

Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze

1. Die demokratische Repräsentation ist in den deutschen Parlamenten seit 1949 ununterbrochen von einem erheblich ungleichen Geschlechterverhältnis zulasten von Frauen geprägt.¹ Auch die politischen Parteien erreichen in ihrer Mitgliederstruktur durchgängig kein Gleichgewicht von Frauen und Männern.² Hierin wirkt die Geschichte des systematischen Ausschlusses von Frauen von den öffentlichen Angelegenheiten fort. Strukturelle Nachteile für Frauen im Zugang zur Kandidatur und zum Mandat bestehen insbesondere in der männlich geprägten Kultur der Parteien und der Politik insgesamt.³ Außerdem sind Frauen auf dem Weg zum politischen Mandat durch die allgemeine soziale Ungleichheit und das Gefälle der sozialen Macht zwischen den Geschlechtern benachteiligt.⁴ Die politische Repräsentation bildet hier eine Form sozialer Ungleichheit ab, die politisch und verfassungsrechtlich nicht erwünscht ist.
2. Es ist im europäischen Verfassungsraum verbreitet, die Teilhabe von Frauen an der parlamentarischen Repräsentation durch Rechtspflichten zu ihrer Berücksichtigung bei der Kandidatenaufstellung zu verbessern.⁵ Der EGMR hat festgestellt, dass zwingende gesetzliche Geschlechterquoten für die Aufstellung von Wahlvorschlagslisten für Parlamentswahlen mit dem Recht auf demokratische Wahlen nach Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK vereinbar sind.⁶
3. Verfassungsrechtlich steht der Raum für Gesetzgebung mit dem Ziel der Parität offen. Die Urteile des thüringischen Verfassungsgerichtshofs und des brandenburgischen Verfassungsgerichts binden Bundesorgane nicht. Zudem entwickeln sie die verfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht in überzeugender Art und Weise.⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat bislang nicht

¹ Seit 1998 lag der Männeranteil im Deutschen Bundestag stets zwischen ca. 70 und 63 Prozent. Der Höchststand des Anteils von Frauen an den MdBs wurde in der 18. Wahlperiode mit 36,5 Prozent (37,3 Prozent am Ende der WP) erreicht. Zu den Anteilen der Geschlechter an den Wahlvorschlägen und Fraktionen parteispezifisch *Der Bundeswahlleiter*, Statistik Dossier »Reform des Bundeswahlrechts«, 2022 (Kommissionsdrucksache).

² Oskar Niedermayer, *Parteimitglieder in Deutschland*: Version 2020, S. 23; <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/27961>.

³ *Louise Davidson-Schmich*, *Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany*, 2016.

⁴ Die soziale Ungleichheit wird statistisch u.a. in der Entgeltungleichheit sichtbar; *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 088 vom 7. März 2022, *Gender Pay Gap 2021: Frauen verdienen pro Stunde weiterhin 18 % weniger als Männer*.

⁵ *E. Lepinard/R. Rubio Marin* (Hrsg.), *Transforming Gender Citizenship, The irresistible rise of Gender Quotas in Europe*, 2018.

⁶ EGMR Nr. 54893/18 v. 12.11.2019 – Zevnik et. al. v. Slovenia.

⁷ Thüringer VerfGH v. 15. 7. 2020 – VerfGH 2/20 (Thü), JZ 2021, 352; hierzu *H. Gersdorf*, DÖV 2020, 779 ff.; VerfG des Landes Brandenburg v. 23. 10. 2020 – VfGBbg 55/19 (Bbg), JZ 2021, 361; die argumentativen Schwächen in beiden rekonstruiert *C. Möllers*, JZ 2021, 338 ff.

in der Sache über Paritätsgesetzgebung entschieden.⁸ Die Zurückhaltung, die das Gericht in zwei Nichtannahmebeschlüssen anklingen lässt, betrifft die Frage einer *Verpflichtung* des Gesetzgebers zum Erlass von Paritätsregelungen. Hingegen folgt eine *Befugnis* des Gesetzgebers, Gesetzgebung zur Parität zu erlassen, aus den hergebrachten verfassungsrechtlichen Prinzipien des Wahlrechts, die das Bundesverfassungsgerichts ausgeprägt hat.

4. Die Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 I GG) sind keine natürlich vorfindlichen Rechte, sondern normgeprägt (Art. 38 III).⁹ Sie sind zudem einschränkbar.¹⁰ Daher sind sie der gesetzlichen Ausgestaltung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zugänglich, einschließlich in der Form von verpflichtenden Vorgaben zur Parität. Das auch im Bereich von Art. 38 I anwendbare Gebot der Gleichberechtigung aus Art. 3 II kann Paritätsregelungen auch rechtfertigen, soweit sie in die Wahlrechtsgrundsätze eingreifen. Dasselbe gilt für die Rechte der Parteien.¹¹ Diese werden mit Paritätsgesetzgebung nicht zu einer bestimmten Politik verpflichtet.

5. In der Rechtsprechung zu politischen Parteien spielt die *Chancengleichheit* eine wichtige Rolle.¹² Chancengleichheit ist keine formalisierte Gleichheit, sie stellt vielmehr auf die reale Möglichkeit ab, sich im politischen Wettbewerb durchzusetzen. Wenn diese Chancengleichheit in einem vom Individuum kommenden System politischen Parteien zukommt, dann kommt sie auch Wählerinnen und Wählern zu. Die Chance von Frauen, sich im demokratischen Wettbewerb durchzusetzen, ist auch verfassungsrechtlich geschützt.

6. Was ist das Ziel der Paritätsgesetzgebung? Sie zielt *nicht* auf die Gruppenrepräsentation von Frauen mit vermeintlich einheitlichen Interessen.¹³ Sie soll vielmehr dafür sorgen, dass der politische Prozess die stärkere soziale Macht von Männern nicht länger auf rohe Art und Weise abbildet.¹⁴ Sie zielt damit auf die *Offenheit* der demokratischen Willensbildung und entsprechend die demokratische Chancengleichheit von Frauen. Ein Frauenanteil von 50 Prozent der Kandidierenden ist als Zielgröße von Paritätsgesetzgebung verfassungsrechtlich legitimiert. Verfehlt ist es dagegen, auf den Frauenanteil an den Parteimitgliedern abzustellen.¹⁵ Denn mit Paritätsregelungen wirkt der Gesetzgeber darauf ein, wie die Parteien ihre verfassungsrechtliche Aufgabe aus Art. 21 GG erfüllen, die personelle Vorauswahl für die demokratische Repräsentation durch das Parlament zu leisten: Parlamente vertreten das Volk, nicht die Parteien und ihre Mitglieder.

⁸ BVerfGE 156, 224; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 06. Dezember 2021 – 2 BvR 1470/20.

⁹ Schon BVerfGE 7, 63, juris Rn. 19; 20, 56, Rn. 118.

¹⁰ BVerfGE 151, 1, Rn. 43; 132, 39, Rn. 25; 129, 300, Rn. 87; 130, 212, Rn. 61 f.; 121, 266, Rn. 97; auch schon BVerfGE 3, 19, juris Rn. 24.

¹¹ Zur gesetzlichen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien BVerfGE 89, 243, juris Rn. 38, 41; 123, 39, Rn. 108; 131, 316, Rn. 52.

¹² Bspw. BVerfGE 140, 1, Rn. 62; 138, 102, Rn. 30; 104, 14, 20.

¹³ So aber S. Rixen, in: M. Eckertz-Höfer/M. Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, 2019, S. 65 ff.

¹⁴ C. Möllers, JZ 2021, 338 ff. (346).

¹⁵ So aber insb. M. Morlok/A. Hobusch, DÖV 2019, 14 ff.