 15. Juli 2020 durch den ThürVerfGH für nichtig erklärten § 29 Abs. 5 S. 2 ThürLWG¹⁶¹ verwiesen werden, der eine ähnliche Regelung vorsah.

Um aber zu verhindern, dass die im Vordergrund stehende Parität von Frauen und Männern durchbrochen wird, ist eine weitere Regelung erforderlich, die sicherstellt, dass nach einer diversen Person eine Frau kandidiert, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann kandidiert, hingegen ein Mann kandidiert, wenn vor der diversen Person eine Frau kandidiert.

¹⁵⁷ So zutreffend auch *Süssmuth* (Fn. 58).

¹⁵⁸ BVerfGE 123, 267, 330.

¹⁵⁹ BVerfGE 147, 1 ff.

¹⁶⁰ LT NRW Drs. 17/7753.

¹⁶¹ Thüringer Landeswahlgesetz in der Fassung v. 28.3.2012, GVBl. 2012, S. 309, zuletzt geändert durch Thüringer Landtagswahl-Wahlkreise-Abgrenzungsbek v 27.2.2020, GVBl. 2020, S. 90. Zum Urteil des ThürVerfGH bereits oben zu I.

V. DEMOKRATIEPRINZIP

Die paritätischen Regelungen stehen in Einklang mit dem Demokratiegebot in Art. 2 VvB, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG.

1. Ständestaat

Zurückzuweisen ist die Ansicht, die hier in Rede stehenden Regelungen seien als Rückfall in ständestaatliche Verhältnisse und Gruppenrepräsentanz in den Parlamenten zu werten¹⁶², die deshalb gegen das Demokratiegebot und die Wahlrechtsgrundsätze verstießen, weil die nach den Wahlrechtsgrundsätzen zu wählenden Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes“ und nicht nur eines Teilvolkes von Frauen seien.

Diese Ansicht verkennt, dass weder Frauen noch Männer „Stände“ im Sinne geschlossener homogener sozialer Gruppen sind. Frauen sind heterogen, ebenso wie Männer, sie finden sich wie Männer in allen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen.¹⁶³ Die Ansicht ignoriert, dass sich die Bevölkerung in Berlin ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland etwa hälftig aus Frauen und Männern zusammensetzt, die als Frauen und als Männer das gesellschaftliche Leben in allen Bereichen prägen. Richtig ist daher, dass Frauen und Männer zwei elementare gesellschaftliche „Kerngruppen“ darstellen. Würde eine davon fehlen, wären Gesellschaft und Staat nicht zukunftsfähig. Ihre Sozialisation ist jedoch unterschiedlich.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum gerade Parlamentarierinnen verdächtigt werden, nur „Gruppeninteressen“ von Frauen zu vertreten, hingegen Männer in keiner Weise verdächtigt werden, nur Gruppeninteressen von Männern zu vertreten. Männer sind offenbar dazu prädestiniert, das ganze Volk zu vertreten, also auch Frauen.¹⁶⁴ Diese Ansicht zu Ende gedacht, könnte man zu dem Schluss gelangen, das Wahlrecht von Frauen (1918) sei völlig unnötig gewesen, weil Männer schon immer das ganze Volk einschließlich der Frauen und in diesem Sinne die Volksinteressen hervorragend vertreten hätten.¹⁶⁵ Dann hätte das passive Frauenwahlrecht nur dazu gedient, die Interessen der „Gruppe“ der Frauen ins Spiel zu bringen, obgleich doch die Männer schon immer die Interessen des gesamten Volkes einschließlich Frauen so gut vertreten hätten. Dann wäre, so der zutreffende Hinweis von Hohmann-Dennhardt, RichterIn am BVerfG a. D., das Wahlrecht der Frauen wohl letztlich als undemokratisch zu betrachten.¹⁶⁶ Dies erscheint bizarr und wird bislang jedenfalls (noch) nicht vertreten. Abgelehnt wird „nur“ die Durchsetzung der realen gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an demokratischen Entscheidungsprozessen. Aber genau das erlaubt und bezweckt Art. 3 Abs. 2 GG. Der Gesetzgeber darf faktische Benachteiligungen beseitigen, damit auch Frauen Abgeordnete und Vertreterinnen des ganzen Volkes – „aller Berliner“, Art. 38 Abs. 4 S. 1 VvB – werden können.¹⁶⁷

¹⁶² Ebenso Meyer (Fn. 60), S. 1249 mit Hinweis auf Möllers, FAZ v. 13.2.2019 (Feuilleton), der die Ansicht vom Ständestaat ebenfalls ablehnt.

¹⁶³ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; Laskowski, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S. 5.

¹⁶⁴ Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

¹⁶⁵ Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

¹⁶⁶ So Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

¹⁶⁷ Deutlich Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

2. Recht auf gleichberechtigte demokratische Selbstbestimmung des Volkes

Zu betonen sind schließlich die demokratischen Grundsätze des Art. 2 VvB und Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, wonach jeder Bürgerin und jedem Bürger ein Recht auf effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe und Selbstbestimmung zusteht.¹⁶⁸

„Demokratie“ im Sinne von „Volkssouveränität“ in Art. 2 VvB, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG verlangt die Ausübung aller Staatsgewalt durch „das Volk“.¹⁶⁹ Dieses soll durch Parlamentswahlen, darüber hinaus aber auch außerhalb der Wahlen stets präsent bleiben.¹⁷⁰ Art. 2 VvB entspricht inhaltlich Art. 20 Abs. 2 GG, der bei der Auslegung des Art. 2 VvB zu berücksichtigen ist.¹⁷¹

Der „Volkswille“ steht im Vordergrund der demokratischen Grundsätze des Art. 2 VvB und des Art. 20 GG, an den die staatliche Gewalt rückgebunden ist. Das Volk handelt dabei mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen setzt nach der Rechtsprechung des BVerfG den „effektiven Einfluss“ des Volkes auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe voraus.¹⁷² Die effektive Einflussnahme des gesamten Volkes auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“.¹⁷³ Dadurch wird die Selbstbestimmung des Volkes gesichert. Wie aber ist der Begriff des Volkes zu verstehen?

a. Begriff des Volkes in der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG

Orientierung bietet vor allem die neuere Rechtsprechung des BVerfG. Darin wird deutlich, dass der Begriff „Volk“ in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG tatsächlich auf die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bezogen ist. Dies hebt das BVerfG in seinen jüngeren Judikaten immer wieder deutlich hervor. Es betont, dass die nach Art. 20 GG gebotene effektive Einflussnahme des Volkes das Recht jeder Bürgerin und jedes Bürgers auf gleichberechtigte Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung meint.¹⁷⁴

Die „Lissabon“-Entscheidung des BVerfG 2009 (2 BvE 2/08 u.a.) hat geklärt, dass aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG der „subjektive Anspruch“ der Bürgerinnen und Bürger auf „demokratische Teilhabe“ folgt, aus Art. 38 Abs. 1 GG ihr „Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung“.¹⁷⁵

In der späteren „NPD“-Entscheidung des BVerfG vom 17. Januar 2017 (2 BvB 1/13) wird der Zusammenhang zwischen Volkssouveränität, effektiver Einflussnahme sowie demokratischer Teilhabe und Selbstbestimmung der „Bürgerinnen und Bürger“ sehr deutlich:

„Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).“¹⁷⁶

¹⁶⁸ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; Meyer (Fn. 60), S. 1249; Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 59; wohl auch Schneider, NDR Info v. 1.2.2019, wonach ein paritätisches Wahlgesetz „verfassungsrechtlich kein Problem“ sei.

¹⁶⁹ BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66.

¹⁷⁰ BVerfGE 9, 37, 66; 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66 – ständige Rechtsprechung.

¹⁷¹ Drieckhaus-Drieckhaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 1.

¹⁷² BVerfGE 83, 60, 71 f.

¹⁷³ BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87; Dreier-Dreier, GG Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

¹⁷⁴ BVerfGE 83, 60, 71 f.

¹⁷⁵ BVerfGE 123, 267, 330.

¹⁷⁶ BVerfGE 144, 20, 208.

Nicht weniger deutlich heißt es in dem Beschluss des BVerfG vom 12. Juli 2017 (1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13):

„Nach dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG bedarf alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter, gleich ob unmittelbar außenwirksam oder nicht, der demokratischen Legitimation. Es muss sich auf den Willen des Volkes als der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger zurückführen lassen und, sofern nicht das Volk selbst entscheidet, ihm gegenüber verantwortet werden. Der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. Für die demokratische Legitimation staatlichen Handelns ist nicht deren Form entscheidend, sondern deren Effektivität.“¹⁷⁷

Dass es gerade auf die Einflussmöglichkeit und gleiche Teilhabe der „Bürgerinnen und Bürger“ und deren Recht auf Demokratie ankommt, betont das BVerfG erneut in dem aktuellen „EPGÜ“-Beschluss vom 13. Februar 2020 (2 BvR 739/19).¹⁷⁸

Demokratie im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 2 VvB bezieht sich demnach unmissverständlich auf den „Willen des Volkes als der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger“¹⁷⁹. Durch die ausdrückliche Erwähnung der „Bürgerinnen und Bürger“ macht das BVerfG das Volk nicht nur sichtbar, es klärt damit auch, wer das Rechtssubjekt der Demokratie ist. Subjekt und Zentralinstanz der Verfassungsordnung ist die Gesamtheit des Volkes, d.h. die „Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger“. Es sind die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, denen das „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“¹⁸⁰ zusteht.

Dieser Volksbegriff ist maßgeblich für das „Volk in Berlin“, also „die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben“, Art. 2 S. 1 VvB.

b. Volk und Parlamentarismus im Rückblick

Die effektive Einflussnahme und Teilhabe mittels parlamentarischer Beteiligung war und ist bislang jedoch real überwiegend nur Männern möglich. Maßgeblich sind dafür vor allem historische Gründe, die zu einem „demokratischen Vorsprung“ von Männern in allen politischen Bereichen geführt haben.

Ein Blick auf die historische Entwicklung des Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf (freie) Männer bezog. In der juristischen Literatur¹⁸¹ bleibt dies meist unerwähnt. Hier beginnt die Geschichte des Parlaments „im modernen Sinne“ in Deutschland mit den altständischen Vertretungskörperschaften auf Reichsebene und in den Territorien im 16. Jahrhundert. Als „erstes gesamtdeutsches Parlament“ gilt tatsächlich die Nationalversammlung von 1848 – der Umstand, dass sich unter

¹⁷⁷ BVerfGE 146, 164, 209.

¹⁷⁸ BVerfG, Beschluss v. 13.2.2020 – 2 BvR 739/19, juris LS 1, Rn. 97 f. Der Beschluss des BVerfG betraf das Zustimmungsgesetz von Bundestag und Bundesrat zum Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht (EPGÜ), ABl. C 175 v. 20.6.2013, S.1.

¹⁷⁹ BVerfGE 146, 164, 209.

¹⁸⁰ BVerfGE 123, 267, 330.

¹⁸¹ Zur Geschichte des Parlaments und Wahlrechts in Deutschland vgl. Dreier-Morlok, GG Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 5 ff., 8 ff.

den 809 Abgeordneten keine Frau befand, findet keine Erwähnung. Dass auch die Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ im Sinne der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 ausschließlich Männer waren – dies gilt auch für das wahlberechtigte und insofern repräsentierte „Volk“, ausschließlich Männer –, bleibt in der Literatur ebenfalls meist unerwähnt.¹⁸² Dies zeigt, der Blick auf das „Volk“ in der rechtlichen Literatur war und ist immer noch ein männlicher – es fällt gar nicht auf, wenn die Frauen fehlen. Erst in neueren Werken wird dieser Blick langsam korrigiert,¹⁸³ jedoch ohne daraus die notwendigen Konsequenzen für das Demokratieverständnis abzuleiten, das „gesellschaftlich situiert“ zu verstehen ist.¹⁸⁴ Es wird ausgeblendet, dass die moderne liberale Demokratie im Verlauf der Revolutionen des 18. Jahrhunderts entstand, die die politische Gleichheit allein auf männliche Bürger bezog und nur für diese durchsetzte, nicht jedoch für Bürgerinnen. Das prominenteste Beispiel ist die Französische Revolution und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die tatsächlich eine Erklärung der Männerrechte war.¹⁸⁵ Gleichzeitig wurde in der aufklärerischen Philosophie des 18. Jahrhunderts die These von der fundamentalen Andersartigkeit der „weiblichen Natur“ entdeckt. Diese diente als Legitimation für den Ausschluss von Frauen aus den bürgerlichen und politischen Rechten sowie von ihrer Rechtssubjektivität und rechtfertigte ihre Entrechtung und Bevormundung.¹⁸⁶

Das Verständnis von Parlamentarismus und dessen Funktion im Rahmen eines repräsentativen Systems – wie auch der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes – änderten sich in Deutschland erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12. November 1918 und seine Verankerung in Art. 22 der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Mit der Einführung des Frauenwahlrechts 1918 wurden Frauen als hälftiger Teil des Volkes – in der Demokratie der Souverän – das erste Mal sichtbar. Es war der Beginn der Demokratie in Deutschland. Vorausgegangen war ein langjähriger Kampf der Frauen um das Wahlrecht, der bereits 1791 mit der von *Olympe de Gouges verfassten Schrift „Die Rechte der Frauen. Die Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“ kurz nach der Revolution in Frankreich (1789) begann* – Olympe de Gouges, die sich für die Gleichberechtigung von Frauen ebenso einsetzte wie gegen die Sklaverei, endete am 3. November 1793 unter der Guillotine auf dem Schafott.¹⁸⁷ In Deutschland begann die Frauenwahlrechtsbewegung in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Hedwig Dohm forderte 1873 ausdrücklich das aktive und passive Wahlrecht als Voraussetzung der Selbstbestimmung eines jeden Menschen und betonte in ihrem Werk „Der Frauen Natur und Recht“ (1876): „So lange der Mann unverantwortlicher Gesetzgeber für die Frauen ist, werden im Wesentlichen die Zustände bleiben wie sie sind“.¹⁸⁸ Anfang des 20. Jahrhunderts kam es dann 1911 anlässlich des ersten

¹⁸² Vgl. Dreier-Morlok, GG Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 5 ff., 8 ff.

¹⁸³ Vgl. Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, Einführung Rn. 50 ff., der darauf hinweist, dass sich das Wahlrecht in Deutschland bis 1918 nur auf männliche Staatsbürger bezog.

¹⁸⁴ So zu Recht Röhner (Fn. 60), S. 267 ff.

¹⁸⁵ Hilpert, Menschenrecht – Frauenrechte?, JCSW 1993, S. 35, 40 ff.

¹⁸⁶ Vgl. Hilpert (Fn. 185), S. 42 m.w.N. in Fn. 13; Lloyd, Das Patriarchat der Vernunft: „männlich“ und „weiblich“ in der westlichen Philosophie, 1985 und Jauch, Immanuel Kant zur Geschlechterdifferenz. Aufklärerische Vorurteilkritik und bürgerliche Geschlechtsvormundschaft, 1988; s. auch Röhner, Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetz und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie, Discussion Paper 40, 01/2020, hrsg. von Beblo u.a./Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, S. 13 f.

¹⁸⁷ Vgl. König (Fn. 28), S. 53; Jung, Olympe de Gouges tritt für die Rechte der Frauen ein, Deutschlandfunk vom 14.9.2016, abrufbar unter https://www.deutschlandfunk.de/vor-225-jahren-olympede-gouges-tritt-fuer-die-rechte-der-871.de.html?dram:article_id=365657.

¹⁸⁸ Zitiert nach König (Fn. 28), S. 53.

Internationalen Frauentags im gesamten Deutschen Reich zu öffentlichen „Volksversammlungen“ von Frauen, in denen sie nicht nur das aktive und passive Wahlrecht zwecks Mitentscheidung forderten, sondern auch deutlich machten: Wir sind (auch) das Volk.¹⁸⁹ Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die politischen Vereine des 19. Jahrhunderts bereits zu politischen Parteien entwickelt, die aber zunächst nur Männern offen standen, weil eine Mitgliedschaft von Frauen rechtlich untersagt war. Erst die Aufhebung des Preußischen Vereinsrechtes 1908 beseitigte dieses gesetzliche Verbot.¹⁹⁰ Parteipolitische Aktivitäten von Frauen mussten sich seither in die verfestigten männlichen Strukturen einfügen. Trotz staatsbürgerlich formaler Gleichheit aufgrund der Verfassung blieben Frauen eine vom einfachen Gesetzgeber mit minderen Rechten ausgestattete „Gruppe“, die auf Familienaufgaben reduziert wurde.¹⁹¹ Auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 änderte sich daran nichts. Frauen kämpften weiter gegen die fortbestehende diskriminierende Gruppenzuordnung und für die Anerkennung als gleichwertige und gleichberechtigte Bürgerinnen. Diese Gleichberechtigung erkennt ihnen Art. 3 Abs. 2 GG ausdrücklich zu und verpflichtet den Staat zudem, aktiv dafür zu sorgen, dass die Gleichberechtigung auch in der Rechtswirklichkeit des Parlamentarismus eintritt und die paritätische Partizipation von Frauen in den Parlamenten gewährleistet ist.¹⁹²

Heute, mehr als 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts und mehr als 70 Jahre nach Einführung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern durch Art. 3 Abs. 2 GG, der bekanntlich der Kampf um die Gleichberechtigung durch Elisabeth Selbert im männlich dominierten Parlamentarischen Rat 1948/49 vorausging¹⁹³, schließt der durch die o.g. Rechtsprechung des BVerfG geprägte Begriff der „Volksherrschaft“ unstreitig die hälftige Herrschaft von Frauen mit ein – aber nicht nur formal, sondern materiell-rechtlich. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG erschöpft sich das den Einzelnen garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt. Es geht darum, dass die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und materiell „etwas bewirken“ können.¹⁹⁴ Es reicht daher nicht aus, dass Frauen und Männer formal ein gleiches Stimm- und Wahlrecht besitzen. Es geht um die gleichberechtigte Mitherrschaft von Frauen in der Rechtswirklichkeit, die bis heute nicht besteht. Die reale „Volksherrschaft“ zeigt sich in den Parlamenten, die nach wie vor einen deutlich höheren Anteil männlicher als weiblicher Abgeordneter aufweisen, weil „die Gleichstellung von Frauen und Männern (...) in den Parlamenten und Parteien noch immer nicht erreicht (ist).“¹⁹⁵ Die vermeintlich geschlechtslos-individualistische Vorstellung von „dem Staatsbürger“ bzw. „dem Volk“ blieb in der Bundesrepublik Deutschland faktisch immer männlich.

Dass dieser Umstand selten als demokratisches Defizit wahrgenommen wird, liegt an der Prägung durch die vermeintlich geschlechtslose Vorstellung von dem „Volk“. Dies zeigt das Beispiel des Thüringer Landtags. In der aus der 5. Legislaturperiode stammenden Druck-

¹⁸⁹ Siehe dazu *Lebendiges Museum online*, <https://www.dhm.de/lemo/rueckblick/der-internationale-frauentag.html>.

¹⁹⁰ Zur Vorgeschichte der Frauenrechte vgl. Böttger, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3 II Grundgesetz, 1990, S. 16 ff.

¹⁹¹ Deutlich Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 8; zur mühsamen Verbesserung der Rechtsstellung der Frauen in Deutschland vgl. Schmidt-Beus, Meilensteine in der Entwicklung der rechtlichen Stellung der Frau in Deutschland seit dem Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten, NZFam 2016, S. 1118 ff.

¹⁹² So Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 8.

¹⁹³ Dazu Böttger (Fn. 190), S. 160 ff.

¹⁹⁴ Vgl. BVerfGE 134, 366, 369 Rn. 51 f.

¹⁹⁵ König (Fn. 28), S. 53, 55.

schrift „Willkommen im Zentrum der Demokratie“¹⁹⁶, ähnlich in der „Handreichung für den Sozialkundeunterricht“ an Schulen zum Thema Demokratie (2017)¹⁹⁷ und bis 2017 auch auf der Website des Landtags ist zu erfahren, Thüringen sei das „Kernland des deutschen Parlamentarismus“ – denn:

„In Thüringen tagte die erste frei gewählte Volksvertretung Deutschlands: Am 2. Februar 1817 trat der Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach zusammen.“

Da das Wahlrecht für Frauen aber bekanntlich erst 1918 eingeführt wurde, wird deutlich, von welchem „Volk“ und welcher „Volksvertretung“ hier ganz selbstverständlich und unreflektiert die Rede ist – es waren allein Männer, die wählten und allein Männer, die diese Männer in der „Volksvertretung“ repräsentierten. 1817 gab es noch keine „Volksvertretung“, denn die Hälfte des Volkes, die Frauen, waren an den Wahlen nicht beteiligt. Die Demokratie begann in Deutschland erst 1918 mit dem Wahlrecht der Frauen. Durch die paritätische Änderung des inzwischen vom ThürVerfGH für nichtig erklärten Thüringer Wahlgesetzes von 2019¹⁹⁸ hatte sich der Thüringer Gesetzgeber von diesem defizitären Demokratieverständnis zu Recht distanziert.

3. Effektiver Einfluss der Bürgerinnen und Bürger

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Postulat der effektiven Einflussnahme und gleichberechtigten Teilhabe des Volkes im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG und bezieht dieses auf das gesamte Volk einschließlich der weiblichen Bevölkerung, so zeigt sich, es geht heute um die Durchsetzung der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und Partizipation der Bürgerinnen in der politischen Wirklichkeit. Diese ist in der repräsentativen Demokratie nur durch tatsächlich effektiven repräsentativen Einfluss auf die Parlamente – vermittelt über die Parteien („Parteiendemokratie“) – zu erreichen. Volksherrschaft in Verbindung mit der Idee der repräsentativen Demokratie zielt auf Spiegelung der in der Wählerschaft vorhandenen gesellschaftspolitischen Ansichten, insbesondere die Anliegen des männlichen und weiblichen Staatsvolks. Dies kann nur mit Hilfe entsprechender Repräsentantinnen und Repräsentanten im Parlament gelingen. Nur sie können den gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger im Parlament Gehör verschaffen, indem sie diese in den parlamentarischen Diskurs einbringen und gleichberechtigten Entscheidungen zuführen. Das kann nur gelingen, wenn die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger gleichgewichtig im Parlament vertreten werden.

Dies entspricht der Idee der Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG. Tatsächliche politische Freiheit und Gleichheit sind Grundbedingungen der Demokratie. Als Kerngehalt des Demokratiegebots gilt der allgemeine Gleichheitssatz.¹⁹⁹ Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich-demokratischen Verfassung dar²⁰⁰ und wird durch die speziellen Gleichheitsätze des Art. 38 Abs. 1 GG und des Art. 3 Abs. 2 GG konkretisiert. Die Anwendungsbereiche des Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG stehen hier nebeneinander

¹⁹⁶ Thüringer Landtag, Willkommen im Zentrum der Demokratie, ohne Jahresangabe, S. 12, abrufbar unter <https://d-nb.info/1177647176/34>.

¹⁹⁷ Thüringer Landtag, Demokratie. Handreichung für den Sozialkundeunterricht, Nov. 2017, abrufbar unter https://www.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/1-Hauptmenue/6-Service_und_Kontakt/8-Publikationen/Dokumente/Sekundarstufe.pdf.

¹⁹⁸ Thür GVBl. 2019, S. 322. Zum Urteil des ThürVerfGH vom 15.7.2020 siehe oben I.

¹⁹⁹ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 8.

²⁰⁰ BVerfGE 6, 257, 265.

und ergänzen sich, um die tatsächliche politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten – das heißt in erster Linie, angesichts der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“, ²⁰¹ deren gleiche demokratische Teilhabe in der politischen Wirklichkeit herzustellen.

Für diese Betrachtung spricht der aktuelle Beschluss des BVerfG vom 29. Januar 2019 ²⁰² zur Verfassungswidrigkeit der Wahlrechtsausschüsse nach § 13 Nr. 2 BWahlG. Im Rahmen einer Wahlprüfbeschwerde wurde das Verhältnis der beiden besonderen Gleichheitssätze des Art. 38 Abs. 1 GG und des Art. 3 Abs. 3 GG geklärt. Danach ist das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 GG, anwendbar. Die Anwendungsbereiche der beiden Gleichheitssätze überschneiden sich, so dass eine differenzierende Behandlung, die beide Anwendungsbereiche berührt, an jedem dieser Gebote zu messen ist. Für das Verhältnis zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG gilt dann nichts anderes, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 GG und in besonderer Form in Art. 3 Abs. 2 GG („Männer und Frauen“) enthalten ist. Auch zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG kommt es zu einer partiellen Überschneidung der Anwendungsbereiche (Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, Gleichstellung von Frauen und Männern).

VI. RECHTE UND AUFGABEN DER PARTEIEN

Die Rechte der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG werden durch paritätische Regelungen nicht verletzt. Art. 21 GG gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG unmittelbar auch für die Länder und ist insoweit zugleich Bestandteil der Landesverfassung. ²⁰³

Paritätische Regelungen betreffen den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, der die Freiheit der Parteien hinsichtlich Gründung und Betätigung umfasst. Dazu zählt unter anderem die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems, die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. In diesem Zusammenhang beanspruchen wiederum die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Geltung. ²⁰⁴ Hier besteht ein wechselseitiger Bezug. Ob paritätische Regelungen als bloße Ausgestaltung der innerparteilich geltenden demokratischen Grundsätze („Demokratiegebot“) zu betrachten sind – wie hier vertreten – oder als rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit, ist letztlich nicht entscheidend. Denn sie sind auf jeden Fall gerechtfertigt. Dies gilt auch für das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, wie im Folgenden dargelegt wird.

1. Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG ist nur vor dem Hintergrund der besonderen Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Art. 21 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sanktioniert die moderne parteienstaatliche Demokratie in Bund und Ländern verfassungsrechtlich. ²⁰⁵ Dadurch kommt die Anerkennung der Parteien als politische Handlungseinheiten zum Ausdruck, deren die heutige Demokratie bedarf, um allen Wählerinnen und Wählern wirksamen Einfluss auf

²⁰¹ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14, juris Rn. 8, 24, Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss v. 24.11.2014 – 4 W 55/14, juris

²⁰² BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris OS 3, Rn. 51 ff.

²⁰³ BVerfGE 1, 208, 233; 23, 39; 66, 114; VerfGH Berlin, Beschluss v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 9.

²⁰⁴ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 24.

²⁰⁵ BVerfGE 1, 208, 225; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Sannwald, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 4.

das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Das Grundgesetz erkennt damit die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes an und erhebt sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.²⁰⁶

Maßgeblich ist die verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung gegenüber den Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.²⁰⁷ Im Modell der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erfolgt die politische Willensbildung in erster Linie durch Parlamentswahlen. Durch die Wahl der Abgeordneten wird der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlicher Herrschaft hergestellt.²⁰⁸

Rechtlich ordnet das Grundgesetz die Parteien einem Übergangsbereich zwischen Staat und Gesellschaft zu: Sie sind einerseits frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, andererseits sind sie in den systematischen Zusammenhang der Staatsorganisation gestellt und wirken so in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hinein. Somit spielen sie *die* zentrale Rolle sowohl bei der demokratischen Willensbildung der Wählerinnen und Wähler, als auch bei der (anschließenden) staatlichen Entscheidungsfindung.²⁰⁹

Da das Volk auf die Auswahl der von den Parteien aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten keinen Einfluss hat, ist eine effektive Einflussnahme des Volkes insoweit nicht möglich²¹⁰ – das Wahlvolk kann letztlich nur entscheiden, überhaupt irgendeine Parteiliste und/oder deren nominierte Wahlkreiskandidaten bzw. deren bislang nur selten nominierte Wahlkreiskandidatinnen zu wählen oder aber der Wahl völlig fernzubleiben. Daher kommt dem demokratischen Verhalten der Parteien im Rahmen der innerparteilichen Nominierung ihrer Kandidatinnen und Kandidaten entscheidendes Gewicht zu.

2. Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie durch Bindung an Parität

Für den Prozess der Legitimationsvermittlung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, also dem Volk, und der Staatsgewalt bedarf es einer innerparteilichen Organisation, welche dafür sorgt, dass der Wille der Bürgerinnen und Bürger wirksam im Parlament zur Sprache gelangt. Insoweit kommt das *Gebot der innerparteilichen Demokratie* in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zum Tragen. Hier zeigt sich der enge Zusammenhang des Art. 21 GG mit dem Demokratieprinzip, Art. 20 GG, und dem parlamentarischen Regierungssystem.²¹¹

Die Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung muss im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen *Gebot der demokratischen inneren Ordnung* nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ausgeübt werden, das die *Rechte der Parteien verfassungsimmanent beschränkt*. Das BVerfG hat frühzeitig geklärt, dass diese Beschränkung vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Diktatur gerade der Sicherung der freiheitlichen Demokratie dient. In dem zweiten Urteil zur Parteienfinanzierung (1966) heißt es dazu:²¹²

²⁰⁶ BVerfGE 41, 399, 416; 66, 107, 114; 120, 82 ff.; VerfGH Berlin, Beschluss v. 21.9.1995 – 12/95, juris Rn. 25.

²⁰⁷ BVerfGE 144, 20, 194.

²⁰⁸ BVerfGE 144, 20, 209 („gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten“).

²⁰⁹ BVerfGE 85, 264, 285; Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 1.

²¹⁰ Von Arnim, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP 2004, S. 115, 116.

²¹¹ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 3.

²¹² BVerfGE 20, 56 Rn. 139.

„Der Verfassungsgeber hat in Art. 21 GG in entschiedener Abkehr vom nationalsozialistischen Herrschaftssystem die rechtliche Stellung der Parteien in der neugeschaffenen parlamentarischen Demokratie verankert (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG). Er hat zugleich aus der Entwicklung des Nationalsozialismus (...) Folgerungen gezogen und auch in bezug auf die Parteien Vorkehrungen getroffen, die der Sicherung der freiheitlichen Demokratie dienen sollen. Diesem Zweck dient nicht nur die Vorschrift des Art. 21 Abs. 2 GG (...), sondern auch das Gebot, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) (...). Nur zur Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat der Verfassungsgeber diese Beschränkungen der Freiheit der Parteien vorgesehen.“

Maßgeblich für die in dem Urteil genannte „Entwicklung des Nationalsozialismus“ war die von 1933 bis 1945 einzig zugelassene NSDAP, die in Bezug auf ihre innere Parteiorganisation schon 1921 beschlossen hatte, dass eine Frau niemals Mitglied der Parteiführung oder eines leitenden Ausschusses werden durfte.²¹³ Da Partei und Staat im Nationalsozialismus eine Einheit bildeten, führte dieser Ausschluss von Frauen von Führungsämtern dazu, dass bei den drei Reichstagsscheinwahlen im November 1933, März 1936 und April/Dezember 1938, an denen nur die NSDAP teilnahm, den Frauen das passive Wahlrecht faktisch entzogen wurde.²¹⁴ Die von der NSDAP auf den Wahlvorschlagslisten Nominierten waren ausschließlich Männer, zum Teil gar keine Parteimitglieder sondern sogenannte Gäste, die anschließend in den Reichstag einzogen („Führungsamt“). Formal galt das Wahlrecht der Weimarer Republik, das die aktiv und passiv wahlberechtigten Frauen und Männer formal gleich behandelte.

Vor diesem Hintergrund ist das Gebot der inneren demokratischen Ordnung in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auch als eine Vorkehrung des Verfassungsgebers zu verstehen, die einer *verschleierte Entrechtung von Frauen durch die innere Parteiorganisation und interne Parteistrukturen* entgegentreten und diese verhindern will – zur Sicherung der freiheitlichen Demokratie.

Die Kandidatenaufstellung unterfällt somit keinem ausschließlichen Recht der Parteien zur autonomen Selbstorganisation. Das Recht der Parteien zur Nominierung wird durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG von vornherein beschränkt. Zudem gelten die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG.

Die Parteienfreiheit zur Nominierung muss daher so ausgeübt werden, dass *erstens* die demokratischen Rechte der kandidierenden Personen nicht beeinträchtigt werden, hier vor allem das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG. *Zweitens* müssen aufgrund der Kandidaturen im Falle der Wahl die gesellschaftspolitischen Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament gleichmäßig „gespiegelt“ werden können. Nur so kann der Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe der gewählten Abgeordneten auch tatsächlich verwirklicht werden. Voraussetzung dafür ist notwendigerweise die gleichmäßige, paritätische Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlvorschlägen der Parteien. Genau diesem Ziel dienen paritätische Wahlregelungen.

²¹³ Aufgrund des NSDAP-Parteibeschlusses v. 21.1.1921 konnte keine Frau Mitglied der Parteiführung oder eines leitenden Ausschusses werden, vgl. *Klinksiek*, Die Frau im NS-Staat, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Nr. 44, 1982, S. 20 und dort in Fn. 3 mit Hinweis auf *Heiden*, Geschichte des Nationalsozialismus, 1932, S. 212 f.

²¹⁴ Darauf weist auch *König* in ihrem Vortrag ausdrücklich hin, vgl. *König* (Fn. 28), S. 53, 55.

Aus der Parteienfreiheit folgt kein Recht auf Diskriminierung von Kandidatinnen oder Kandidaten oder gar auf Willkür. Dies verbietet schon Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Danach sind bei den parteiinternen Willensbildungsprozessen neben den Wahlrechtsgrundsätzen auch andere Verfassungspostulate wie Art. 3 Abs. 2 GG zu beachten.²¹⁵ Denn politische Parteien stehen nicht außerhalb der Verfassung, sie sind vielmehr eingebunden in die Verfassung. Dies hat das BVerfG in Bezug auf die Aufgabenzuweisung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG bereits in einer der ersten Entscheidungen klargestellt (1952)²¹⁶:

„Der Zweck dieser Bestimmung ist, die in der Weimarer Verfassung zwischen der politischen Wirklichkeit und dem geschriebenen Verfassungsrecht bestehenden Spannungen zu beheben. Dadurch ist von Bundes wegen der moderne demokratische Parteienstaat legalisiert; die Parteien sind in die Verfassung eingebaut. Ein solcher Einbau enthält die Anerkennung, daß die Parteien nicht nur politisch und soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen sind. Sie sind zu integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens geworden. Sie stehen daher nicht wie andere soziale Gebilde nur in einer verfassungsmäßig gesicherten Position dem Staate gegenüber.“

Parteien sind folglich keine privaten Dritten²¹⁷ wie z. B. Privatunternehmen. Sie erfüllen eine verfassungsrechtliche Aufgabe und dienen als Bindeglied zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlicher Demokratie der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger. Ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe können Parteien aber nur dann nachkommen, wenn sie als „Transmitter“ zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, also dem gesamten Wahlvolk, dessen gesellschaftspolitischen Vorstellungen und dem zu wählenden Parlament wirken. Um dies zu gewährleisten, werden die Parteienrechte, wie oben dargelegt, durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG begrenzt.

Im Übrigen würden Parteien auch als private Dritte nicht außerhalb der Verfassung stehen. Nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG gilt das Verbot der faktischen Diskriminierung von Frauen, Art. 3 Abs. 2 GG, – mittelbar – auch für Private.²¹⁸ So hat das BVerfG 2003 in dem Beschluss zum Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld entschieden, dass im Zuge systematischer Verfassungsinterpretation²¹⁹ der Gesetzgeber „faktische Diskriminierungen“ von Frauen durch das Verhalten Privater, das sich als Folge einer gesetzlichen Regelung ergibt, verhindern muss.²²⁰ Denn Art. 3 Abs. 2 GG stellt ein Gleichberechtigungsgebot auf, das sich umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.²²¹ Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG stellt dies seit 1994 ausdrücklich klar.²²² Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Frauen müssen daher auch dann innerhalb der Parteien faktisch die gleichen Chancen haben wie Männer, wenn man Parteien bloß als schlichte Private betrachten wollte – was sie nicht sind.²²³

²¹⁵ Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10; s. auch Völzmann, Je freier desto besser? – Parteienfreiheit und Parität, Völzmann, djbZ 2019, S. 130, 132.

²¹⁶ BVerfGE 1, 208 ff. Rn. 57.

²¹⁷ A.A. BayVerfGH, Urteil v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 91, 123 f., 129, 131.

²¹⁸ Dies übersieht der BayVerfGH, wie Röhner zutreffend bemerkt (Fn. 186), S. 13.

²¹⁹ BVerfGE 109, 64 Rn. 208.

²²⁰ BVerfGE 109, 64 Rn. 212.

²²¹ BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109.

²²² Vgl. BVerfGE 92, 91, 109.

²²³ Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276, 285.; 109, 64 Rn. 209.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG den Grundrechten, insbesondere dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, in Privatrechtsverhältnissen eine neue, unmittelbare Gewichtung beimisst. Dies zeigt sich in der „Fraport“-Entscheidung (2011)²²⁴, der „Bierdosen-Flashmob“-Entscheidung (2015),²²⁵ vor allem aber in der „Stadionverbot“-Entscheidung (2018).²²⁶ In der letztgenannten Entscheidung bezieht das BVerfG den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, auf eine Konstellation, die allein Private betrifft, d.h. auf grundrechtspflichtige Private.²²⁷ In der Entscheidung betont das BVerfG, „gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten“ könnten sich aus Art. 3 Abs. 1 GG für „spezifische Konstellationen“ ergeben, etwa aus Monopolstellungen oder aber aufgrund „struktureller Überlegenheit“ Privater.²²⁸ Die daraus resultierende „Entscheidungsmacht“ dürfe nicht dazu genutzt werden, „bestimmte Personen ohne sachlichen Grund (...) auszuschließen“.²²⁹ Ergänzend stützt sich das BVerfG²³⁰ auf das völkerrechtliche Menschenrecht auf Teilhabe am kulturellen Leben gemäß Art. 15 Abs. 1a des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.²³¹

Somit ist nach der Rechtsprechung des BVerfG letztlich die gesellschaftliche Position Privater entscheidend, also ihre tatsächliche, spezifische Machtposition. Kommt Privaten eine solche Machtposition zu, sind sie unmittelbar an die Grundrechte gebunden und müssen ihre Entscheidung, ebenso wie staatliche Stellen, unter Beachtung des Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG, treffen.²³² Diese Grundrechtsbindung lässt sich auf politische Parteien übertragen, anknüpfend an ihr Monopol als Wahlvorbereitungsorganisationen nach Art. 21 Abs. 1 GG und ihre damit verbundene spezifische Machtposition, die ihnen im Rahmen der parteiinternen Nominierung von Kandidaturen für die spätere Besetzung des Staatsorgans Parlament zukommt. Sie sind an Art. 3 Abs. 1 GG unmittelbar gebunden. Art. 3 Abs. 1 GG wird insbesondere durch den besonderen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 2 GG konkretisiert, der politische Parteien daher ebenfalls unmittelbar bindet.

Diese Auffassung wird zudem durch Art. 11, Art. 7 und Art. 4 des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW)²³³ gestützt. Aus diesem menschenrechtlichen Übereinkommen ergeben sich internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. CEDAW liegt ein „materiales Gleichheitskonzept“ zugrunde, das die Trennung von Privatem und Öffentlichem überwindet. Es zielt auf die De-facto-Gleichheit von Frauen und Männern, ein rein formales Gleichheitsverständnis reicht nicht aus.²³⁴ Als völkerrechtlicher Vertrag erlangt CEDAW nach der Rechtsprechung des BVerfG verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes.²³⁵ Daraus kann eine Modifizierung der verfassungsrechtlichen

²²⁴ BVerfGE 128, 226.

²²⁵ BVerfG, Beschluss v. 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15 = NJW 2015, 2485 ff.

²²⁶ BVerfGE 148, 267.

²²⁷ Vgl. *Jobst*, Konsequenzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater, NJW 2020, S. 11 ff.

²²⁸ BVerfGE 148, 267 Rn. 41.

²²⁹ BVerfGE 148, 267 Rn. 41.

²³⁰ BVerfGE 148, 267 Rn. 42. Offen ließ das BVerfG, ob darüber hinaus auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) oder weitere Grundrechte Beachtung beanspruchen können, Rn. 43.

²³¹ In Kraft getreten am 3.1.1976, vgl. UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1976 II, S. 428. Einbezogen wurde auch der interpretierende General Comment Nr. 21 [2009], 43rd session, UN Doc E/C.12/GC/21.

²³² Ebenso *Jobst* (Fn. 227), S. 16.

²³³ BGBl. 1985 II, S. 648.

²³⁴ Vgl. *König/Schadendorf*, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, S. 853, 855.

²³⁵ Vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 367 f.

Maßstäbe folgen.²³⁶ Die insoweit gebotene CEDAW-freundliche Interpretation von Art. 3 Abs. 2 GG knüpft an das materiale Gleichheitskonzept an, für das die Unterscheidung zwischen „privat“ und „öffentlich“ nicht relevant ist²³⁷ (s. unten VII. 2. c.).

Es wird deutlich: Parteien sind letztlich ein Instrument zur Verwirklichung der politischen Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, den aus Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG hergeleiteten demokratischen Partizipationsrechte zur Sicherung ihres Rechts auf demokratische Selbstbestimmung. Politische Parteien entfalten ihre Betätigung letztlich auf der Basis der demokratischen Rechte des Volkes. Im Vordergrund der *Nominierungsfreiheit* muss daher die Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen und Bürger „auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“²³⁸ gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 2, Art. 39 Abs. 1 VvB stehen. Das ist die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG.

Paritätische Regelungen in Wahlgesetzen – z. B. §§ 29 Abs. 5, 30 Abs. 1 S. 4 und S. 5 ThürLWG für Wahlvorschlagslisten – gestalten die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien im Rahmen des Gebots demokratischer innerer Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG letztlich verfassungskonform aus und „tragen zur Verwirklichung von mehr Demokratie bei“.²³⁹

Aber selbst, wenn man einen Eingriff in Art. 21 Abs. 1 GG bejahen wollte, wäre dieser verhältnismäßig und gerechtfertigt (dazu unten VII. 2.).

3. Irrelevanz des Frauen- und Männeranteils einer Partei

Nicht relevant ist der Frauen- oder Männeranteil unter den Parteimitgliedern einer Partei.²⁴⁰ Maßgeblich ist allein der etwa hälftige Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger am Volk²⁴¹ sowie ihr Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an demokratischer Mitbestimmung, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG. Schließlich vertreten Abgeordnete das Volk und nicht die eigenen Parteiangehörigen.²⁴² Die gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG gebotene „effektive Einflussnahme“ des (Wahl-) Volks muss ihm unabhängig von einer Parteizugehörigkeit durch die Parteien ermöglicht werden. Denn das Recht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme steht allen (wahlberechtigten) 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 Abs. 1 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen der Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten gespiegelt werden. Eine sogenannte „mitgliedschaftsrelationale Frauen- oder Männerquote“ ist daher verfassungsrechtlich nicht relevant. Maßgeblich ist allein der jeweils etwa hälftige Anteil der Frauen und Männer am wahlberechtigten Volk – das ist der Bezugspunkt der repräsentativen Demokratie.

²³⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 62, 66.

²³⁷ Vgl. König/Schadendorf (Fn. 234), S. 858, die aus Art. 4 Abs. 1 CEDAW in Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG zur Erreichung der De-facto Gleichheit von Frauen und Männern auch niedrigere Anforderungen an die Rechtfertigung von etwaigen Ungleichbehandlungen von Männern herleiten.

²³⁸ BVerfGE 123, 267, 330.

²³⁹ Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10.

²⁴⁰ Ebenso Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 58.

²⁴¹ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295; Dies., Süddeutsche Zeitung v. 9./10.2.2019, Außenansicht. Parité, S. 5; Brosius-Gersdorf, Gastbeitrag, Rheinische Post v. 3.3.2019, Parité-Gesetz in Deutschland: Reißverschluss ist Pflicht, https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschlandreissverschluss-ist-pflicht_aid-37129243.

²⁴² Zutreffend Süssmuth, (Fn. 58).

4. Chancengleichheit der Parteien

Paritätische Regelungen verletzen die Chancengleichheit der Parteien nicht.

Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit folgt auf Landesebene aus ihrem verfassungsrechtlichen Status in Art. 21 Abs. 1 GG, der in den Ländern unmittelbar gilt und Bestandteil der Landesverfassungen ist.²⁴³ Nach der Rechtsprechung des BVerfG verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb inhaltlich, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden.²⁴⁴

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Die Gleichberechtigung der Parteien und die daraus resultierende Chancengleichheit sind formal zu verstehen. Der öffentlichen Gewalt ist jede unterschiedliche Behandlung der Parteien versagt, durch die ihre Chancengleichheit bei den Wahlen einschließlich der Wahlvorbereitung verändert werden kann.²⁴⁵ Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen.²⁴⁶ Denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen, je nach Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren.²⁴⁷ Nach der Rechtsprechung des VerfGH Berlin verbietet der Grundsatz der Chancengleichheit „jede staatliche Maßnahme, die den Anspruch einer Partei auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigt“.²⁴⁸

Für derartige Beeinträchtigungen durch paritätische Regelungen bestehen jedoch keine Anzeichen.

Denn die oben skizzierten paritätischen Regelungen (s.o. zu B.) beziehen sich auf alle Parteien – eine unterschiedliche rechtliche Behandlung der Parteien besteht demzufolge nicht. Die Regelungen führen zu keiner gesetzlich verursachten Wettbewerbsverzerrung, da sie die bestehende Wettbewerbslage nicht verändern.

Dies gilt auch im Hinblick auf kleinere Parteien, die weniger Mitglieder haben als größere Parteien wie die Volksparteien. Daher können sie bei der Kandidatenaufstellung im Vergleich zu großen Parteien nur auf einen kleineren Personenkreis zurückgreifen. Dies ist jedoch Teil des politischen Wettbewerbs, der sich auch auf die Anwerbung von Mitgliedern auf der Grundlage des jeweiligen Parteiprogramms bezieht. In der Zahl der Mitglieder einer Partei kommt der unterschiedliche Zuspruch einer Partei bei den Bürgerinnen und Bürgern zum Ausdruck. Die Größe und die Mitgliederzahlen sind somit Bestandteil des Parteienwettbewerbs. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt nicht, die bestehenden Unterschiede, die sich aus der unterschiedlichen Größe oder Leistungsfähigkeit einer Partei ergeben, auszugleichen.²⁴⁹

²⁴³ BVerfGE 120, 82, 104; 66, 197, 114; VerfGH Berlin, Urteil v. 03.12.2014 – VerfGH 2/14, BeckRS 2014, 58981 S. 7.

²⁴⁴ Vgl. BVerfGE 3, 19, 26; 21, 196, 199.

²⁴⁵ Vgl. BVerfGE 135, 129 Rn. 53; 120, 82, 104; ThürVerfGH, Urteil v. 03.12.2014 – VerfGH 2/14, BeckRS 2014, 58981 S. 8.

²⁴⁶ BVerfGE 111, 382, 398 m.w.N. – ständige Rechtsprechung.

²⁴⁷ BVerfGE 111, 382, 398.

²⁴⁸ VerfGH Berlin, Beschluss v. 21.9.1995 – 12/95, juris Rn. 26; VerfGH Berlin, Beschluss v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 9.

²⁴⁹ BVerfGE 24, 300, 344; 73, 40, 89; 85, 264, 297.

Allerdings kann sich eine ungleiche Behandlung von Parteien nach der Rechtsprechung des BVerfG auch aus der praktischen Auswirkung eines Gesetzes ergeben.²⁵⁰ Aber auch unter diesem Aspekt lässt sich hier keine Verzerrung des Wettbewerbs in Bezug auf solche Parteien erkennen, deren Frauenanteil an den Mitgliedern unter 50 Prozent liegt. Die Praxis zeigt, dass auch Parteien mit einer Mitgliederstruktur, die mehr Männer als Frauen aufweist, in der Lage sind, ihre Kandidatenlisten paritätisch zu besetzen. Dies trifft namentlich auf die Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und im Kern auch die SPD („mindestens 40 Prozent“) zu, die seit Jahren aufgrund satzungsrechtlicher Vorgaben ihre Kandidatenlisten paritätisch besetzen müssen.²⁵¹ Keine dieser Parteien erreicht derzeit einen Frauenanteil von 50 Prozent unter ihren Mitgliedern: Bündnis 90/Die Grünen 40,5 Prozent, Die Linke 36,4 Prozent, SPD 32,6 Prozent. Der Frauenanteil in der CDU liegt bei 26,3 Prozent, in der FDP bei 23,7 Prozent, in der CSU bei 20,7 Prozent und in der AfD bei 17,1 Prozent.²⁵²

Die paritätischen Regelungen werden daher dazu führen, dass kleinere Parteien ihre Bewerberinnen und Bewerber wie bisher aus einem kleineren Personalpool auswählen werden. Angesichts der bisherigen Praxis und der Erfahrung mit der paritätischen Nominierung von Wahlvorschlägen aufgrund parteiinterner Satzungsregelungen darf der Gesetzgeber aber in nachvollziehbarer Weise davon ausgehen, dass auch Parteien mit einem geringeren Frauenanteil in der Lage sind, die für eine *paritätische Liste* benötigten Kandidatinnen zu finden. Dafür sprechen auch die langjährigen Erfahrungen in Frankreich, auf die der Gesetzgeber ebenfalls zurückgreifen darf. Dort besteht für politische Parteien bereits seit fast 20 Jahren die gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Kandidatenaufstellung, sowohl für Kandidatenlisten als auch Direktkandidaturen. Nicht paritätisch besetzte Listen werden nicht zur Wahl zugelassen. Die Parteien in Frankreich sind in der Lage, ihr Personal aus dem Mitgliederpool paritätisch zu organisieren und ihre Listen und Wahlkreise paritätisch zu besetzen, unabhängig von ihrer Größe oder ideologischen Ausrichtung – dies gilt namentlich für die rechte Partei *Rassemblement National* (*Marine Le Pen*). Es besteht kein Grund für die Annahme, Parteien in Deutschland seien organisatorisch weniger leistungsfähig als Parteien in Frankreich.

Da eine Kandidatur nicht von der Erfüllung verbindlicher *Qualifikationsanforderungen* abhängt, weil solche verbindlichen Qualifikationskriterien schlicht nicht existieren, müssen weder Bewerber noch Bewerberinnen für die Nominierung bestimmte Qualifikationen nachweisen. Sie sind qua Parteimitgliedschaft gleichermaßen qualifiziert.

Im Übrigen steht es allen Parteien frei, auch Nichtmitglieder zu nominieren. Durch den Einbezug (parteinaher) *Externer* lässt sich der Kreis der Bewerberinnen und Bewerber erweitern. Von der Option, Externe zu nominieren, machen die Parteien schon heute bei Wahlen Gebrauch. Potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten in gewünschter Anzahl sind daher für alle Parteien auffindbar.

Die Teilnahme am politischen Wettbewerb wird durch die Auswirkungen der paritätischen Regelungen somit für kleine Parteien und solche mit einem geringeren Frauenanteil nicht eingeschränkt oder übermäßig erschwert.

Mittelbare Wettbewerbseffekte sind auch nicht unter dem Aspekt des „Attraktivitätsverlusts für Wähler“ zu erkennen. Zwar wird z. B. die AfD derzeit überwiegend von Männern gewählt. Es spricht jedoch nichts dafür, dass gerade die Wähler sich von der Partei abwenden

²⁵⁰ BVerfGE 8, 51, 64.

²⁵¹ Verstöße gegen internes Satzungsrecht bleiben ohne wahlrechtliche Folgen, so dass Abweichungen nicht ausgeschlossen sind, s. dazu die Nominierungsstatistik zur Landtagswahl 2019 unter A.II.1.a.

²⁵² Siehe die Übersicht bei *Niedermayer*, Parteimitglieder in Deutschland, Version 2019, Arbeitshefte aus dem Otto-Sammer-Zentrum, Nr. 30, FU Berlin 2019, S. 23 Tabelle 17.

würden, wenn die AfD mehr Frauen nominierte. Für die Wahlentscheidung der Wahlberechtigten ist in erster Linie die inhaltliche, programmatische Ausrichtung einer Partei maßgeblich. Diese ändert sich nicht dadurch, dass Frauen, die derselben Partei angehören und deren Inhalte ebenfalls vertreten, nominiert werden. Bei der AfD steht eine rechte Programmatik im Vordergrund. Daher würden Männer, die die AfD wählen, angesichts der konträren inhaltlichen Ausrichtung selbst dann keine Partei wie Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen oder die SPD wählen, wenn eine dieser Parteien mit einer reinen Männerliste zur Wahl antreten würde. Die Wahlentscheidung wird durch die inhaltliche Programmatik geleitet, bei Männern ebenso wie bei Frauen.

Aber selbst wenn mittelbare Wettbewerbseffekte zu erkennen wären – was nicht der Fall ist –, würden sie nicht zu einer Verletzung der Chancengleichheit einer Partei führen. Denn der Grundsatz der Chancengleichheit unterliegt ebenso wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot. Differenzierungen können daher durch einen besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grund gerechtfertigt werden.²⁵³ Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, unter anderem die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes.²⁵⁴ Dieser zwingende Grund wäre hier einschlägig. Hinzu träte das Gleichberechtigungsgebot gemäß Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG, das auf die Beseitigung faktischer Nachteile gerichtet ist. Es umfasst auch den Bereich der Wahlen²⁵⁵ (dazu bereits oben III. und unten VI. 5.). Aus dem Gleichberechtigungsgebot folgt zudem, dass eine im politischen Wettbewerb vertretene Position einer Partei, die nach zulässiger Einschätzung des Gesetzgebers auf der Benachteiligung von Kandidatinnen beruht, bereits kein verfassungsrechtlich geschützter Belang ist.²⁵⁶ Im Übrigen wäre der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt (dazu unten VII. 2.).

5. Programmfreiheit der Parteien

Die paritätischen Regelungen führen zu keinem Eingriff in die Programmfreiheit der Parteien.²⁵⁷

Die Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Besetzung der Landeslisten und der Nominierung von Wahlkreisduos betrifft eine rein organisatorische Maßnahme, die die inhaltlich-programmatische Ausrichtung einer Partei nicht tangiert (dazu bereits oben VI. 4.). Die parteiintern Nominierten sind weibliche und männliche Parteimitglieder, die die Programmatik der Partei vertreten. Grundlage ist das Parteiprogramm. Daran ändert die paritätische Nominierung nichts. Durch die Paritätsregelungen nimmt der Gesetzgeber daher weder direkt noch mittelbar Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der Parteien. Vertritt eine Partei aufgrund ihrer politisch-programmatischen Ausrichtung z.B. ein rückständiges Rollenbild in Bezug auf Frauen und Männer, so ändert sich daran durch die Verpflichtung zur paritätischen Listung nichts. Denn die gelisteten Frauen und Männer vertreten als Parteiangehörige dieses Bild ebenfalls. Für den Parteienwettbewerb kommt es weiterhin auf die jeweilige programmatische Ausrichtung der verschiedenen Parteien an.

²⁵³ Vgl. BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320; VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 10.

²⁵⁴ BVerfGE 95, 408, 418; 135, 259 ff.

²⁵⁵ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5; von Achenbach (Fn. 60), S. 47.

²⁵⁶ Ebenso Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 8; von Achenbach (Fn. 60), S. 47.

²⁵⁷ Ebenso Meyer (Fn. 60), S. 1249.

VII. RECHTFERTIGUNG ETWAIGER EINGRIFFE

Die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. 1 GG und die Rechte der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG einschließlich der Chancengleichheit der Parteien unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG keinem absoluten Differenzierungs- bzw. Eingriffsverbot.²⁵⁸ Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Differenzierungen bzw. Einschränkungen folgt den gleichen Maßstäben. Der formale Charakter der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl begrenzt lediglich den Spielraum der Gesetzgebung.²⁵⁹

1. Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe und Rechtsgüter von Verfassungsrang

Bei der Prüfung, ob eine Differenzierung gerechtfertigt ist, ist ein grundsätzlich strenger Maßstab anzulegen.²⁶⁰ Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes.²⁶¹ Das heißt nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die *„durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann“*.²⁶² Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, etwa *„die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“*.²⁶³ Der „zwingende Grund“ muss einer systematischen Auslegung der Verfassung entnommen werden können.²⁶⁴ Die an die Rechtfertigung jeweils zu stellenden Anforderungen laufen letztlich auf eine Kontrolle besonderer, verfassungsrechtlich legitimierter „zwingender“ Gründe und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw. auf eine Abwägung kollidierender Verfassungsgüter hinaus.

Betrachtet man die mit paritätischen Wahlregelungen verfolgten Ziele, so lassen sich mehrere verfassungsrechtlich legitimierte, „zwingende“ Gründe und Rechtsgüter von Verfassungsrang erkennen. Dazu zählen die *Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes*, die *Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Frauen* sowie des *Gleichberechtigungsgebots* gemäß Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

²⁵⁸ BVerfGE 135, 249 ff., Rn. 52 f., s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320.

²⁵⁹ BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 53.

²⁶⁰ Vgl. BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

²⁶¹ Vgl. BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

²⁶² Vgl. BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320;

²⁶³ Vgl. BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 54; BVerfGE 95, 408, 418; s. auch VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 82/95, juris Rn. 10, Bezug nehmend auf die Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 82, 322, 338) wurde bislang als „zwingenden Grund“ vor allem die mögliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments betont.

²⁶⁴ Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. § 1 Rn. 46.

Die paritätischen Regelungen dienen

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren im Vorfeld der Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den BVV sowie der Durchsetzung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Art. 70 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG²⁶⁵, sowie
- der Sicherung und Durchsetzung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, d.h. die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Berlins, mit Hilfe von Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den BVV, Art. 70 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 VvB, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Art. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG.²⁶⁶

Angesichts der vorhandenen statistischen Daten und Expertisen (siehe oben A.), die der Berliner Wahlgesetzgeber in zulässiger Weise heranziehen darf, um die „tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen im Land Berlin“²⁶⁷ einzuschätzen, darf er auf dieser Grundlage ebenfalls in zulässiger Weise davon ausgehen, dass die Chancengleichheit von Kandidatinnen in den politischen Parteien derzeit nicht besteht und das aus Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG herzuleitende Recht der Kandidatinnen auf Chancengleichheit in der Nominierung strukturell missachtet wird. Paritätische Vorgaben bezwecken, diesen verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Chancengleichheit durchzusetzen.

Darüber hinaus zielen die Regelungen auf die Durchsetzung des subjektiven „*Rechts auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung*“²⁶⁸, das jeder Bürgerin und jedem Bürger gemäß Art. 2, Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 20, Art. 38 Abs. 1 GG zusteht. Denn, wie das BVerfG (2017) betont,²⁶⁹ „*unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die damit verbundene Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk*“. Dass es gerade auf die Einflussmöglichkeit der „Bürgerinnen und Bürger“ und deren „Recht auf Demokratie“ ankommt, hat das BVerfG in weiteren aktuellen Entscheidungen bestätigt.²⁷⁰

Somit dient die Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listung und paritätischen Wahlkreisnominierung gerade der *Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes*. Dieses Wahlziel wird erst dann erreicht, wenn tatsächlich „*die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung*“ besteht.²⁷¹ Denn ihre gleichberechtigte Partizipation ist „*unverzichtbar für ein demokratisches System*“.²⁷² Die paritätische Listung trägt letztlich zur Verwirklichung von „*mehr Demokratie*“²⁷³ bei. Die hohe Wertigkeit des

²⁶⁵ Dazu, dass Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG – ebenso Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB – hier nebeneinander zur Anwendung kommen, sich partiell überschneiden und insoweit ergänzen, bereits oben C. III. mit Hinweis auf BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 41 f.

²⁶⁶ Vgl. auch Thür LT-Drs. 6/6964, S. 2, 4.

²⁶⁷ VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 42.

²⁶⁸ BVerfGE 123, 267, 330.

²⁶⁹ BVerfGE 144, 20, 208.

²⁷⁰ Vgl. BVerfGE 146, 164 Rn. 113; BVerfG, Beschluss v. 13.2.2020 – 2 BvR 739/19, juris LS 1, Rn. 97 f. Dazu oben C. III.

²⁷¹ BVerfGE 144, 20, 208.

²⁷² BVerfGE 144, 20, 208.

²⁷³ So treffend Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme, 17/2295, S. 10.

Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme wird durch die von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasste Volkssouveränität, d.h. das Recht auf Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger,²⁷⁴ deutlich.

Hinzu tritt als weiterer „zwingender Grund“ das *Gleichberechtigungsgebot* in Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 GG, d.h. ein besonderer, durch die Verfassung legitimierter Grund.²⁷⁵ Die paritätischen Regelungen erfüllen den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag gemäß Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG im Bereich des Parlamentarismus, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstrecken sich das in Art. 3 Abs. 2 GG verankerte Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielen auf die Angleichung der Lebensverhältnisse.²⁷⁶ Art. 10 Abs. 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 GG verpflichten den Staat gleichermaßen zur umfassenden Umsetzung des Gleichstellungsauftrags.²⁷⁷ Das Durchsetzungsgebot folgt bereits aus Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB, im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein *einheitliches Grundrecht auf Gleichberechtigung und Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Lebenswirklichkeit* zu entnehmen. Es handelt sich nicht nur um ein Grundrecht auf dem Papier (siehe dazu oben C. IV. 1. b. bb.).

Durch den Erlass paritätischer Regelungen erfüllt der Gesetzgeber den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag.²⁷⁸ Der Staat ist danach berechtigt, bei faktischer, typischerweise Frauen benachteiligender Ungleichheit zwischen Männern und Frauen, begünstigende Regelungen zur Herstellung der Gleichberechtigung von Frauen zu treffen, um ihre faktische Benachteiligung zu beheben. Solche Regelungen verstoßen insbesondere nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, wenn die Regelungen – wie hier – der Beseitigung der strukturellen (mittelbaren) Benachteiligung von Frauen dienen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird (s.u. VII. 2.). Entsprechendes gilt für Eingriffe in sonstige Grundrechte oder verfassungsrechtlich geschützte Rechte.²⁷⁹

Dass das Gleichberechtigungsgebot in Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 GG ein „zwingender“ Grund von erheblichem Gewicht ist, steht heute außer Frage. Es wurzelt in der Würde des Menschen.²⁸⁰ Seine hohe Wertigkeit und besondere Gewichtigkeit folgen aus dem engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG, und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots und Gleichberechtigungsgrundrechts.²⁸¹

²⁷⁴ Vgl. BVerfGE 132, 195 Rn. 104; BeckOK-Morgenthaler, GG, 42. Ed., 1.1.2019, Art. 97 Rn. 34.

²⁷⁵ Ebenso Hohmann-Dennhardt, Stellungnahme zum Gesetzentwurf LT NRW 17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; Deutscher Juristinnenbund, LT NRW Stellungnahme 17/2358 S. 5; Laskowski, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S. 1, 8; Dieselbe, in: Eckerts-Höfer/Schuler-Harms, S. 125, 138 f.; von Achenbach (Fn. 60), S. 31 ff., 50 ff.; Meyer (Fn. 60), S. 1248 f.; Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 58.

²⁷⁶ Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109; 113, 1, 13.

²⁷⁷ Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.; Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 20.

²⁷⁸ Nach Hohmann-Dennhardt ist die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags durch den Gesetzgeber gemäß Art. 3 Abs. 2 GG entscheidend für die Rechtfertigung damit verbundener Eingriffe in Grundrechte und verfassungsrechtlich geschützte Rechte, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4.

²⁷⁹ So ausdrücklich Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4 in Bezug auf den Entwurf eines paritätischen Wahlgesetzes der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen in NRW, der sich an dem Vorbild der §§ 29 Abs. 5, 30 Abs. 1 S. 4, S. 5 ThürLWG orientiert.

²⁸⁰ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 79.

²⁸¹ Vgl. Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 13, 20 („menschenrechtliches Gleichwertigkeitspostulat“); Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Krieger, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 14.

Daran ändert auch die von einigen unter Bezugnahme auf die historischen Materialien immer noch vertretene restriktive Deutung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als (bloße) Staatszielbestimmung²⁸² nichts, die offenbar der Marginalisierung des Gleichberechtigungsgebots dient und in keiner Weise zu überzeugen vermag.²⁸³ Abgesehen davon, dass die Materialien gleichermaßen von „Staatsziel“ und „verbindlichem Auftrag“ des Staates sprechen, hinkt diese Ansicht hinter der Rechtsprechung des BVerfG hinterher, die seit Jahren allein den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag im Sinne eines staatlichen Handlungsauftrags betont und fortlaufend konkretisiert.²⁸⁴

Aber selbst wenn man das Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 GG (nur) als Staatsziel deuten wollte, ließe sich die Rechtsprechung des BVerfG nicht ignorieren, die das Gleichberechtigungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit bezieht, positive Veränderungen fordert und eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zu Gunsten der Gleichberechtigung von (faktisch) benachteiligten Frauen begründet.²⁸⁵ Insbesondere aufgrund der Schutzpflichtenrechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG (1993)²⁸⁶ ist heute nicht mehr nur von einem Staatsziel, sondern von einer „notwendigen Staatsaufgabe“ auszugehen.²⁸⁷

2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Darüber hinaus ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dazu reicht es nach der Rechtsprechung des BVerfG aus, dass differenzierende Wahlrechtsregelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke *geeignet und erforderlich sind*.²⁸⁸

Wie dargelegt, verfolgt der Gesetzgeber mit den paritätischen Regelungen verfassungsrechtlich legitimierte Ziele. Das von ihm zugrunde gelegte Regelungskonzept beruht auf einer fehlerfreien Einschätzung, die sich an der politischen Wirklichkeit orientiert. Dies ist geboten:

Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat sich *„der Gesetzgeber (...) bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“*²⁸⁹ und *„konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung (einer Regelung), sind allein die aktuellen Verhältnisse.“*²⁹⁰ Dieser Maßstab gilt dann auch für die erstmalige Einführung einer Regelung. Eine rein formell-rechtliche Betrachtung, die die Wirklichkeit

²⁸² So der *Wiss. Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin* (Fn. 13), S. 14.

²⁸³ Die „Staatsziel-Deutung“ klar ablehnend Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 58, 59; s. auch von Münch/Kunig-Boysen, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 7; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90, 91.

²⁸⁴ Vgl. BVerfGE 113, 1, 16; 109, 64, 89; 92, 91, 109; 89, 276, 285; 85, 191, 207; 84, 9; Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 58, 59.

²⁸⁵ BVerfGE 89, 276 (LS 1, LS 2), 285 f.; 109, 64 (LS 3); Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht-Schmidt, 20. Aufl. 2020, GG Art. 3 Rn. 82.

²⁸⁶ BVerfGE 89, 276 (LS 1, LS 2), 285 f.

²⁸⁷ So Voßkuhle überzeugend im Hinblick auf den ebenfalls 1994 in das GG aufgenommenen Art. 20a GG („Umweltschutz“), der heute als „notwendige Staatsaufgabe“ zu betrachten sei, Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1.

²⁸⁸ BVerfGE 95, 408, 418 f.; 121, 266, 298.

²⁸⁹ BVerfGE 95, 408, 418; 120, 82, 107; 129, 300, 321; 135, 259 Rn. 55.

²⁹⁰ BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 56 f. s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

ausblendet, reicht also nicht aus.²⁹¹ Dies entspricht der Rechtsprechung des VerfGH Berlin, der die „Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Land Berlin“ einfordert.²⁹² Die statistischen Daten und Expertisen sprechen deutlich dafür, dass die Chancengleichheit von Kandidatinnen in den politischen Parteien auch in Berlin seit Jahren nicht besteht und das aus Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG herzuleitende Recht der Wahlbewerberinnen (und Wahlbewerber) auf Wahlgleichheit²⁹³ in Form von Chancengleichheit im Rahmen der Nominierung strukturell missachtet wird. Paritätische Vorgaben im Wahlgesetz bezwecken eine Korrektur dieses verfassungswidrigen Zustands.

a. Geeignetheit

Die Eignung paritätischer Normen, welche politischen Parteien eine alternierende Kandidatenlistung mit Frauen und Männern sowie die Aufstellung von Wahlkreisduos vorschreiben, zur Erreichung der o.g. Ziele, liegt auf der Hand und ist zu bejahen.

Selbst wenn sich der Gesetzgeber in Bezug auf die Wahl zum Abgeordnetenhaus zunächst auf paritätische Vorgaben für die Wahlvorschlagslisten beschränken würde (1. Stufe) und Vorgaben für die paritätische Nominierung in den Wahlkreisen einer weiteren Novelle (2. Stufe) vorbehalten sollte (oder umgekehrt, erst Stufe 2, dann Stufe 1), wäre eine solche zweistufige Gesetzgebung nicht als „ungeeignet“ („untauglich“) zu betrachten. Die Wirkung paritätischer Landeslisten allein würde zwar nicht ausreichen, um die angestrebte paritätische Besetzung des Abgeordnetenhauses zu erreichen. Dies führt jedoch nicht zur Ungeeignetheit einer paritätischen Listenregelung. Denn sie würde die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele, das Ungleichgewicht zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern abzubauen und dadurch den integrativen Willensbildungsprozess im Abgeordnetenhaus zu stärken, in jedem Fall fördern. Denn bereits durch paritätische Listen wird sich der Anteil der Parlamentarierinnen erhöhen.

b. Erforderlichkeit

Auch die Erforderlichkeit ist zu bejahen. Es ist kein milderes, gleich effektives Mittel, das mit geringeren Belastungen für die Betroffenen verbunden wäre, erkennbar, als verbindliche gesetzliche Regelungen für alle Parteien (und Wählergemeinschaften).

Die Erforderlichkeit ist im Rahmen des *konkreten Wahlsystems* zu prüfen²⁹⁴, das der Verfassungsgeber in der VvB und das der einfache Gesetzgeber durch ein paritätisches LWG vorgibt. Durch die paritätischen Vorgaben gestaltet der Gesetzgeber nach wie vor das LWG durch „starre“ Listen für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den BVV aus. Die Wahlkreis-kandidaturen für die Abgeordnetenhauswahlen werden durch Wahlkreisduos konkretisiert.

²⁹¹ Anderer Ansicht der *Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin* (Fn. 13), S. 2, 3 der die Rechtswirklichkeit ebenso ausblendet wie der BayVerfGH, Urteil v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, LS 1, Rn. 78 f. „Popularklage, Wahlrecht Bayern“. Gutachten und Urteil ignorieren die Rechtswirklichkeit und verkennen die o.g. Rechtsprechung des BVerfG sowie des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG. Danach erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse, vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109; 109, 64, 89. Kritisch daher zu Recht *Brosius-Gersdorf* (Fn. 14), S. 59.

²⁹² VerfGH Berlin, Urteil v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95, juris Rn. 42. Dass die tatsächlichen Verhältnisse zugrunde zulegen sind, Anderer Ansicht der *Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin* (Fn. 13), S. 2, 3 Infolgedessen greift die rechtliche Analyse zwangsläufig zu kurz und vermag schon deshalb nicht zu überzeugen.

²⁹³ VerfGH Berlin, Beschluss v. 13.12.2017 – 163/16, juris Rn. 22.

²⁹⁴ Vgl. BVerfG 47, 253, 283; 95, 335, 350.

Daher sind andere denkbare Wahlsysteme (s.u.) in diesem Zusammenhang nicht relevant.²⁹⁵

Nach den bisherigen Erfahrungen orientieren sich die Parteien bei der Besetzung ihrer Listen nur teilweise an dem Erfordernis der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern. So finden sich in den Satzungen der Parteien nur zum Teil und in unterschiedlicher Ausgestaltung Regelungen in Form sogenannter Frauenquoten oder -quoten. Zwischen 1979 und 1996 führten zwar einige Parteien – Bündnis 90/Die Grünen (1979), SPD (1988), CDU (1996, empfehlendes „Quorum“) und Die Linke (2007) – in ihren Satzungen parteiintern verschiedene Frauenquoten ein, jedoch mit unterschiedlicher Steuerungskraft.²⁹⁶ Vor allem die Wirksamkeit des CDU-Quorums ist sehr begrenzt. Zudem haben die Parteien FDP, AfD und CSU weder eine Frauenquote noch ein -quorum in ihre Satzungen aufgenommen, so dass hier jede Steuerungskraft fehlt. Es spricht nichts dafür, dass sich daran künftig etwas ändern wird.

Freiwillige parteiinterne Maßnahmen, begrenzt auf bestimmte Parteien, konnten bis heute eine chancengleiche demokratische Teilhabe der Bürgerinnen in Berlin nicht gewährleisten. Angesichts der politischen Wirklichkeit, die der Gesetzgeber bei seiner Bewertung und Einschätzung zugrunde zu legen hat, sind derzeit auch keine Entwicklungen absehbar, die eine freiwillige Verhaltensänderung der anderen Parteien erwarten lassen. Daher kommen nur verbindliche gesetzliche Regelungen in Betracht.²⁹⁷ Maßgeblich ist eine realistische Einschätzung der aktuellen Verhältnisse durch den Gesetzgeber.²⁹⁸

Als alternatives milderes Mittel kommen die von einigen diskutierten „offenen“ Listen in Verbindung mit dem *Kumulieren und Panaschieren von Stimmen*²⁹⁹ nicht in Betracht, weil es hier auf das vorgegebene Wahlsystem ankommt (s.o.). Darüber hinaus handelt es sich auch um keine Alternative, weil die Anzahl der Kandidatinnen auf der Liste unverändert bleibt. Sind Frauen auf einer Liste unterrepräsentiert, ändert sich daran durch die Offenheit der Liste und das Kumulieren und Panaschieren nichts. Frauen, die nicht nominiert sind, können letztlich auch nicht gewählt werden.

Schließlich scheiden auch bloße „Soll“-Regelungen angesichts ihrer *Untauglichkeit* als Alternative aus, da sie *keinerlei Wirksamkeit* entfalten. Bloße „Soll“-Regelungen sind keine verpflichtenden „Ist“-Regelungen und müssen von den Parteien daher nicht angewendet werden. Die Praxis zeigt, dass die Parteien bloße „Soll“-Regelungen auch tatsächlich nicht anwenden. Dies veranschaulicht beispielhaft § 9 Abs. 6 des Baden-Württembergischen Kommunalwahlgesetzes (KomWG BW)³⁰⁰ in Verbindung mit der Nominierungspraxis der Parteien in Baden-Württemberg. § 9 Abs. 6 KomWG BW lautet:

²⁹⁵ Ebenso Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 59.

²⁹⁶ Vgl. Lukoschat/Schweers (Fn. 4), S. 15.

²⁹⁷ Vgl. auch Brosius-Gersdorf (Fn. 14), S. 59, wonach „eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Listenplatzvergabe im Reißverschlussverfahren zur Verwirklichung von Chancengleichheit der Frauen bei der Wahl notwendig und damit zulässig, wenn nicht sogar geboten (Art. 3 Abs. 2 GG)“ ist; Hohmann-Dennhardt, LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10; Meyer (Fn. 60), S. 1249 f.; s. auch Schneider (Fn. 168).

²⁹⁸ BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 56 f. s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

²⁹⁹ Anderer Ansicht der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fn. 13), S. 19.

³⁰⁰ Kommunalwahlgesetz (KomWG) i. d. F. d. B. v. 1.9.1983, GBl. 1983, S. 429, zul. geändert d. Gesetz v. 4.4.2019, GBl. 2019, S. 105.

„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags.“

Das Nichtbefolgen einer paritätischen Nominierung bleibt ohne Folgen, denn „Soll“ heißt nicht „Muss“. Zudem hat der Baden-Württembergische Gesetzgeber in § 9 Abs. 6 S. 3 KomWG BW ausdrücklich auf Sanktionen verzichtet – die Nichtbefolgung von § 9 Abs. 6 KomWG BW durch die Parteien war und ist daher vorprogrammiert. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen in Baden-Württemberg belegen dies; auch nach der Wahl 2019 ist der Frauenanteil in Gemeinderäten mit 26,5 % und in Kreistagen mit 22,4 % minimal.³⁰¹

aa. Keine Ausnahmen

Ausnahmen sind nicht erforderlich.

(1) Realisierbarkeit

Diskutiert werden Ausnahmen vor allem unter dem Aspekt der „mangelnden Realisierbarkeit“, weil offenbar die Befürchtung besteht, dass sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen könnten. Diese Befürchtung ist jedoch unbegründet, wie bereits ein Blick auf die paritätischen Listen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD bei den Wahlen in Berlin zeigt. Es finden sich stets genug Frauen im Mitgliederpool dieser Parteien für die Kandidaturen, unabhängig von dem Frauenteil unter den Mitgliedern, der jeweils unter 50 % liegt.³⁰² Zudem spricht ein vergleichender Blick auf *Frankreich* dafür. In Frankreich gelten gesetzliche Vorgaben für die paritätische Nominierung von Wahlvorschlagslisten und Wahlkreisen seit 2001. Nicht paritätisch besetzte Listen werden strikt zurückgewiesen, also zu den Wahlen nicht zugelassen – ausnahmslos. Das Beispiel Frankreich zeigt somit seit fast zwanzig Jahren, dass Parteien Frauen in ausreichender Anzahl für ihre paritätischen Listen dann finden, wenn es gesetzlich vorgeschrieben und anderenfalls eine Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen ist. Dies gilt unabhängig von der Größe oder ideologischen Ausrichtung der Parteien. Das französische Wahlrecht, das sich auch auf Direktmandate bezieht, wirkt effektiv, die Listen sind paritätisch besetzt, die mit Listen gewählten Parlamente nahezu paritätisch.³⁰³

Als effektiv haben sich zudem die 2013 für Départementwahlen eingeführten Wahlkreisduos erwiesen. Parteien sind danach gesetzlich verpflichtet, in Wahlkreisen Duos aufzustellen, die aus einer Kandidatin und einem Kandidaten bestehen müssen. Diese werden von den Wahlberechtigten als Duo („Team“) mit einer Stimme gewählt.

An der Realisierbarkeit paritätischer Listen oder der Nominierung von paritätischen Wahlkreisduos (Kandidatin plus Kandidat) durch die Parteien in Deutschland bzw. in Berlin besteht daher kein ernsthafter Zweifel. Hinzu kommt, dass es in Deutschland allen Parteien

³⁰¹ Die Zahl der 2019 nominierten Kandidatinnen fiel bei den angetretenen Parteien sehr unterschiedlich aus, aber keine Partei hatte die paritätische Nominierung nach § 9 Abs. 6 KomWG eingehalten, vgl. *Baden-Württemberg Statistisches Landesamt*, PM 138/2019, abrufbar unter <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2019138>.

³⁰² Vgl. *Statista*, Anteil der Frauen an den Mitgliedern der politischen Parteien in Deutschland am 31.12. 2018, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/>.

³⁰³ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* (Fn. 21), S. 17 ff., 19.

freisteht, auch Nichtparteimitglieder zu nominieren, so dass sich auf diese Weise der Kreis potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten noch erweitern lässt (dazu bereits oben VI. 4.).

Eine Ausnahmeklausel würde daher lediglich die Effektivität der paritätischen Regelungen gefährden, da sie zu einer Umgehung der Verpflichtungen einladen würde.

(2) Männer- und Frauenparteien

Diskutiert wird zudem eine Ausnahme für Parteien, die „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist“.³⁰⁴ Gemeint sind damit reine Frauenparteien oder reine Männerparteien. Auch dafür sind jedoch keine Ausnahmen notwendig. Denn Parteien, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen und aufgrund ihrer Satzungsregelungen gezielt Menschen eines bestimmten Geschlechts – Frau, Mann, Divers – generell von der Aufnahme ausschließen, verstoßen schon gegen § 10 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes über die politischen Parteien (PartG) („allgemeine Aufnahmesperre“).³⁰⁵ In jedem Fall aber verstoßen solche Satzungsregelungen gegen Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG. Sie widersprechen damit dem Gebot der demokratischen inneren Ordnung der Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und sind gemäß § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) nichtig, die auf ihrer Grundlage getroffenen Nichtaufnahme-Entscheidungen unwirksam.³⁰⁶ Insoweit ist entgegen § 10 Abs. 1 S. 1 PartG ein grundsätzlicher Aufnahmeanspruch zu bejahen, der ohnehin nur in wenigen begründeten Fällen, insbesondere wegen fehlender Grundidentifikation mit der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei, ausgeschlossen werden darf.³⁰⁷ Dazu zählt z. B. *nicht* die Eigenschaft als Frau,³⁰⁸ als Mann oder diverse Person.

Auch für eine „Partei alleinerziehender Väter“ oder eine „Feministinnenpartei“³⁰⁹ wäre keine Ausnahme erforderlich. Denn es ließe sich nicht plausibel erklären, warum aus „inhaltlich-programmatischen Gründen“ in einer von „alleinerziehenden Vätern“ gegründeten Partei nicht auch Frauen, etwa „alleinerziehende Mütter“, mitwirken könnten. Die Belastungen alleinerziehender Väter durch Hausarbeit, Kindererziehung und Beruf unterscheiden sich nicht von den Belastungen alleinerziehender Mütter und – in abgeschwächter Form – von Männern und Frauen, die sich die Hausarbeit und Kinderbetreuung teilen.³¹⁰ Entsprechendes gilt für eine „Feministinnenpartei“. Warum aus programmatischen Gründen in einer solchen Partei neben feministischen Frauen nicht auch feministische Männer oder feministische diverse Personen mitwirken können sollen, die sich für die Gleichberechtigung von Frauen engagieren, lässt sich nicht plausibel begründen.

Allein der Umstand, dass in solchen Parteien möglicherweise nur wenige Frauen oder nur wenige Männer zu finden sind, unterscheidet sich nicht von anderen Parteien mit einer ähnlichen Mitgliederstruktur.³¹¹

³⁰⁴ Thür LT-Drs. 6/6964, S. 4.

³⁰⁵ Ebenso Meyer (Fn. 60), S. 1249.

³⁰⁶ Vgl. von Münch/Kunig-Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 56; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Grzeszick/Rauber, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 95.

³⁰⁷ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 25 m.w.N.

³⁰⁸ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 25.

³⁰⁹ Vgl. Thür LT-Drs. 6/6964, S. 4.

³¹⁰ Ebenso BeckOK-Kischel, GG, 40. Ed. 15.2.2019, Art. 3 Rn. 197; s. auch BVerfGE 85, 191, 208 f.; 92, 91, 112.

³¹¹ Der Ausschluss eines Geschlechts von der Mitgliedschaft wäre im Regelfall unzulässig s.o., ein Ausschluss von der Nominierung als Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ebenfalls.

Die Tatsache, dass es aktuell eine „Feministische Partei – Die Frauen“ gibt, die mit Frauenlisten z. B. an der Bundestagswahl teilnimmt, lässt sich nur vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen starken Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag aufgrund struktureller Diskriminierung der Kandidatinnen schon durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigen. Diese „Frauenpartei“ steht nach § 2 der Satzung im Übrigen auch Männern und diversen Personen für eine Mitgliedschaft offen.³¹² Die Partei geht offensichtlich – und zu recht – davon aus, dass sich Männer und diverse Personen ebenso wie Frauen für die feministischen Ziele der Partei engagieren können.

bb. Öffnungsklausel für diverse Personen

Eine Öffnungsklausel für *diverse Menschen*, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, entsprechend § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 PStG, ist hingegen erforderlich, um eine Diskriminierung dieser Personen (Art. 3 Abs. 3 GG) von vornherein auszuschließen. Diverse Personen müssen als solche kandidieren können, ohne sich dem Geschlecht „Frau“ oder „Mann“ zuordnen zu müssen. Mit einer Öffnungsklausel für intersexuelle Menschen würde der Gesetzgeber dem Urteil des BVerfG vom 10. Oktober 2017³¹³ Rechnung tragen.³¹⁴ Um zu vermeiden, dass die im Vordergrund des Gesetzes stehende Parität von Frauen und Männern durch die Listung einer diversen Person durchbrochen wird, müsste sichergestellt werden, dass eine Kandidatin dann folgt, wenn vor der diversen Person ein Kandidat gelistet wurde und umgekehrt.

In Bezug auf Wahlkreisduos müssen diverse Personen ebenfalls als solche kandidieren können, ohne sich dem Geschlecht „Frau“ oder „Mann“ zuordnen zu müssen – in Betracht kommen in solchen seltenen Fällen ausnahmsweise Duos, die aus einer Kandidatin oder einem Kandidaten plus einer diversen Person bestehen. Denkbar sind auch ausnahmsweise Wahlkreistrios, die sich aus einer Kandidatin, einem Kandidaten und einer kandidierenden diversen Person zusammensetzen.

cc. Öffnungsklausel für individuelle Kandidatur zur Wahl des Abgeordnetenhauses

Parteiunabhängige individuelle Kandidaturen von Einzelpersonen zur Wahl des Abgeordnetenhauses sind nach dem geltenden LWG möglich, § 10 Abs. 1 S. 1 LWG. Um diese eher seltenen, paritätisch nicht ins Gewicht fallenden parteiunabhängigen Einzelkandidaturen weiterhin zu ermöglichen, wäre eine Öffnungsklausel notwendig.

dd. Sanktionen

Schließlich sind auch *Sanktionen* erforderlich, um die Steuerungswirkung der Normen zu gewährleisten. Ein milderer, gleich wirksames Mittel ist nicht vorhanden.

Als Sanktion in Bezug *Kandidatenlisten* kommt die schlichte Zurückweisung einer nicht paritätischen Liste durch den Wahlausschuss in Betracht. Dieser lässt schon nach geltender Rechtslage solche Wahlvorschläge, die nicht den wahlrechtlichen Anforderungen entsprechen, nicht zur Wahl zu, § 38 LWO. In differenzierterer Form fanden sich Zurückweisungs-

³¹² § 2 „Parteizugehörigkeit“ lautet: „Mitfrauen der Partei sind natürliche Personen mit Vollenendung des 14. Lebensjahres, die sich zu den Grundsätzen der Partei und ihrem Programm bekennen und in die Partei aufgenommen wurden.“ Der Begriff „Mitfrauen“ ist demnach offen für Männer und diverse Personen, vgl. Feministische Partei Die Frauen, Satzung, gültig seit 11.6.1995, zuletzt geändert am 22.4.2018, abrufbar unter <http://www.feministischepartei.de/mitarbeit-und-unterstuetzung/satzung-und-ordnungen.html>.

³¹³ BVerfGE 147, 1 ff.

³¹⁴ LT-Drs. 6/6964, S. 4.

regelungen z. B. in § 30 Abs. 1 S. 4 und S. 5 ThürLWG. Die Regelungen wurden zwar inzwischen vom ThürVerfGH für nichtig erklärt. Das Urteil des ThürVerfGH, zu dem zwei abweichende Sondervoten ergangen sind, ist jedoch in keiner Weise überzeugend. Nach hier vertretener Auffassung verstößt es gegen das Grundgesetz, daher wurde inzwischen eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG (2 BvR 1470/20) erhoben (s.o. zu I.). Daher werden die oben genannten Regelungen weiterhin beispielhaft in Bezug genommen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit war in § 30 Abs. 1 S. 4 ThürLWG zunächst eine die Rechte der Parteien sehr schonende „Teilzurückweisung“ geregelt, mit der eine nur zum Teil paritätisch besetzte Landesliste nicht vollständig zurückgewiesen wurde. Sie wurde danach bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die gesetzlichen Vorgaben des § 29 Abs. 5 ThürLWG noch erfüllt wurden. Eine komplette Zurückweisung einer Kandidatenliste erfolgte nur in den Fällen, in denen die eingereichte Liste den paritätischen Anforderungen des § 29 Abs. 5 ThürLWG („paritätische Kandidatenliste“) gar nicht entsprach.

Solche Sanktionen sind erforderlich, um die Parteien als Adressatinnen der Parité-Regelung zu gesetzeskonformem Verhalten zu motivieren und die paritätische Steuerungswirkung der Normen sicherzustellen.

Als Sanktion für die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Nominierung von Wahlkreisduos kommt ebenfalls die Zurückweisung von solchen Wahlkreiskandidaturen in Betracht, die nicht den paritätischen Vorgaben („Duo“) entsprechen.

Davon ausgenommen werden parteiunabhängige individuelle Kandidaturen von Einzelpersonen zur Wahl des Abgeordnetenhaus, die nach dem geltenden Wahlrecht möglich sind und so möglich bleiben.

c. Angemessenheit

Die Angemessenheit ist ebenfalls zu bejahen. Maßgeblich wird eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter. Das BVerfG beschränkt die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des *Wahlrechts* zwar auf die Prüfung der *Geeignetheit* und *Erforderlichkeit*. Es betont aber auch die Aufgabe des Gesetzgebers, die Wahlrechtsgrundsätze mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen.³¹⁵ Insoweit wird allerdings nur geprüft, ob die Grenzen des Spielraums des Gesetzgebers überschritten werden, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.³¹⁶

Mit den Paritätsregelungen gestaltet der Gesetzgeber hier im Rahmen seines Gestaltungsspielraums das Wahlrecht angemessen aus.

Wie dargelegt, werden die Gewährleistungen der Wahlrechtsgrundsätze nicht beeinträchtigt. Die paritätischen Regelungen behandeln Frauen und Männer in Bezug auf die Listen und die Wahlkreisduos formal gleich. Die Regelungen beeinträchtigen auch die aktive und passive Freiheit der Wahl nicht. Das Demokratieprinzip wird nicht beeinträchtigt. Die Rechte der Parteien werden im Rahmen des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verfassungskonform ausgestaltet. Sofern Rechte von Parteien oder Bewerbern überhaupt tangiert werden könnten, dann nur in geringer Intensität. Ihnen stehen dann jedenfalls gleichrangige Verfassungsbelange gegenüber:

Die Paritätsregelungen dienen als kompensatorische Maßnahme sowohl der Sicherung und Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren, Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GG, die heute real in den meisten Parteien nicht besteht, als auch der Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive

³¹⁵ Vgl. BVerfGE 95, 408, 420; 132, 39, 48 Rn. 26.

³¹⁶ Vgl. BVerfGE 95, 408, 420; 132, 39, 48 Rn. 26.

Einflussnahme der Bürgerinnen gemäß Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Art. 3 Abs. 2 GG, die real mangels Repräsentantinnen und „Stimme“ in den Parlamenten bislang fehlt.

Damit erfüllen die Regelungen insbesondere den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG im Bereich der Politik, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe.³¹⁷ Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse.³¹⁸ Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet den Staat zur umfassenden Umsetzung des Gleichstellungsauftrags.³¹⁹ Durch den engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG, und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots, wird die hohe Wertigkeit des Gleichberechtigungsgrundrechts und -gebots deutlich.³²⁰

Die hohe Wertigkeit des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auch der Bürgerinnen wird zudem durch die von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasste Volkssouveränität³²¹ deutlich.

Diese Betrachtung wird zudem gestützt durch Art. 11, Art. 7 und Art. 4 des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW).³²² Daraus ergeben sich internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, für den Bund ebenso wie für die Länder.³²³ CEDAW fordert in Art. 11 die Beseitigung mittelbarer und faktischer Diskriminierungen. Darüber hinaus verpflichtet Art. 7 den deutschen Staat dazu, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu ergreifen und insbesondere Frauen das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien zu gewährleisten (7a) sowie ihnen das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit zu gewährleisten (7b). Art. 4 Abs. 1 stellt klar, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau, also Gleichstellungsdurchsetzungsmaßnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG³²⁴, zulässig sind. In dem aktuellen CEDAW-Staatenberichtsverfahren kritisiert die UN-Frauenrechtskommission in Bezug auf Deutschland ausdrücklich die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten als Ausdruck ihrer strukturellen Diskriminierung.³²⁵

CEDAW gilt seit 1985 in Deutschland als einfaches Gesetz. Als völkerrechtlicher Vertrag erlangt CEDAW verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des

³¹⁷ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90.

³¹⁸ Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109.

³¹⁹ Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 20; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.

³²⁰ Maunz/Dürig-Langenfeld, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 3 Abs. 2 Rn. 13, 20 („menschenrechtliches Gleichwertigkeitspostulat“).

³²¹ BeckOK-Morgenthaler, GG, 42. Ed. 1.1.2019, Art. 97 Rn. 34.

³²² BGBl 1985 II, S. 648.

³²³ Anderer Ansicht offenbar der ThürVerfGH, der ausdrücklich offen lässt, „innerhalb welcher Grenzen bei der Auslegung landesverfassungsrechtlicher Normen auch Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge einzubeziehen sind, die der Bund abgeschlossen hat“, Urteil vom 15.7.2020 (VerfGH 2/20), S. 44.

³²⁴ Vgl. König/Schadendorf (Fn. 234), S. 858.

³²⁵ CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para 32.

Grundgesetzes und der VvB.³²⁶ Dadurch kann eine Modifizierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe erforderlich werden.³²⁷ Art. 11, Art. 7 und Art. 4 Abs. 1 CEDAW sind in die Interpretation der Grundrechte und Gewährleistungen des GG und der VvB einzubeziehen. Eine danach gebotene CEDAW-freundliche Interpretation von Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG³²⁸ und Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB fällt zu Gunsten des Gleichstellungsgebots und Gleichstellungsauftrags ins Gewicht und spricht ebenfalls für die Angemessenheit der paritätischen Regelungen, die auf die Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Kandidatinnen und die gleichberechtigte politische Mitwirkung von Frauen im Abgeordnetenhaus und in den BVV gerichtet sind.

Lediglich ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der Termin für das Inkrafttreten eines paritätischen Wahlgesetzes unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so gewählt werden sollte, dass allen Parteien ausreichend Zeit verbleibt, um sich im Rahmen ihrer Kandidatensuche auf die Neuregelung einzustellen.

Eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter fällt deutlich zu Gunsten gesetzlicher Paritätsregelungen für Landeslisten und Wahlkreisduos aus. Die *Verhältnismäßigkeit* ist zu bejahen.

3. Ergebnisgleichheit

Dass sich durch paritätische Kandidatenlisten und Wahlkreisduos eine (nahezu) paritätische Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses und der BVV ergeben würde, entspräche dem verfassungsrechtlich legitimierten Ziel des paritätischen Wahlgesetzes. Nicht entgegen stünde der Aspekt der „Ergebnisgleichheit“. Denn schließlich wird das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel dadurch, dass es tatsächlich erreicht wird, nicht auf einmal verfassungswidrig. Die Zielerreichung entspricht selbstverständlich ebenso der Verfassung wie das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel selbst – die gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern durch (nahezu) gleichmäßig mit weiblichen und männlichen Abgeordneten besetzte Parlamente.

Zudem: Der Begriff „Ergebnisgleichheit“ geht auf die frühe arbeitsrechtliche Judikatur des EuGH zur Zulässigkeit von Quotenregelungen im öffentlichen Dienst zurück („Kalanke“, 1995)³²⁹, wonach Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG nur Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit, nicht aber zur Verwirklichung einer Ergebnisgleichheit erlaube. In späteren Entscheidungen („Marschall“ etc.) hat der EuGH darauf nicht mehr zurückgegriffen, stattdessen „Öffnungsklauseln“ für maßgeblich erachtet.³³⁰ Für das hier diskutierte paritätische Wahlrecht für Wahlen zum Abgeordnetenhaus in Berlin und zu den BVV hat die arbeitsrechtliche Rechtsprechung des EuGH keine Bedeutung.

³²⁶ Vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 367 f.

³²⁷ Vgl. BVerfGE 152, 1 ff., juris Rn. 62 f., 66. Anderer Ansicht wohl der ThürVerfGH, der das Land Thüringen offenbar nicht an völkerrechtliche Verpflichtungen gebunden sieht, die sich aus völkerrechtlichen Verträgen wie CEDAW ergeben, die der Bund geschlossen hat, vgl. Fn 323.

³²⁸ Vgl. König/Schadendorf (Fn. 234), S. 858, die aus Art. 4 Abs. 1 CEDAW in Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG zur Erreichung der De-facto-Gleichheit von Frauen und Männern auch niedrigere Anforderungen an die Rechtfertigung von etwaigen Ungleichbehandlungen von Männern herleiten.

³²⁹ EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

³³⁰ EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-409/95, Slg. 1997, I-6363, Rn. 29 ff., 33; zur Entwicklung der EuGH-Rspr. s. von Münch/Kunig-Boysen, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 171 f.

VIII. GEBOTENHEIT

Paritätische Wahlgesetzregelungen sind zudem geboten, um die auch in Berlin anhaltenden (faktischen) Verfassungsverstöße zu beenden und das in Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 10 Abs. 3, Art. 39 Abs. 1, Art. 70 Abs. 1 VvB verankerte *Recht auf tatsächliche Chancengleichheit (auch) von Kandidatinnen sowie die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger*, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 2 VvB, 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Berlins herzustellen und zu sichern. Es spricht nichts dafür, dass sich die politische Realität in Berlin demnächst von selbst ändern wird. Daher ist der Gesetzgeber gefordert.³³¹

Es bedarf wirksamer, *effektiver gesetzlicher Regelungen*, um die Verfassungsverstöße nach 30 Jahren schnellstmöglich zu beenden.

Zwar steht dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zur Verfügung, der verfassungsrechtlich nur durch das *Übermaßverbot* und das *Untermaßverbot* („Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“) begrenzt wird. Allerdings darf der Gesetzgeber angesichts des vor allem an ihn adressierten Verfassungsauftrags in Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 VvB offensichtlichen Fehlentwicklungen – wie in Berlin seit mindestens 30 Jahren – keinesfalls tatenlos zusehen und diese geschehen lassen, „bloße Untätigkeit reicht nicht aus“. ³³² Daher bedarf es gesetzlicher Maßnahmen, die erkennbaren Benachteiligungen von Frauen – deren Existenz Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich anerkennt, ebenso wie Art. 10 Abs. 3 VvB –, aktiv durch effektive Regelungen entgegenzutreten. Zu diesem Zweck genügt es nicht, Männer und Frauen nur formal rechtlich gleichzustellen.³³³

Es muss nach der Rechtsprechung des BVerfG effektiver Schutz ermöglicht werden; dies schließt Regelungen aus, die offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder die erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.³³⁴

Ein mangels Verpflichtungen und/oder Sanktionen wirkungsloses („Papiertiger“) oder gar verweigertes Gesetz, das keine Steuerungswirkung entfalten kann, würde daher das Ziel erkennbar verfehlen und gegen das *Untermaßverbot* verstoßen.

³³¹ Ebenso Bbg. LT- Drs. 6/8210, S. 32 f.

³³² Maunz/Dürig-Langenfeld, 90. EL Februar 2020, GG Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.

³³³ Maunz/Dürig-Langenfeld, 90. EL Februar 2020, GG Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.

³³⁴ Vgl. BVerfGE 125, 39, 78f. juris Rn. 159 ff.

Berlin braucht Parität!



D. ERGEBNIS

Eine paritätische Änderung des Berliner Wahlgesetzes ist im Rahmen der geltenden Verfassung von Berlin und des Grundgesetzes in verfassungskonformer Weise möglich und zudem geboten.



Berlin braucht Parität!



E. ZUSAMMENFASSUNG

Eine Änderung des Landeswahlgesetzes, durch die Parteien zur paritätischen Nominierung der Wahlvorschlagslisten („Reißverschluss“-Verfahren) für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und der BVV verpflichtet werden sowie zur Nominierung von Wahlkreisduos („Kandidatin und Kandidat“), die gemeinsam mit einer oder individuell mit zwei Stimmen gewählt werden können, ist verfassungsrechtlich zulässig. Sie steht in Einklang mit der VvB und dem Grundgesetz.

Paritätische Regelungen dienen der Beseitigung eines seit Jahrzehnten andauernden verfassungsrechtlichen Missstands, der das Demokratiegebot gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 2 VvB, die Wahlfreiheit und -gleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 39 Abs. 1 VvB sowie das Grundrecht und Gebot der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gemäß Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 3 VvB betrifft.

Die Regelungen verfolgen das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel,

- Kandidatinnen vor struktureller Diskriminierung in parteiinternen Nominierungsverfahren zu schützen und ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf Chancengleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB durchzusetzen und zu sichern sowie
- den verfassungsrechtlichen Anspruch der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Berlins auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe von Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den BVV durchzusetzen und zu sichern, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 2, Art. 39 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 VvB.

Die paritätischen Regelungen erfüllen den staatlichen Auftrag zur Durchsetzung der Gleichstellung in der Politik, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, Art. 10 Abs. 3 VvB, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe. Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, das ebenso wie das Durchsetzungsgebot bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB verankert ist, bezieht sich umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein einheitliches Grundrecht auf Gleichberechtigung und Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Lebenswirklichkeit zu entnehmen. Es handelt sich nicht nur um ein Grundrecht auf dem Papier.

Darüber hinaus entsprechen paritätisch besetzte Parlamente heute dem europäischen Demokratieverständnis. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zählt zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas (Europarat/EU): „Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“ (2007); „balanced participation of women and men in political and public decisions-making is essential for a well-functioning democracy“ (2018); „Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft“ (2013).³³⁵

³³⁵ Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to Member States on Gender Equality Standards and Mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; Council of Europe, Gender Equality Strategy 2018–2023, adopted March 2018, S. 27 Nr. 57. EU-Kommission (Fn. 21), S. 22 ff., 27.

Dieses Demokratieverständnis wird durch die aktuelle Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vom 12.11.2019 zum Slowenischen Wahlrecht bestätigt.³³⁶ Danach sichern gesetzliche Regelungen, die Parteien dazu verpflichten, ihre Kandidatenlisten aus Gründen der Repräsentation mit einer Mindestanzahl an Frauen und Männern zu besetzen – im entschiedenen Fall nach slowenischem Recht mindestens 35 % für jedes Geschlecht – die demokratische Legitimation der Wahlen, sie sind mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

Paritätische Wahlgesetze stehen im Einklang mit dem europäischen Demokratieverständnis.

Das Urteil des ThürVerfGH am 15. Juli 2020³³⁷ steht nicht entgegen. Mit 6:3 Stimmen wurde das Paritätsgesetz für unvereinbar mit der Thüringer Verfassung und für nichtig erklärt. Die beiden abweichenden Sondervoten gelangten zu dem gegenteiligen Ergebnis, also zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Gegen das Urteil wurde inzwischen eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erhoben (2 BvR 1470/20).³³⁸ Die Interpretation des ThürVerfGH führt zu einer Auslegung der Landesverfassung, die hinter dem Gehalt und Schutzniveau des Art. 3 Abs. 2 GG zurück bleibt und dem Landesgesetzgeber verbietet, was ihm nach Art. 3 Abs. 2 GG erlaubt ist.³³⁹ Einer solchen Auslegung ist „vehement zu widersprechen“.³⁴⁰ Sie verstößt gegen das Grundgesetz und ist zu korrigieren. Denn das Grundgesetz gilt auch in Thüringen³⁴¹, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG.

³³⁶ EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199209>.

³³⁷ Urteil und Sondervoten sind auf der Website des ThürVerfGH abrufbar unter [http://www.thurverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/8104B54FE2DCDADDC12585A600366BF3/\\$File/20-00002-U-A.pdf?OpenElement](http://www.thurverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/8104B54FE2DCDADDC12585A600366BF3/$File/20-00002-U-A.pdf?OpenElement).

³³⁸ Die Autorin hat sie als Verfahrensbevollmächtigte im Namen von 20 Thüringer Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern am 17.8.2020 eingelegt.

³³⁹ Hohmann-Dennhardt (Fn. 18) S. 2.

³⁴⁰ Hohmann-Dennhardt (Fn. 18), S. 1; siehe auch Brosius-Gersdorf (Fn. 19), S. 6.

³⁴¹ So der ausdrückliche Hinweis von Hohmann-Dennhardt (Fn. 18), S. 2; Brosius-Gersdorf (Fn. 19), S. 6.



Berlin braucht Parität!



QUELLEN UND LITERATUR

von Arnim, Hans Herbert: Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP 2004, S. 115–119

Bieber, Ina E.: Frauen in der Politik, Heidelberg 2013

Bönke, Timm/Glaubitz, Rick/Göbler, Konstantin/Harnack, Astrid/Pape, Astrid/Wetter, Miriam: Wer gewinnt – wer verliert. Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen, Gütersloh 2020

Böttger, Barbara: Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3 II Grundgesetz, Münster 1990

Brosius-Gersdorf, Frauke: Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, djbZ 2019, S. 57–60

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gender Pension Gap, Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven für Männer und Frauen, Berlin 2011.

Degele, Nina: Differenzierung und Ungleichheit: eine geschlechtertheoretische Perspektive, in: Thomas Schwinn (Hrsg.), Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verbindung, Frankfurt am Main 2004, S. 271–398

Deutscher Frauenrat (Hrsg.): Mehr Frauen in die Parlamente, Sonderheft 4, Berlin 1980

Deutscher Juristinnenbund: Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern – Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2358

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar: GG, Band 2, 2. Aufl., Tübingen 2006 (zitiert: *Dreier-Bearbeiter/in*)

Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.): Verfassung von Berlin, 4. Aufl., München 2020 (zitiert: *Driehaus-Bearbeiter/in*)

Eckertz-Höfer, Marion/Schuler-Harms, Margarete (Hrsg.): Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, Schriften zur Gleichstellung, Band 49, Baden-Baden 2019

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, München, 43. Edition, Stand: 15. Mai 2020 (zitiert: *BeckOK-Bearbeiter/in*)

Europarat: Gender Equality Strategy 2018–2023, Strasbourg 2018

Europarat: Gender Equality – Standards and Mechanism, Strasbourg 2007

- Heyen, Erk Volkmar: Allgemeines und gleiches Wahlrecht durch gleiche Quoten?, DÖV 1989, S. 649–654
- Hilpert, Konrad: Menschenrecht – Frauenrechte?, JCSW 1993, S. 35–72
- Hohmann-Dennhardt, Christine: Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen -Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern – Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2295
- Hohmann-Dennhardt, Christine: Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja: Die Hälfte der Macht im Visier – Einfluss der Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, Berlin 2010
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 13. Aufl., München 2014 (zitiert: Jarass/Pieroth-Bearbeiter)
- Jobst, Simon: Konsequenzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater, NJW 2020, S. 11–16
- Kletzing, Uta: Ohne Wandel der politischen Kultur keine Parität – ohne Paritätsgesetz kein Wandel der politischen Kultur!, in: Beate von Miquel (Hrsg.), Geschlecht.Politik.Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität, Tagesdokumentation, Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, Essen 2020, S. 20–30
- Klinksiek, Dorothee: Die Frau im NS-Staat, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Nr. 44, Stuttgart 1982
- König, Doris: 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, djbZ 2019, S. 53–56
- König, Doris/Schadendorf, Sarah: Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, S. 853–860
- Laskowski, Silke Ruth: Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen -Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern – Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2365
- Laskowski, Silke Ruth: Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, RuP 2018, S. 391–403
- Laskowski, Silke Ruth: Zeit für Veränderung. Das Brandenburger Parité-Gesetz und seine Dynmaik, djbZ 2019, S. 60–64
- Laskowski, Silke Ruth: Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, STREIT 2015, S. 51–62

Laskowski, Silke Ruth : Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell, in: Marion Eckertz-Höfer/Margarete, Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, Schriften zur Gleichstellung, Band 49, Baden-Baden 2019, S. 125–146

Limbach, Jutta: Wahre Hyänen, Bonn 2016

Lukoschat, Helga/Schweers, Paula: Frauen MACHT Berlin!: Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, Berlin-Expertisen – 2/2020, Berlin 2020

von Mangoldt, Hermann (Begr.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 7. Aufl., München 2018 (zitiert: von Mangoldt/Klein/Starck-Bearbeiter/in)

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz, Kommentar, Band 1, München, 90. Ergänzungslieferung, Stand: Februar 2020 (zitiert: Maunz/Dürig-Bearbeiter/in)

Meyer, Hans: Verbiendet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten, NVwZ 2019, S. 1245–1250

von Miquel, Beate: Geschlecht.Politik.Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität, Tagesdokumentation, Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, Essen 2020

von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Begr.): Grundgesetz Kommentar: GG, Band 1, 6. Aufl., München 2012 (zitiert: von Münch/Kunig-Bearbeiter/in)

Niedermayer, Oskar: Parteimitglieder in Deutschland, Version 2019, Arbeitshefte aus dem Otto-Sammer-Zentrum, Nr. 30, Berlin 2019

von Nieding, Bernd: Politische Wahlen und Frauenquote – Eine Betrachtung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen Fördermaßnahmen in der Politik, NVwZ 1994, S. 1171–1177

Penz, Marco: Frauenquote innerhalb politischer Parteien, DÖV 2015, S. 963–967

Pohl, Heinrich: Die Reform des Wahlrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 7 (1932), S. 2–52

Röhner, Cara: Ungleichheit und Verfassung, Weilerswist 2019

Röhner, Cara: Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetz und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie, Discussion Papers des Harriet Taylor Mill Instituts, Discussion Paper 40, 01/2020, Berlin 2020

Sachs, Michael: Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, S. 553–558

Schmidt-Bens, Walter: Meilensteine in der Entwicklung der rechtlichen Stellung der Frau in Deutschland seit dem Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten, NZFam 2016, S. 1118–1122

Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Begr.): Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl., München 2014 (zitiert: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Bearbeiter/in)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Begr.): Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., München 2018 (zitiert: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Henneke-Bearbeiter/in)

Schreiber, Wolfgang: BWahlG, Bundeswahlgesetz, 10. Aufl., Köln 2017 (zitiert: Schreiber-Bearbeiter)

Schwinn, Thomas (Hrsg.): Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verbindung, Frankfurt am Main 2004

Süssmuth, Rita: „Die Männer denken noch immer, sie verstünden mehr von der Politik“, Interview mit Milena Hassenkamp, Der Spiegel v. 8.3.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rita-suessmuth-ueber-cdu-vorsitz-die-maenner-denken-noch-immer-sie-verstuenden-mehr-von-der-politik-a-3e30a898-eb15-4a45-b6e3-82168627b8b2>

Völzmann, Berit: Je freier desto besser? – Parteienfreiheit und Parität, djbZ 2019, S. 130–133

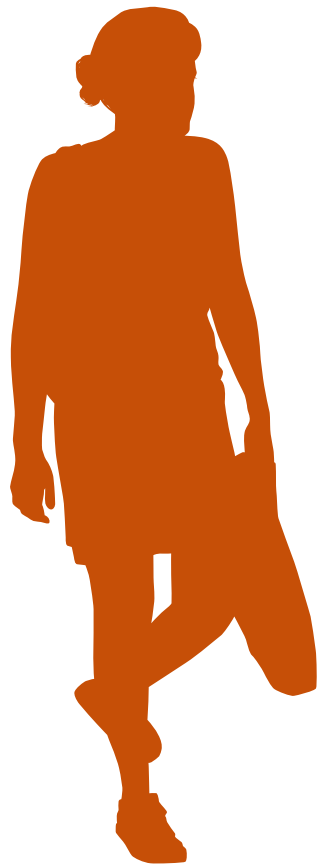
Voßkuhle, Andreas: Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1–8

Wapler, Friederike: Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, Analysen & Argumente Nr. 369/September 2019, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2019

Wiechmann, Elke: Frauen in der Politik, in: Beate von Miquel (Hrsg.), Geschlecht.Politik. Partizipation, NRW auf dem Weg zur Parität, Tagesdokumentation, Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, Essen 2020, S. 9–19

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten, Berlin 2018

Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin: Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen, Berlin 2018



Berlin braucht Parität!



ÜBER DIE AUTORIN

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski studierte von 1985–1991 Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg und der Universität Hamburg und promovierte an selbiger 1997. Von 1997–2004 war Silke Laskowski wissenschaftliche Assistentin an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg. 2001 wechselte sie als Referentin ins Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend in Berlin, um ein Jahr später Geschäftsführerin der Forschungsstelle für Rechtsfragen der internationalen Migration der Universität Hamburg zu werden. Von 2006–2008 verfolgte Silke Laskowski Tätigkeiten im Wissenschaftlichen Dienst des Landtags von Schleswig-Holstein sowie Lehrtätigkeiten an den Universitäten Hamburg, Flensburg und Bundeswehruniversität Hamburg. Seit 2009 ist sie Professorin für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Schwerpunkt Umweltrecht an der Universität Kassel.

ANSPRECHPARTNERIN BEI DER FES

Dr. Nora Langenbacher leitet den Arbeitsbereich BerlinPolitik im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dieser begleitet mit verschiedenen Veranstaltungsformaten und Publikationen aktuelle gesellschaftspolitische Herausforderungen und politische Debatten im Land Berlin. In der Publikationsreihe „Berlin Expertisen“ erscheinen in unregelmäßigen Abständen Kurzstudien und ausgewählte Fachbeiträge zu aktuellen gesellschaftspolitischen Themen im Land Berlin. Falls Sie die Aufnahme in unsere Einladungsverteiler wünschen oder unsere Publikationen bestellen wollen, wenden Sie sich bitte an BerlinPolitik@fes.de.

Die Publikation erscheint im Rahmen unserer Arbeitslinie „Politische Teilhabe von Frauen im Land Berlin“, mit welcher der Arbeitsbereich BerlinPolitik im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung auch die Debatte um ein Paritätsgesetz in der Bundeshauptstadt begleitet. Unsere Veranstaltungen und Publikationen finden Sie online unter <https://www.fes.de/forum-berlin/berlinpolitik>.

Eine Zusammenfassung der Debatte in Berlin liefern hier die Mitschnitte zweier Veranstaltungen zum Thema: Der Mitschnitt einer Diskussionsrunde unter der Überschrift „Frauen Macht Berlin!“ aus dem Oktober 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=4qz-rDq22wH4> sowie der Mitschnitt einer Online-Diskussion mit dem Titel „Jetzt erst recht! Berlin auf dem Weg zum Paritätsgesetz“, bei der am 1. Juli 2020 die FES-Studie „Frauen MACHT Berlin! Politische Teilhabe von Frauen im Land Berlin“ vorgestellt und diskutiert wurde: <https://www.youtube.com/watch?v=n9Ap8LiRCK4&feature=youtu.be>.

Um die Debatte über ein Paritätsgesetz im Land Berlin konstruktiv voranzubringen, hat sich 2019 das überparteiliche und zivilgesellschaftliche Bündnis „Berliner Netzwerk Parität“ gegründet. Es steht allen offen, die sich für ein Paritätsgesetz in Berlin einsetzen möchten. Wenn Sie zu den Netzwerktreffen eingeladen werden möchten, melden Sie sich sehr gerne bei uns: berliner-netzwerk-paritaet@fes.de.

Weitere Informationen, Veranstaltungen und Publikationen zum Thema Parität und zu weiteren geschlechterpolitischen Themen sowie Kontakt zum Arbeitsbereich „Forum Politik und Gesellschaft“ der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie unter <https://www.fes.de/themenportal-gender-jugend/gender>. Beispielsweise erklärt die Publikation „Pari... was? Fragen und Antworten zu Parität und Paritätsgesetz“ Idee und Kontext von Paritätsgesetzen und bündelt impulsgebende Erfahrungsberichte aus Frankreich, Norwegen und Polen. Auch der „Spickzettel zu Parität und Paritätsgesetz in der Politik“ ermöglicht einen schnellen Überblick über die Debatte und ihre zentralen Argumente.

Berlin braucht Parität!



IMPRESSUM

zur Studie

Berlin braucht Parität! Juristisches Gutachten zu einem Paritätsgesetz im Land Berlin

ISBN: 978-3-96250-643-8

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

HERAUSGEGEBEN:

von Dr. Nora Langenbacher für die Friedrich-Ebert-Stiftung,
BerlinPolitik im Forum Berlin, Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

AUTORIN:

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

REDAKTIONELLE BEARBEITUNG:

Dr. Angela Borgwardt

GESTALTUNG:

Typografie/im/Kontext

DRUCK:

Druckerei Brandt • Gedruckt auf RecyStar Polar, 100% Recyclingpapier,
ausgezeichnet mit dem Blauem Engel.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien
ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© 2020 • Friedrich-Ebert-Stiftung • Abteilung Politischer Dialog • Forum Berlin
www.fes.de



**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG
Forum Berlin

BERLINPOLITIK IN DER FES:

Der Arbeitsbereich BerlinPolitik im Forum Berlin der FES begleitet mit verschiedenen Veranstaltungsformaten und Publikationen aktuelle gesellschaftspolitische Herausforderungen und politische Debatten im Land Berlin. Weitere Informationen online unter <https://www.fes.de/forum-berlin/berlinpolitik/>

In unserer **Publikationsreihe „Berlin Expertisen“** erscheinen in unregelmäßigen Abständen Kurzstudien und ausgewählte Fachbeiträge zu aktuellen gesellschaftspolitischen Themen im Land Berlin. Sie wird ergänzt durch die **Publikationsreihe „Berlin Impulse“**, welche die wichtigsten Ergebnisse unserer Veranstaltungen dokumentiert.

Falls Sie die Aufnahme in unsere Einladungsverteiler wünschen oder unsere Publikationen bestellen wollen, wenden Sie sich bitte an BerlinPolitik@fes.de.