

Ministerium für Justiz und Gleichstellung

Rechtsgutachten

Verfassungsrechtlicher Rahmen und verfassungsrechtliche Grenzen mit Bezug auf ein Paritätsgesetz für die Landes- und Kommunalebene

Referat 205 (Verfassungsrecht)

Stand: 31. März 2020

<u>Inhaltsverzeichnis</u>

A. Einleitung	<u> 5</u>
B. Ausgangspunkt: Koalitionsvertrag	6
C. Überblick über die Ausgangssituation in Sachsen-Anhalt	
I. Landesebene	7
II. Kommunalebene	8
III. Wahlsystem in Sachsen-Anhalt	8
IV. Selbstverpflichtung der Parteien	9
V. Rechtliche Regelungen zur Förderung der Gleichstellung 1. Landesverfassung 2. Exkurs: Artikel 34 Verf LSA und der Verfassungsausschuss 3. Frauenfördergesetz 4. Landespersonalvertretungsgesetz 5. Hochschulgesetz 6. Gleichstellung in der Verwaltungssprache 7. Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt 8. Landeswahlgesetz, Kommunalwahlgesetz und Landeswahlordnung 9. Fazit	
D. Überblick über die Situation in Bund und Ländern	16
I. Initiativen	
II. Gesetze und Gesetzesvorhaben 1. Bund 2. Baden-Württemberg 3. Bayern 4. Berlin 5. Brandenburg 6. Bremen 7. Hamburg 8. Hessen 9. Mecklenburg-Vorpommern 10. Niedersachsen 11. Nordrhein-Westfalen	
12. Rheinland-Pfalz	26

13. Saarland	27
14. Sachsen	28
15. Sachsen-Anhalt	28
16. Schleswig-Holstein	29
17. Thüringen	30
E. Vorbild Frankreich: Parité-Gesetz vom 30. Juni 2000	31
I. Vorgeschichte	31
II. Schaffung eines Parité-Gesetzes	31
III. Bilanz: Parität in den französischen Parlamenten?	32
F. Ausgangserwägungen zu Paritätsgesetzen auf Landesebene	34
I. Lösungsansätze	34
1. Quotierte Wahllisten/ Paritätische Wahlvorschläge	
2. Reißverschlussprinzip	
3. Horizontale Quotierung der Spitzenplätze	
4. Quotierung der Direktkandidaturen	
5. Zwischenfazit: Starre Quote nach französischem Vorbild bevorzugt	
II. Meinungsstreit: Die Quote auf dem Prüfstand	35
1. Argumente pro Quote	36
2. Argumente contra Quote	36
G. Vereinbarkeit verpflichtender Quotenregelungen mit der Verfassung.	37
I. Betroffene Verfassungsgüter	38
1. Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 42 Abs. 1 Verf LSA)	
a) Freiheit der Wahl	
b) Gleichheit der Wahl	39
c) Allgemeinheit der Wahl	40
2. Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG)	41
a) Wahlvorschlagsrecht	41
b) Organisations- und Programmfreiheit	42
c) Chancengleichheit	42
d) Tendenzfreiheit	43
3. Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2; 28 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 2 Abs. 1, 2 Verf LSA)	43
4. Verbot der Diskriminierung bzw. Differenzierung wegen des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG	
Abs. 3 Verf LSA)	44
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	46
1. Rechtfertigungsmaßstab	
Demokratieprinzip als kollidierendes Verfassungsrecht	
a) Zustimmende Auffassung	
b) Ablehnende Auffassung	
c) Stellungnahme	
3. Rechtfertigung durch das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 34 Verf LSA	53
a) Erste Anwendungsproblematik: Rückgriff auf das Fördergebot im Anwendungsbereich der	
Wahlrechtsgrundsätze	
aa) Zustimmende Auffassung	
bb) Ablehnende Auffassung	56

cc) Stellungnahme	56
b) Zweite Anwendungsproblematik: Legitimierte Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts	57
aa) Zustimmende Auffassung	58
bb) Ablehnende Auffassung	58
cc) Stellungnahme	59
c) Ausfüllungsproblematik: Fördergebot als Rechtfertigung für starre Quotenregelungen	61
d) Hilfsweise Prüfung: (Nicht)Bestehen faktischer Nachteile	66
aa) Ermittlung einer Bezugsgröße	66
bb) Vorliegen einer Benachteiligung	67
e) Zwischenergebnis	68
4. Hilfsweise Prüfung: Verhältnismäßigkeit von Quotenregelungen im Übrigen	69
a) (Legitimer) Zweck	69
b) Geeignetheit	69
c) Erforderlichkeit	70
d) Angemessenheit	72
aa) Abwägung mit Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze	73
bb) Abwägung mit Eingriffen in die Parteienfreiheit	75
cc) Abwägung mit Eingriffen in das Differenzierungsverbot	76
dd) kumulative Wirkung der Eingriffe	78
III. Thematik "drittes Geschlecht": Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2 1 BvR 2019/16 –	
1. Entscheidungsinhalt	
Entscheidung des Gesetzgebers	
Auswirkungen der Entscheidung des BVerfG für die Gestaltung von Paritätsgesetzen	
a) Verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung eines "dritten Geschlechts"	
b) Folgen einer verfassungsrechtlich gebotenen Berücksichtigung	
4. Zwischenfazit	
IV. Lösung für Direktmandate: Reduzierung und Duo	
V. Fazit: Kein Paritätsgesetz auf Landes- und Kommunalebene ohne Verfassungsänderung auf Bundesebene	91
VI. Problemaufriss: Verstoß gegen die Verfassungsidentität?	
VII. Kein Verstoß des geltenden Landeswahlrechts gegen Art. 3 Abs. 2, 3 Satz 1 GG und Art. 34 \	
H. Parität ohne starre Quote – weitere Lösungsansätze	
I. Gesetzliche Maßnahmen	
1. Änderung des Stimmgebungsverfahrens: Begrenzt offene/ variable Listen auf Landesebene	
2. Vorbild des Hamburgischen Bürgerschaftswahlrechts	
a) Vor- und Nachteile	
b) Kurze verfassungsrechtliche Würdigung	
Wahlrechtsänderung nach dem Modell von Sütterlin-Waack	
a) Vor- und Nachteile	
b) Kurze verfassungsrechtliche Würdigung	
4. Wahlrechtsänderung nach dem Modell von Oppermann	
5. Quotierung durch Ausgleich über die Wahlliste	
6. Schaffung einer Soll-Vorschrift mit appellativem Charakter	
a) Rechtmäßigkeit von Soll-Regelungen: Vorteil	101

b) Gleichstellungspolitische Wirksamkeit: Nachteil	102
7. Motivation der Wähler	102
8. Motivation der Parteien	105
a) Motivation durch Sanktionen	105
aa) Zuständigkeit des Landesgesetzgebers	105
bb) "Systemfremde" Finanzierung	105
cc) Problemaufriss: Finanzielle Sanktionen und die Chancengleichheit der Parteien	106
dd) Erfahrungen mit (finanziell) sanktionsbewehrten Quotenvorgaben	108
ee) Keine Garantie für Annäherung an Parität	108
b) Motivation durch Auflagen	109
c) Motivation durch Anreize	109
9. Verankerung der Frauenförderung in den Parteisatzungen – Änderung des PartG	110
10. Besetzung von Ausschüssen	110
II. Einfache Maßnahmen: Parität ohne Paritätsgesetz	110
1. Voraussetzung: Ursachenforschung	111
2. Denkbare Maßnahmen	111
a) Kampagnen und Aufklärungsarbeit	111
b) Parteiinterne Quoten: Selbstverpflichtung	111
c) Angepasste Sitzungszeiten / Sitzungskultur	112
d) Einrichtung einer Kinderbetreuung	112
e) Verstärkte Anwerbung von Frauen	112
f) Vorbeugung und Bekämpfung von sexueller Belästigung und Diskriminierung	112
g) Vernetzung von Landes- und Kommunalpolitikerinnen	113
h) Politikmesse für Frauen	113
i) Das Problem der Wahlfinanzierung und der zeitlichen Ressourcen	114
I. Ergebnis	114
J. Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Prüfung	117
Verzeichnis in Bezug genommener Quellen	119
Anhang: Flyer der Veranstaltung "Wahlrecht und Parité"	134
Impressum	136

A. Einleitung

Die Diskussion rund um die Schaffung von Paritätsgesetzen in Deutschland ist keine Erscheinung der jüngeren Vergangenheit, sondern läuft bereits seit vielen Jahren. Im Jahr 1988 etwa war sie Gegenstand eines Fachaufsatzes von *Oebbecke*, der sich mit der Frage befasste, ob ein Reißverschlussverfahren bei der Aufstellung von Landeslisten für die Bundestagswahl zulässig ist. ¹ *Ebsen* stellte im Jahr 1989 die Frage, ob Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik durch Quoten entgegenwirkt werden könne. ² In Sachsen-Anhalt war die Diskussion um Frauenquoten und Parität jedenfalls am Rande bereits Teil der Beratungen des Verfassungsausschusses im Jahr 1992. ³ Erst im Laufe der 2000er Jahre jedoch erhielt die Diskussion bundesweit deutlichen Auftrieb.

Ihren Höhepunkt dürfte sie nunmehr erreicht haben. Das Thema "Parität in den Parlamenten" ist so aktuell wie nie zuvor. In Bund und Ländern ist man derzeit mit entsprechenden Gesetzentwürfen bzw. der Forderung nach der Schaffung eines Paritätsgesetzes befasst. Seitdem Brandenburg zu Beginn des Jahres 2019 das bundesweit erste Paritätsgesetz verabschiedet und Thüringen im Sommer 2019 nachgezogen hat, werden die Entwicklungen in den anderen Bundesländern durch die Öffentlichkeit mit Interesse verfolgt.

Auch in Sachsen-Anhalt steht Parität auf der Tagesordnung. Die im Jahr 2016 getroffene Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien für die laufende Legislaturperiode sieht die Prüfung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für die Schaffung eines solchen Gesetzes vor. Der Landtag wurde daneben bereits anlässlich des 100. Jubiläums des Frauenwahlrechts in Deutschland mit der Frage konfrontiert, ob man den Parteien die paritätische Besetzung ihrer Kandidierenden-Listen vorschreiben kann.

Die Landtagsfraktion DIE LINKE brachte schließlich im Februar 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern (Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt) in den Landtag ein.⁴ Nach der Überweisung in den Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung führte dieser in seiner 31. Sitzung am 16. August 2019 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch.⁵

Angesichts der bestehenden Meinungsvielfalt und der bundesweiten Kontroverse, die insbesondere durch die Schaffung der Parité-Gesetze in Brandenburg und Thüringen ausgelöst worden ist, in deren Rahmen verschiedene Rechtsgutachten zu divergierenden Ergebnissen kamen, hat sich das Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zur Durchführung eines Wahlrechtsforums als Fachtagung entschieden, welche am 11. Dezember 2019 stattfand.⁶

Das vorliegende Gutachten berücksichtigt sowohl die Erkenntnisse aus der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung als auch diejenigen aus der Fachtagung des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

¹ Oebbecke, JZ 1988, 176 ff.

² Ebsen, JZ 1989, 553 ff.

³ Hierzu s. unter C. V. 2.

⁴ LT-Drs. 7/3968.

⁵ Textdokumentation 7/REV/31, S. 41 ff.

⁶ Näher hierzu s. Programmflyer im Anhang und Kluth/Schäper, Campus Hallensis, 23.01.2020.

In den blauen Kästen finden sich Zusammenfassungen der jeweils vorangehenden Darstellung in Form von Stichpunkten. Diese sollen aber lediglich einen groben Überblick zur besseren Orientierung innerhalb des Gutachtens geben und ersetzen nicht die Ausführungen und die Argumentation im Fließtext.

B. Ausgangspunkt: Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag für die Regierungszusammenarbeit in der siebten Wahlperiode des Landtages von Sachsen-Anhalt beinhaltet folgenden Auftrag:

"Um eine paritätische Besetzung von Kandidierenden-Listen zu erreichen, wollen wir prüfen, ob ein verfassungskonformes Paritégesetz auf den Weg gebracht werden kann, das Regelungen sowohl für die kommunale Ebene als auch die Landesebene enthält."⁷

Dieser Aufgabenstellung folgend ist Gegenstand der Bearbeitung die Herausarbeitung des verfassungsrechtlichen Rahmens und der verfassungsrechtlichen Grenzen, in denen politische Entscheidungen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern getroffen werden können.

Im Mittelpunkt der Bearbeitung steht folglich die Prüfung, welche Grundrechte, grundrechtsgleichen Rechte sowie sonstigen Rechtsgüter und Staatsziele mit Verfassungsrang durch ein Paritätsgesetz für das Land Sachsen-Anhalt betroffen wären und ob etwaige Eingriffe gerechtfertigt wären.

Die verfassungsrechtliche Prüfung erfolgt in erster Linie am Maßstab des Grundgesetzes. Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf LSA), an die die Landesgesetzgebung gebunden ist, kann gegebenenfalls geändert werden. Sie ist indes ihrerseits den Vorgaben des Grundgesetzes verpflichtet und über das in Art. 28 GG niedergelegte Homogenitätsprinzip ausdrücklich an ein Mindestmaß gleicher Regelungen gebunden. Die festgelegten Rahmenbestimmungen betreffen insbesondere die Maßstäbe der Wahlrechtsgrundsätze (Art. 28 Abs. 1 GG) und der Rechte der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1).

Der eingangs angeführte Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE ist nicht Gegenstand dieser Bearbeitung.

C. Überblick über die Ausgangssituation in Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt lebten am 30.06.2019 insgesamt 2.200.288 Menschen, davon 1.082.613 männlich und 1.117.675 weiblich.⁸ Der Anteil der weiblichen Bevölkerung beläuft sich somit auf ca. 51 %.

⁷ Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2016-2021), S. 36.

⁸ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Bevölkerungsentwicklung seit 1966.

Daran gemessen fallen die Frauenanteile unter den Volksvertretern auf Landes- und Kommunalebene niedrig aus.

I. Landesebene

Unter den derzeit 87 Landtagsabgeordneten befinden sich 19 Frauen⁹; dies entspricht einem prozentualen Anteil von 21,83 %. Hiermit bildet Sachsen-Anhalt im bundesweiten Vergleich das Schlusslicht.¹⁰

Die Mandate sind gegenwärtig wie folgt verteilt¹¹:

Fraktion	Abgeordnete insgesamt	davon Frauen
CDU	31	2 (6,45 %)
AfD	21	1 (4,76 %)
DIE LINKE	16	9 (56,25 %)
SPD	11	4 (36,36 %)
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	5	2 (40,00 %)
fraktionslos	3	1 (33,33 %)
	<u>87</u>	<u>19</u>

In der vorangegangenen Legislaturperiode (2011-2016) waren 34 der 105 Landtagsabgeordneten weiblich (32,38 %), sodass für die laufende Legislaturperiode ein Rückgang des Frauenanteils um 10,55 % zu verzeichnen ist. ¹² Auch innerhalb der Fraktionen ist der Frauenanteil im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode überwiegend rückläufig:

Fraktion	Abgeordnete insgesamt (Stand: 30.03.2011)	0.0.1	on Frauen : 30.03.2011)	2019
CDU	41	6	(14,63 %)	-8,18 %
AfD	-		-	-
DIE LINKE	29	13	(44,82 %)	+11,43 %
SPD	26	10	(38,46 %)	-2,1 %
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	9	5	(55,55 %)	-15,55 %
fraktionslos	•		-	-
	<u>105</u>	<u>34</u>		

In früheren Legislaturperioden waren $30.93 \% (2006)^{13}$, $31.03 \% (2002)^{14}$, $31.03 \% (1998)^{15}$, $29.29 \% (1994)^{16}$ bzw. $16.04 \% (1990)^{17}$ der Landtagsabgeordneten weiblich.

⁹ Vgl. *Landtag von Sachsen-Anhalt,* Abgeordnetensuche.

¹⁰ Vgl. *Kürschners Datenbank,* 100 Jahre Frauenwahlrecht - Frauenanteil in Parlamenten, Übersicht Stand 7. März 2019.

¹¹ Vgl. *Landtag von Sachsen-Anhalt,* Abgeordnetensuche.

¹² Vgl. *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt*, Landtagswahl 2011, gewählte Abgeordnete.

¹³ Vgl. *Ebenda*, Landtagswahl 2006, gewählte Abgeordnete.

¹⁴ Vgl. *Ebenda*, Landtagswahl 2002, gewählte Abgeordnete.

Damit ist der Anteil von Frauen im Landesparlament aktuell beinahe so niedrig wie zuletzt kurz nach der Wiedervereinigung Deutschlands.

II. Kommunalebene

Auch für die Ebene der Kommunalpolitik lässt sich ein niedriger Frauenanteil feststellen.

Bei den letzten Kommunalwahlen im Mai 2019 waren für die Wahlen zu Gemeinde- und Stadträten bzw. Kreistagen für alle Parteien – bis auf eine Ausnahme – weibliche Bewerber zu weniger als 43 Prozent vertreten. Die CDU brachte es auf einen Frauenanteil unter den Bewerbern von 19,5 Prozent, die AfD auf 18,2 Prozent, die LINKE auf 29,9 Prozent, die SPD auf 24,7 Prozent und die BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf 37,3 Prozent. ¹⁸ Unter den insgesamt 4.033 Bewerberinnen und Bewerbern um einen Sitz im Gemeinde- oder Stadtrat bzw. Kreistag befanden sich 1.027 Frauen, was einem Anteil von ca. 25 Prozent entspricht. ¹⁹ Die letztlich gewählten Bewerberinnen und ihr Anteil innerhalb der jeweiligen Kommunalvertretung sind statistisch nicht erfasst.

Mit Stand September 2019 war in den 11 Landkreisen das Amt des Landrates bzw. der Landrätin nur in einem Fall (Landkreis Mansfeld-Südharz) mit einer Frau besetzt, was einem Anteil von ca. 9 Prozent entspricht.²⁰

Unter den 218 Ober- und Gemeindebürgermeisterinnen und -meistern finden sich 27 weibliche Amtsträger, also ca. 12 Prozent Frauen.²¹

III. Wahlsystem in Sachsen-Anhalt

Kommunalwahlen werden in Sachsen-Anhalt als Verhältniswahlen mit offenen Listen durchgeführt. Jeder Wähler hat insgesamt drei Stimmen, die er auf die Bewerber einer Wahlliste oder auf die Bewerber unterschiedlicher Listen verteilen kann (sog. "Panaschieren"). Dabei können die Stimmen auch an einen (im Verhältnis 3:0) oder zwei Bewerber (im Verhältnis 2:1) vergeben werden (sog. "Häufeln" oder "Kumulieren"). Die Sitzzuteilung erfolgt in dem Verfahren nach Hare/Niemeyer.²²

Landtagswahlen werden als personalisierte Verhältniswahlen mit geschlossenen Listen durchgeführt. Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Kreiswahlvorschlages und eine Zweitstimme für die Wahl eines Landeswahlvorschlages. Das Sitzverteilungsverfahren erfolgt nach

¹⁵ Vgl. *Ebenda*, Landtagswahl 1998, gewählte Abgeordnete.

¹⁶ Vgl. *Ebenda*, Landtagswahl 1994, gewählte Abgeordnete.

¹⁷ Vgl. *Ebenda*, Landtagswahl 1990, gewählte Abgeordnete.

¹⁸ Unter den Bewerbern der Tierschutzpartei belief sich der Frauenanteil auf 63,6 Prozent, s. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Kommunalwahlen 2019, Bewerber, Frauenanteil.

¹⁹ Vgl. *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt,* Kommunalwahlen 2019, Bewerber, Bewerber und Bewerberinnen nach Parteien und Kreisen.

²⁰ Deutscher Landkreistag, Die 294 deutschen Landkreise, ihre Kreistage und Landräte 2019, S. 47 f.

²¹ Vgl. *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt,* Bürgermeisterwahlen in den Gemeinden, Gemeinden alphabetisch.

²² §§ 3, 32 Abs. 2, 39 KWG LSA.

Hare/Niemeyer. Für die Sitzzuteilung werden nur diejenigen Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben ("Sperrklausel").²³

IV. Selbstverpflichtung der Parteien

Bereits vor der eigentlichen Wahl treffen die Parteien die Entscheidung, welche Kandidatinnen und Kandidaten überhaupt zur Wahl stehen und auf welchem Listenplatz sie zur Wahl antreten. Hierfür haben sich einige Parteien auf freiwilliger Basis interne Regelungen gegeben, mit denen sie Frauenquoten für die Aufstellung der Wahllisten bzw. für die Vergabe von Parteiämtern festlegen. Diese Quotenregelungen sind indes nicht einheitlich, auch zieht ein Verstoß in der Regel keinerlei Konsequenzen nach sich. Bei den im Landtag von Sachsen-Anhalt vertretenen Parteien stellt sich dies wie folgt dar:

Die CDU sieht vor, dass Frauen an Parteiämtern und an öffentlichen Mandaten mindestens zu einem Drittel beteiligt sein sollen. Bei Direktkandidaturen für Kommunal- und Landtagswahlen, für die Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament ist durch den Vorstand der entscheidungsberechtigten Organisationseinheit auf eine ausreichende Beteiligung von Frauen hinzuwirken. Bei der Aufstellung von Wahllisten soll das vorschlagsberechtigte Gremium für drei aufeinanderfolgende Listenplätze jeweils mindestens eine Frau vorschlagen. Sollte es dem vorschlagsberechtigten Gremium nicht gelungen sein, ausreichend Frauen auf dem Listenvorschlag zu berücksichtigen, so ist dies vor der entscheidungsberechtigten Versammlung darzulegen und zu begründen.²⁴

Die Wahlordnung der SPD schreibt vor, dass Männer und Frauen je zu mindestens 40 % in den Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften vertreten sein sollen. Für die Wahl zum Deutschen Bundestag wird die angemessene Vertretung von Frauen und Männern durch die Aufstellung der Landeslisten gesichert. Die Aufstellung der Landeslisten erfolgt alternierend: eine Frau, ein Mann, beginnend mit dem Spitzenkandidaten oder der Spitzenkandidatin. Gleiches gilt für die Aufstellung der Bundes- bzw. Landesliste zur Europawahl.²⁵ Dies wird durch die Satzung des Landesverbandes umgesetzt.²⁶

DIE LINKE verpflichtet sich mit ihrer Satzung zu einem Frauenanteil von mindestens 50 % bei der Aufstellung von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern für Parlamente und kommunale Vertretungskörperschaften. Bei Wahlvorschlagslisten sind einer der beiden ersten Listenplätze und im Folgenden die ungeraden Listenplätze Frauen vorbehalten, soweit Bewerberinnen zu Verfügung stehen. ²⁷

Auch die Partei BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN sieht eine Mindestquotierung von 50 % vor. Ihre Wahllisten sind grundsätzlich alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei den Frauen

²³ §§ 1 Abs. 3, 27, 33, 35 LWG LSA.

²⁴ § 15 Statut der CDU (2018), Inhalt der Statutenbroschüre mit Stand 25. Februar 2019.

²⁵ § 4 Wahlordnung SPD (2017).

²⁶ §§ 10-12 Satzung des Landesverbandes Sachsen-Anhalt (2018).

²⁷ § 10 Bundessatzung der Partei DIE LINKE (2019).

die ungeraden Plätze – und damit auch die Spitzenkandidatur – zur Verfügung stehen (Mindestparität); Frauen können aber auch auf geraden Plätzen kandidieren.²⁸

In der Bundes- oder Landessatzung der AfD werden parteiinterne Quoten und Maßnahmen zur Frauenförderung nicht festgelegt. Allerdings findet sich in der Bundessatzung ein expliziter Ausschluss der Gründung einer Vereinigung, die sich über das gemeinsame Merkmal des Geschlechts definiert. Darunter dürfte auch die Bildung parteiinterner Frauenvereinigungen zu fassen sein.²⁹

V. Rechtliche Regelungen zur Förderung der Gleichstellung

Im Landesrecht Sachsen-Anhalts finden sich verschiedene Regelungen, die der im Grundgesetz verankerten Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) Rechnung tragen bzw. diese fördern.

1. Landesverfassung

Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (im Folgenden: Verf LSA) schreibt fest: "Frauen und Männer sind gleichberechtigt." Damit übernimmt die Landesverfassung den Gleichheitssatz des Grundgesetzes. Im Unterschied zu Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG steht indes sprachlich die Frau an erster Stelle.

Daneben formuliert Art. 34 Verf LSA das Staatsziel der Gleichstellung von Frauen und Männern. Danach sind "das Land und die Kommunen […] verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern". Mit der Verpflichtung zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung geht Art. 34 Verf LSA über eine bloß formale Gleichstellung hinaus. Er verlangt vielmehr einen Ausgleich von Nachteilen durch Maßnahmen, die insbesondere mittelbaren Diskriminierungen – welche etwa durch gesellschaftliche Rollenbilder entstehen – entgegenwirken.

Art. 34 Verf LSA bezieht sich auch auf den Bereich der Politik. Politik ist diejenige Aufgabe der Staatsgewalt, die das geordnete Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger – der Gesellschaft – regelt. Zwar spricht Art. 34 Verf LSA lediglich von "allen Bereichen der Gesellschaft". Die Gesellschaft steht dem Staat indes nicht gegenüber, sondern das "Volk" ist nach dem Willen des Grundgesetzes selbst Inhaber der Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 GG). Da das Volk als menschliche Gesellschaft also selbst diejenigen Institutionen legitimiert, die die Staatsgewalt ausüben, ist die Gesellschaft auch selbst mit Politik befasst. Hierneben steht zudem das Handeln der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Denn politisch handelt auch, wer sich für die Gesellschaft engagiert, etwa indem er an einer Demonstration teilnimmt.

²⁸ § 1 Frauenstatut BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (2019); § 14 Satzung des Landesverbandes (2018).

²⁹ § 17 Abs. 2 Bundessatzung AfD (2018).

Aus den Vorgaben der Landesverfassung lassen sich subjektive Rechte oder Handlungsansprüche auf die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung jedoch nicht ableiten. Deshalb sind sie insbesondere durch das Frauenfördergesetz einfachgesetzlich konkretisiert.

2. Exkurs: Artikel 34 Verf LSA und der Verfassungsausschuss

Der aus 13 Mitgliedern bestehende Verfassungsausschuss³⁰ in Sachsen-Anhalt beriet erstmals in seiner Sitzung am 12. Juni 1991 über die Frage, inwieweit die Landesverfassung sich zur Gleichberechtigung von Mann und Frau verhalten sollte. Diesbezüglich war es dem Ausschussvorsitzenden Dr. Reinhard Höppner (SPD) ein besonderes Anliegen, dass die Landesverfassung über das Grundgesetz hinausgehen sollte. Er betonte, dass ihm das, was über dieses Thema im Grundgesetz stehe, nicht ausreichend sei. Dieser Punkt müsse in der Landesverfassung irgendwo vorkommen, da sei ein "plus x", das nicht verschwinden dürfe.³¹ Im Verlauf der weiteren Ausschusssitzungen einigte man sich darauf, die Formulierung des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG in den Grundrechtekatalog der Landesverfassung zu übernehmen und daneben ein weitergehendes Staatsziel zu formulieren.³² Dieses war Gegenstand der Sitzung am 18. Juli 1991.

Ausgangspunkt der Überlegungen war ein Koalitionsentwurf, nach dem "das Land auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern im beruflichen und öffentlichen Leben" hinwirken sollte. Auf Initiative des Ausschussvorsitzenden sollte allerdings eine "bessere Formulierung" gefunden werden. Beispielhaft zur Diskussion gestellt wurde Art. 6 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (in der Fassung vom 13. Juni 1990). Hiernach war "die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern […] Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, dass Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind." Indes befand man diese Regelung mit Blick auf ihren Satz 2 für zu weitgehend.³³ Letztlich bestand Einigkeit, dass eine Pflicht zur Hinwirkung auf eine Vertretung zu gleichen Teilen sich jedenfalls nicht auf demokratisch legitimierte Volksvertretungen beziehen dürfe:

Prof. Dr. Christian Starck (CDU) sprach sich gegen die Aufnahme eines solchen Artikels in die Landesverfassung aus. Der Landtag werde von der Bevölkerung gewählt. Die Parteien könnten sich so etwas zur Pflicht machen, der Staat könne das aber nicht vorschreiben. Dr. Petra Sitte (PDS) merkte an, dass es nicht um die gewählten Vertretungen gehe, sondern vor allem um die Verwaltungen.³⁴ Wolfgang Buchholz (FDP) vertrat die Auffassung, dass man vielleicht demografisch besetzen könnte, wobei es ihm vor allen Dingen um das Leistungsprinzip ging. Hier sei es gleichgültig, ob es sich um einen Mann oder eine Frau handele. Dr. Joachim Kupfer (CDU) war der Meinung, dass man die Frage

³⁰ LT-Drs. 1/05/49 B.

³¹ APr vom 17. Juni 1991, in: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt Band I, S. 471. ³² APr vom 17. Juni 1991, in: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band I, S. 513

und APr vom 23. April 1992, ebenda, Band II, S. 894.

³³ Zu Vorstehendem: *APr vom 18. Juli 1991*, in: *Landtagsverwaltung (Hg.)*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S.763.

³⁴ Ebenda.

der Gleichberechtigung in der Verfassung so kurz wie möglich halten sollte. Das andere sei den politischen Programmen der Parteien zu überlassen.³⁵

Schließlich einigte man sich auf folgende Formulierung: "Das Land und die Kommunen sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern". ³⁶ Sie fand als Artikel 33: "Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern" Eingang in den Verfassungsentwurf.

Im Rahmen der öffentlichen Diskussion des Verfassungsentwurfs gingen zu Artikel 33 insgesamt 32 Äußerungen ein. Diese erachteten die vorgesehene Regelung teilweise für nicht ausreichend. Vorgeschlagen wurde unter anderem die Formulierung: "Das Land und die Kommunen gewährleisten die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft entsprechend einem Gleichstellungsgesetz". Darüber hinaus wurde gefordert, eine "Quotenregelung für den öffentlichen Dienst, für öffentlich-rechtliche Beratungsgremien usw." in Artikel 33 zu verankern. Die Landesregierung führte demgegenüber an, es sei fraglich, ob es tatsächlich eine Verpflichtung des Landes geben könne, die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft zu fördern. Sie schlug vor, die Worte "zu fördern" durch die Worte "auf...hinzuwirken" zu ersetzen.³⁷

Die Auswertung der öffentlichen Diskussion zum Verfassungsentwurf, insbesondere der Vorschlag der Landesregierung zur Formulierung des Staatsziels, war Gegenstand der Ausschusssitzung am 24. April 1992. Unter den Ausschussmitgliedern bestand Einigkeit, dass die von der Landesregierung vorgeschlagene Formulierung zu einer unerwünschten Abschwächung führen würde. Dessen ungeachtet war man der Auffassung, dass die Formulierung von Staatszielen gerade durch die Worte "Förderung durch das Land" geprägt sei. Im Ergebnis sah man von einer Änderung der Formulierung ab; der Ausschuss stimmte dem Artikel in der Fassung des Entwurfs einstimmig zu. 38

Der heutige Art. 34 Verf LSA fand mit seitdem unveränderter Formulierung³⁹ Eingang in die Landesverfassung.

3. Frauenfördergesetz

Das im Dezember 1993 als Gesetz zur beruflichen Förderung von Frauen im öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt verkündete und im Jahr 1997 novellierte Frauenfördergesetz (FrFG) setzt den Förderauftrag des Art. 34 Verf LSA um. 40 Es gilt in erster Linie für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 41 und dient der Verbesserung der beruflichen Situation und der beruflichen Entwicklung von Frauen. Gefördert wird ebenso die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer. 42

³⁵ *Ebenda*, S.764.

³⁶ Ebenda.

³⁷ LT-Drs. 1/1334, S. 46.

³⁸ APr vom 24. April 1992, in: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S. 979

³⁹ *LT-Drs*. 1/1334, 1/1579 und 1/1700.

⁴⁰ § 1 FrFG LSA.

⁴¹ § 2 FrFG LSA.

⁴² § 1 FrFG LSA.

Hierzu legt das FrFG verschiedene Maßnahmen zur beruflichen Förderung fest, mit deren Hilfe der Unterrepräsentanz von Frauen entgegen gewirkt werden soll.⁴³ Daneben werden durch die Berücksichtigung von Familienaufgaben die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert.⁴⁴ Gremien sollen zur Hälfte mit Frauen besetzt werden.⁴⁵ Zur Durchsetzung dieser Maßnahmen sieht das FrFG die Bestellung von hauptamtlichen bzw. die Wahl von ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten⁴⁶ sowie die Erstellung von Frauenförderplänen⁴⁷ vor und legt weiter fest, dass die Landesregierung dem Landtag alle fünf Jahre einen Bericht über die Umsetzung des Gesetzes vorlegt.⁴⁸

Der Koalitionsvertrag für die Regierungszusammenarbeit in der siebten Wahlperiode des Landtages von Sachsen-Anhalt sieht vor, das bestehende Frauenfördergesetz zu einem modernen Gleichstellungsgesetz für Frauen und Männer weiterzuentwickeln. 49

4. Landespersonalvertretungsgesetz

Das Landespersonalvertretungsgesetz (PersVG LSA) gilt für Beschäftigte im öffentlichen Dienst.⁵⁰ Es sieht u. a. vor, dass Frauen und Männer bei der Bildung von Personalräten entsprechend ihrem Anteil an wahlberechtigten Beschäftigten der Dienststelle berücksichtigt werden sollen.⁵¹ Ähnliches gilt für die Bildung der Vorstände, in denen Frauen und Männer entsprechend ihrem Anteil an den gewählten Mitgliedern des Personalrates vertreten sein sollen.⁵² Daneben schreibt das PersVG LSA verschiedene Beteiligungs- und Schutzrechte der ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten fest⁵³ und verpflichtet die Dienststelle und den Personalrat darüber zu wachen, dass jede Benachteiligung u.a. wegen des Geschlechts unterbleibt.⁵⁴ Der Personalrat hat z. B. Mitbestimmungsrechte bei der Aufstellung von Förderplänen zur Gleichstellung von Frauen und Männern und bei der Entscheidung über Anträge auf Teilzeit oder Beurlaubung aus familiären Gründen.⁵⁵

5. Hochschulgesetz

Auch das Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA) beinhaltet Vorschriften zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Hochschulbetrieb. So begreift es u. a. die Gleichstellung von Frauen und Männern als Aufgabe der Hochschulen⁵⁶ und legt fest, dass Frauen

⁴³ §§ 3-7a FrFG LSA.

⁴⁴ §§ 8-9 FrFG LSA.

⁴⁵ §§ 10-13 FrFG LSA.

⁴⁶ §§ 14-19 FrFG LSA.

⁴⁷ § 20 FrFG LSA.

⁴⁸ § 21 FrFG LSA.

⁴⁹ Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2016-2021), S. 34.

⁵⁰ § 4 PersVG LSA.

⁵¹ § 12 PersVG LSA.

⁵² § 30 PersVG LSA.

⁵³ §§ 32, 38, 39, 46, 56 PersVG LSA.

⁵⁴ § 58 PersVG LSA.

⁵⁵ § 65, 66 PersVG LSA.

⁵⁶ § 3 HSG LSA.

und Männer an der Selbstverwaltung der Hochschule angemessen zu beteiligen sind.⁵⁷ Daneben regelt es die Aufgaben, Rechte und Pflichten der ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten.⁵⁸

6. Gleichstellung in der Verwaltungssprache

Das Gesetz zur Förderung der Gleichstellung der Frau in der Rechts- und Verwaltungssprache des Landes Sachsen-Anhalt (VwSprGleichStG LSA) legt fest, dass im amtlichen Sprachgebrauch Bezeichnungen so zu wählen sind, dass sie dem Grundsatz der Gleichberechtigung entsprechen. Konkret sind in Rechts- und Verwaltungsvorschriften, in Vordrucken und in Stellenausschreibungen jeweils die männliche und die weibliche oder eine neutrale Bezeichnung zu verwenden.

7. Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt

Im Jahr 1999 sind von der Landesregierung das "Programm zur Durchsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern" beschlossen und damit die Grundlagen für eine neu ausgerichtete Gleichstellungspolitik geschaffen worden. Daran anschließend fasste die Landesregierung im Jahr 2000 den Beschluss, i. S. d. Gender Mainstreaming ein Konzept zur systematischen Einbeziehung des Ziels der Chancengleichheit von Frauen und Männern in sämtliche Politikbereiche zu verabschieden. ⁶¹

Mit Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 10. November 2011 wurde die Landesregierung aufgefordert, in einem dialogorientierten Prozess ein sich auf alle Fachpolitiken des Landes beziehendes rahmengebendes Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt zu erarbeiten. Diesem Auftrag entsprechend und seinen inhaltlichen Vorgaben folgend beschloss die Landesregierung in ihrer Sitzung am 11. November 2014 das "Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt". Es ist das Ergebnis einer umfangreichen Zusammenarbeit zwischen den obersten Landesbehörden und einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure, die durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung koordiniert wurde. Das Landesprogramm nimmt die fünf Handlungsfelder "Existenzsichernde Beschäftigung", "soziale Gerechtigkeit", "Partizipation", "Bildung" und "Antigewaltarbeit" in den Blick. Ausgehend vom jeweiligen Status quo identifiziert es gleichstellungspolitische Defizite und Handlungsbedarfe in den einzelnen Bereichen und leitet Ziele ab. Auf diese Weise ist ein Katalog von über 200 Zielen und Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit entstanden. Die Zielerreichung ist mit

⁵⁷ § 59 HSG LSA.

⁵⁸ § 72 HSG LSA.

⁵⁹ § 1 VwSprGleichStG LSA.

⁶⁰ §§ 2-4 VwSprGleichStG LSA.

 $^{^{61}}$ MJ LSA (Hg.), Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt, S. 7.

⁶² LT-Drs. 6/567.

einem zeitlichen Umsetzungsplan versehen.⁶³ Integriert sind die Schwerpunkte des Gender Mainstreaming-Konzeptes der Landesregierung 2012 bis 2016.

Durch das Landesprogramm ist das Ministerium für Justiz und Gleichstellung seit Dezember 2012 u. a. zu einem jährlichen Monitoring zur Stellenvergabe bei Führungspositionen in den obersten Landesbehörden und den nachgeordneten Bereichen verpflichtet.⁶⁴

Zunächst wurde die Umsetzung des "Landesprogramms für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt" durch eine Lenkungsgruppe begleitet; seit 2015 wird diese Aufgabe durch einen Beirat wahrgenommen, der sich am 17. August 2017 neu konstituierte. Der Beirat hat die Aufgabe, die Ministerin für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt in wissenschaftlichen und fachlichen Sachverhalten zum Landesprogramm zu beraten und zu unterstützen und in diesem Sinne aufklärend in der Öffentlichkeit zu wirken. ⁶⁵

Der Koalitionsvertrag sieht die Weiterentwicklung bzw. Fortschreibung des Landesprogramms vor. ⁶⁶

8. Landeswahlgesetz, Kommunalwahlgesetz und Landeswahlordnung

Demgegenüber sehen weder das Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Landeswahlgesetz – LWG) noch das Kommunalwahlgesetz (KWG) oder die Wahlordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Landeswahlordnung - LWO) Regelungen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern vor. Zudem verwenden die genannten Regelwerke auch keine geschlechtergerechte Sprache. Sie beschränken sich auf die Nutzung neutraler oder männlicher Bezeichnungen und stellen fest, dass Personen- und Funktionsbezeichnungen jeweils in männlicher und weiblicher Form gelten. ⁶⁷

9. Fazit

Artikel 34 Verf LSA schreibt einen Verfassungsauftrag fest, den die Landesregierung stetig umsetzt. Insbesondere mit dem Frauenfördergesetz, aber auch mit den Zielvorgaben und Maßnahmen des Landesprogramms und den aus weiteren Absichtserklärungen des Koalitionsvertrages abgeleiteten Schritten wirkt sie auf die Gleichstellung von Frau und Mann über den Bereich der Verwaltung hinaus hin. Angesichts der obigen Darstellung zum Frauenanteil in politischen Ämtern auf Landes- und Kommunalebene ist indes deutlich erkennbar, dass mit den bisher ergriffenen Maßnahmen jedenfalls für den Aspekt der politischen Teilhabe von Frauen bislang nicht der gewünschte Effekt erzielt werden konnte: Die Anzahl derjenigen Frauen, die als Volksvertreterinnen aktiv am politischen Leben teilnehmen, ist seit der letzten Legislaturperiode sogar deutlich zurückgegangen.

⁶³ MJ LSA (Hq.), Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt.

⁶⁴ Dies ist eine der Maßnahmen des Aktionsplanes, s. *MJ LSA (Hg.),* Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt, S. 17.

⁶⁵ *MJ LSA,* PM Nr. 039/2017.

⁶⁶ Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2016-2021), S. 34 f.

⁶⁷ § 58 LWG, § 69 KWG bzw. § 102 LWO.

Zusammenfassung:

- ➤ Der Frauenanteil unter den Abgeordneten im Landtag von Sachsen-Anhalt beläuft sich aktuell auf 21,83 %. Unter den elf Landräten findet sich nur eine Frau; der Frauenteil unter den Bürgermeistern beträgt 12 %.
- Von den im Landtag von Sachsen-Anhalt vertretenen Parteien haben sich SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN parteiintern zu einer Frauenquote verpflichtet.
- ➤ Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt formuliert in Art. 34 folgendes Staatsziel: "Das Land und die Kommunen sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern." Das Landesrecht von Sachsen-Anhalt setzt dieses Staatsziel bereits über verschiedene Regelungen um.

D. Überblick über die Situation in Bund und Ländern

Weder im Deutschen Bundestag noch in den Landtagen sind Frauen hälftig vertreten. Der Frauenanteil in den Parlamenten stellt sich zum 7. März 2019 jeweils wie folgt dar ⁶⁸:

Deutscher Bundestag	31,3 %
Landtag von Baden-Württemberg	26,6 %
Bayerischer Landtag	27,3 %
Abgeordnetenhaus Berlin	33,1 %
Landtag Brandenburg	39,8 %
Bremische Bürgerschaft	36,1 %
Hamburgische Bürgerschaft	38,0 %
Hessischer Landtag	32,9 %
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	25,4 %
Niedersächsischer Landtag	27,7 %
Landtag Nordrhein-Westfalen	27,1 %
Landtag Rheinland-Pfalz	31,7 %
Landtag des Saarlandes	33,3 %
Sächsischer Landtag	33,3 %
Landtag von Sachsen-Anhalt	21,8 %

⁶⁸ Kürschners Datenbank, 100 Jahre Frauenwahlrecht - Frauenanteil in Parlamenten, Übersicht Stand 7. März 2019.

Schleswig-Holsteinischer Landtag	31,5 %
Thüringer Landtag	41,8 %

Während Thüringen zum o. g. Stichtag im bundesweiten Vergleich folglich den höchsten Frauenanteil aufweist, bildet Sachsen-Anhalt das Schlusslicht – mit 3,6 Prozentpunkten Abstand zu Mecklenburg-Vorpommern, welches den vorletzten Platz belegt.

I. Initiativen

Im Vergleich der Legislaturperioden zeichnet sich ab, dass der Frauenanteil in den Parlamenten stagniert bzw. dass er teilweise sogar rückläufig ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben sich bundesweit vor allem in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen gebildet, die sich aktiv für ein paritätisches Wahlrecht eingesetzt haben bzw. einsetzen.

1. Bund

Auf Bundesebene forderte neben dem Bundestagsvizepräsidenten Thomas Oppermann (SPD) etwa die vormalige Bundesjustizministerin Dr. Katarina Barley (SPD) eine parteiübergreifende Bundestagsinitiative für einen höheren Frauenanteil im Parlament. Daneben haben sich – zum ersten Mal in der Geschichte des Deutschen Bundestages – Frauen fraktionsübergreifend vernetzt, u. a. um die Chancen für eine Initiative zu einem Paritätsgesetz auszuloten.⁶⁹

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) setzt sich gemeinsam mit der Europäischen Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft (EAF) Berlin seit 2011 mit dem bundesweiten, parteiübergreifenden Netzwerk "Helene Weber Kolleg" für mehr Frauen in der Politik ein. Dabei setzt es auf mehrere Säulen: Den Helene Weber Preis, Mentoring und Coaching, die Wanderausstellung "Mütter des Grundgesetzes" sowie Aktionen vor Ort und internationale Austauschprojekte. Auch Workshops für Schülerinnen, Migrantinnen und junge Flüchtlingsfrauen zur Stärkung der politischen Partizipation werden angeboten.⁷⁰

16 Frauenverbände unterzeichneten die "Berliner Erklärung 2017", die anlässlich der Bundestagswahl 2017 unter anderem forderte, in der 19. Legislaturperiode für die Wahlen zum Bundestag ein verfassungskonformes Paritätsgesetz auf den Weg zu bringen.

Auch der Deutsche Juristinnenbund setzt sich auf Bundesebene für ein Paritätsgesetz ein. In den Jahren 2014 und 2019 widmete er jeweils Heft Nr. 3 der Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ) dem Thema Parité.⁷¹

⁷¹ Die Inhaltsverzeichnisse sind jeweils im Internet frei zugänglich abrufbar.

⁶⁹ Hierzu etwa *Hassenkamp,* Schwestern im Geiste, Spiegel.de, Artikel vom 21.03.2019.

⁷⁰ *BMFSFJ*, Helene Weber Kolleg, Hintergrundmeldung vom 01.06.2016.

2. Länder

Auch in den Bundesländern gab es – insbesondere in der jüngeren Vergangenheit – mehrere Initiativen, die eine Änderung des Wahlrechts anstrebten und bundesweite Aufmerksamkeit erlangten. Nachfolgend soll lediglich ein Überblick gegeben werden; neben den aufgezählten Initiativen und Kampagnen fanden weitere – größere und kleinere – Aktionen statt.⁷²

a) Baden-Württemberg: "Halbe Kraft reicht nicht" (2012) und "Volle Kraft voraus" (2014)

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg initiierte im Jahr 2012 die Kampagne und Unterschriftenaktion "Halbe Kraft reicht nicht". Begehrt wurde eine Änderung des Kommunalwahlrechts nach französischem Vorbild, um durch paritätisch besetzte Wahllisten der Parteien den Anteil von Frauen in den Kommunalparlamenten zu steigern. 73

Wohl u. a. aufgrund dieses öffentlichen Drucks wurde das Kommunalwahlgesetz in Baden-Württemberg im Mai 2013 geändert. Es wurde – wegen verfassungsrechtlicher Bedenken der Regierungskoalition zur paritätischen Besetzung von Kandidierenden-Listen – allerdings lediglich um eine Soll-Bestimmung ergänzt.⁷⁴

Mit Blick auf die Kommunalwahlen 2014 wurde die Kampagne unter dem Motto "Volle Kraft voraus" fortgesetzt.

b) Bayern: "Parité in den Parlamenten" (2014)

Das Aktionsbündnis "Parité in den Parlamenten" wurde ursprünglich mit dem Ziel gegründet, die Verfassungsmäßigkeit der bestehenden Landeswahlgesetze gerichtlich überprüfen zu lassen und auf eine Änderung des bestehenden Wahlrechts der Länder und des Bundes hinzuwirken. Initiiert wurde das Bündnis durch den Verein für Fraueninteressen e.V. und den Stadtbund Münchner Frauenverbände. Am 4. Juli 2018 ist der Landesverband Frauenlisten Bayern e.V. (LFB) beigetreten. Das Aktionsbündnis ist bundesweit aktiv und kooperiert mit anderen Initiativen und Netzwerken. Bundesweite Bekanntheit erlangte es durch die am 30. November 2016 beim Bayerischen Verfassungsgericht erhobene Popularklage, mit der es die Überprüfung der bestehenden Wahlgesetze in Bayern begehrte. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Klage abgewiesen. Hiergegen legte das Aktionsbündnis Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht ein, über die noch nicht entschieden ist. Hiergemen 1.

⁷² Z.B. die Frauentagsaktion "Ohne Frauen ist kein Staat zu machen" im Jahr 2014 in Thüringen oder das landesweite Frauenforum von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in Nordrhein-Westfalen zum Thema "Parité statt Fraternité" im Jahr 2011.

⁷³ Enzkreis: Halbe Kraft reicht nicht!, Mitteilung vom 08.06.2012.

⁷⁴ LT-Drs. 15/ 3214.

⁷⁵ Siehe zu Vorstehendem: *Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten,* Über das Aktionsbündnis.

⁷⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, zit. n. juris.

⁷⁷ Az.: 2 BvR 834/18.

c) Niedersachsen: "Halbe/Halbe in Rat und Kreistag: Ändern Sie das Wahlgesetz!" (2015)

Im Jahr 2015 startete der Landesfrauenrat Niedersachsen e.V. gemeinsam mit der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros Niedersachsen und Gleichberechtigung und Vernetzung e.V. eine Online-Petition unter dem Titel "Halbe/Halbe in Rat und Kreistag: Ändern Sie das Wahlgesetz!". Die Initiative hatte eine paritätische Teilhabe von Frauen in den Kommunalvertretungen des Landes Niedersachsen zum Ziel. Hintergrund war unter anderem, dass die rot-grüne Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag versprochen hatte zu prüfen, inwieweit das französische Parité-Gesetz auf Landes- und kommunaler Ebene umgesetzt werden kann. ⁷⁸

Im Wege der Petition sprachen sich 2.427 Menschen dafür aus, dass Frauen einen größeren politischen Gestaltungsraum bekommen und Frauen und Männer in den Kommunalvertretungen in Niedersachsen gleichberechtigt Politik machen sollen. Die Petition wurde am 11. November 2015 an den niedersächsischen Landtagspräsidenten Bernd Busemann übergeben.⁷⁹

d) Rheinland-Pfalz: "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" (2014)

Das Land Rheinland-Pfalz startete eine anders ansetzende Initiative. In seiner 49. Sitzung am 25. April 2013 verabschiedete der rheinland-pfälzische Landtag in zweiter Lesung ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes, mit dem Paritätsbestimmungen in das bestehende Kommunalwahlgesetz eingefügt wurden. Unter anderem beinhaltete dies eine Regelung über Angaben zur Geschlechterparität und den Aufdruck "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" auf den Stimmzetteln für die Kommunalwahl. ⁸⁰ Diese Regelung war Gegenstand mehrerer Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, der sie unmittelbar vor den anstehenden Kommunalwahlen für verfassungswidrig befand. ⁸¹ Folglich durften die neu gestalteten Stimmzettel nicht eingesetzt werden. Seine Entscheidung im Eilverfahren bestätigte der Verfassungsgerichtshof im Hauptsacheverfahren. ⁸²

e) Saarland: "Mehr Frauen in die Parlamente" (2014)

Der Frauenrat Saarland, der Juristinnenbund Landesverband Saarland und die kommunalen Frauenbeauftragten nahmen die Kommunalwahlen im Saarland am 25. Mai 2014 zum Anlass für eine

⁷⁸ LFRN/LAG/Gleichberechtigung und Vernetzung e.V., Halbe/Halbe in Rat und Kreistag, Online Petition, 2015

⁸⁰ LT-Drs. 16/ 2247, 16/2271 und Plenarprotokoll 16/49, S. 2988 ff.

⁸¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04. April 2014 – VGH A 15/14–, zit. n. juris.

⁸² VerfGHf Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14 –, zit. n. juris.

Online-Petition. Mit dieser forderten sie ein Paritätsgesetz für das Saarland. Bundesweit unterstützten insgesamt 1.304 Frauen und Männer das Anliegen, mehr Frauen in die Parlamente zu bringen und damit eine paritätische Besetzung der Kommunalvertretungen zu erreichen. Saarlandweit stimmten 835 Frauen und Männer für ein Paritätsgesetz. Die Petition wurde nicht eingereicht. 83

f) Schleswig-Holstein: Kampagne "Mehr Frauen in die Kommunalpolitik" (bis 2018)

Im Juni 2015 startete die Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten (LAG) in Kooperation mit dem Landesfrauenrat und dem Gleichstellungsministerium die dreijährige Gemeinschaftskampagne "Mehr Frauen in die Kommunalpolitik". Anlass hierfür war eine landesweite Erhebung der LAG nach der Kommunalwahl im Mai 2013. In deren Ergebnis befanden sich unter 100 Kommunalpolitikern nur 26 Frauen.

Gemeinsames Ziel der Kooperationspartnerinnen war deshalb, dass zur nächsten Kommunalwahl 2018 das politische Engagement von Frauen deutlich sichtbarer werden sollte. Zudem sollte es mehr Frauen geben, die sich zur Wahl stellen und gewählt werden. Um dies zu erreichen, wurden verschiedene Bausteine eingesetzt, wie Fachveranstaltungen, Weiterbildungsveranstaltungen und öffentlichkeitswirksame Aktionen.

Die Kampagne wirkte sich erkennbar auf die Kommunalwahl 2018 aus: Für die 60 kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die sich in ihren Kommunalverwaltungen (45 Gemeinden, Ämter und Städte sowie 11 Landkreise und 4 kreisfreie Städte) aktiv an der Kampagne beteiligt haben, hat sich der Frauenanteil von 26 Prozent auf 30 Prozent erhöht.⁸⁴

II. Gesetze und Gesetzesvorhaben

Neben den benannten Initiativen wurde während des letzten Jahrzehnts auch innerhalb der Parlamente der Ruf nach Paritätsgesetzen lauter. Aktuell wird sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene über entsprechende Änderungen des Wahlrechts diskutiert, überwiegend vor dem Hintergrund konkreter Gesetzentwürfe.

1. Bund

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode enthält folgende Passage: "Auch nach 100 Jahren Frauenwahlrecht gibt es noch keine gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen. Aktuell ist der Anteil von Frauen im Deutschen Bundestag zurückgegangen. Wir

⁸³ Frauenrat Saarland, Mehr Frauen in die Parlamente, Ergebnisse der Online-Petition 2014 und Frauenrat Saarland/Juristinnenbund LV Saarland/ Kommunale Frauenbeauftragte im Saarland, Mehr Frauen in die Parlamente!, Online-Petition, Neuigkeiten vom 07.07.2014.

⁸⁴ S. zu Vorstehendem *MJ SH*, PM 01.11.2018.

wollen, dass Frauen und Männer auch in Parlamenten auf allen Ebenen gleichberechtigt beteiligt sind und deshalb verstärkt Frauen für die politische Beteiligung gewinnen. Um eine höhere Repräsentanz von Frauen in der Politik zu erreichen und mehr Frauen den Weg in die Politik zu ebnen, werden wir bewährte politische Programme – wie das Helene-Weber-Kolleg und den Helene-Weber-Preis – verstetigen. Wir wollen eine Bundesstiftung gründen, die sich wissenschaftlich fundiert insbesondere Fragen der gerechten Partizipation von Frauen in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft widmet."⁸⁵

Damit erklären die Koalitionspartner zwar nicht die konkrete Absicht, ein Paritätsgesetz zu prüfen. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages ist indes bereits seit einiger Zeit mit Ausarbeitungen und Dokumentationen zum Thema "Parität" bzw. "Paritätsgesetz" befasst.⁸⁶

Daneben beraten sich derzeit Parlamentarierinnen fraktionsübergreifend mit Blick auf ein mögliches Paritätsgesetz auf Bundesebene. Auch die Bundestagsvizepräsidentin Claudia Roth fordert ein Paritätsgesetz, um "dem eklatanten Fehlen von Frauen in vielen Debatten endlich etwas entgegenzusetzen".⁸⁷ Einen konkreten Gesetzentwurf gibt es allerdings noch nicht.

Als Gegeninitiative hat die Fraktion der AfD am 20. Februar 2019 den Entwurf eines Gesetzes "zur Wiederherstellung der Gleichberechtigung im Wahlrecht und in den politischen Parteien" in den Bundestag eingebracht, der auf das Verbot von Quoten bei der Kandidatenaufstellung durch die Parteien zielt, indem er die Untersagung einer Anknüpfung an die in Artikel 3 Abs. 3 GG genannten Eigenschaften vorsieht. Bei Die erste Beratung des Gesetzentwurfes fand in der 83. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. Februar 2019 statt. Der Entwurf wurde federführend in den Ausschuss für Inneres und Heimat sowie in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz überwiesen. Bei den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz überwiesen.

2. Baden-Württemberg

Der Koalitionsvertrag für Baden-Württemberg enthält keinerlei Selbstverpflichtung der Koalitionspartner zum Thema "politische Parität". ⁹⁰

Indes haben Erwägungen zur politischen Partizipation von Frauen bereits Eingang in das am 11. April 2013 beschlossene Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften gefunden. Seitdem enthält Abs. 6 Kommunalwahlgesetz (KWG) folgende Regelung: "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

⁸⁵ Koalitionsvertrag Bund für die 19. Legislaturperiode, S. 25, Z. 988 ff.

⁸⁶ Z. B.: WD 3-3000 -081/18: "Verfassungsmäßigkeit eines Paritätsgesetzes" (Dokumentation); WD 1-3000 - 016/18: "Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten" (Ausarbeitung); WD 3-008/08: "Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern" (Ausarbeitung); WD 3-3000 -287/14: "Verpflichtende Geschlechterquote bei Bundestagswahlen nach dem Vorbild des französischen Paritégesetzes" (Ausarbeitung), sämtlich im Internet abrufbar.

⁸⁷ *Tagesschau,* Der Bundestag ist kein Bierzelt, Artikel vom 03.03.2019.

⁸⁸ BT-Drs. 19/7936.

⁸⁹ *Plenarprotokoll* 19/83, S. 9646 f.

⁹⁰ Vgl. Koalitionsvertrag Baden-Württemberg (2016-2021).

Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags." Insbesondere durch Satz 3 der Vorschrift wird deutlich, dass die Regelung keinerlei verbindlichen Charakter hat, sondern lediglich einen Appell an die Parteien darstellt, bei der Aufstellung von Listen den Förderauftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beachten.

Eine Entsprechung im Landeswahlgesetz findet sich nicht. Bislang ist ein Entwurf für ein Paritätsgesetz nicht in den Landtag eingebracht worden.

3. Bayern

Auch im bayerischen Koalitionsvertrag findet sich keine Aussage im Zusammenhang mit der politischen Partizipation von Frauen.⁹¹

Der Bayerische Landtag war aufgrund zweier Gesetzentwürfe mit der Thematik befasst: Am 12. Januar 2019 brachte die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf in den Landtag ein, mit dem sie ein paritätisches Nominierungsverfahren sicherstellen wollte. Der Gesetzentwurf sieht hierzu vor, dass eine paritätische Besetzung der Wahlkreislisten durch die abwechselnde Reihung von Bewerberinnen und Bewerbern stattfinden soll, soweit ausreichend Vertreterinnen bzw. Vertreter des jeweiligen Geschlechts zur Wahl stehen. Die Wahlfreiheit soll dadurch gewahrt bleiben, dass die Wählerinnen und Wähler weiterhin durch ein Kreuz für eine bestimmte Person auf der Wahlliste der Parteien/ Wählergruppen ihre Präferenz für eine bestimmte Person zum Ausdruck bringen können. 92 Am 29. Januar 2019 brachte die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ebenfalls einen Gesetzentwurf ein. Dieser geht über den Entwurf der SPD-Fraktion hinaus. Nach ihm soll die Landesverfassung dahingehend geändert werden, dass künftig eine Frauenquote von mindestens 50 Prozent sowohl für die Staatsregierung als auch für den Landtag vorgesehen ist. Das Landeswahlgesetz soll dahingehend geändert werden, dass die Zahl der Wahlkreise halbiert wird. Daneben sollen in den Wahlkreisen künftig jeweils Paare, denen jeweils eine Frau oder ein diverser Mensch und ein Mann oder ein diverser Mensch angehören müssen, aufgestellt werden. Ferner soll im Wahlgesetz festgelegt werden, dass auf den Wahlkreislisten jeweils mindestens zur Hälfte Frauen und diverse Menschen aufgestellt werden müssen. 93

Die erste Lesung beider Gesetzentwürfe fand im 8. Plenum des Bayerischen Landtages am 05.02.2019 statt. Die Gesetzentwürfe wurden dem Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration als federführendem Ausschuss überwiesen. 94 Dieser empfahl für beide Gesetzentwürfe nach jeweils zweimaliger Beratung und Abstimmung die Ablehnung. 95 Der Empfehlung folgend lehnte der Bayerische Landtag die Gesetzentwürfe ab. 96

⁹¹ Vgl. Koalitionsvertrag Bayern (2018-2023).

⁹² LT-Drs. 18/51.

⁹³ LT-Drs. 18/206.

⁹⁴ Plenarprotokoll 18/8, S. 480 ff.

⁹⁵ LT-Drs. 18/575 und 18/576.

⁹⁶ LT-Drs. 18/1451 und 18/1450.

4. Berlin

Der Berliner Koalitionsvertrag hält fest: "Die Gleichstellung von Frauen ist entscheidend für den sozialen Zusammenhalt und die Zukunft Berlins. Chancengleichheit und Geschlechtergerechtigkeit in allen Lebensphasen sind Bedingung für ein selbstbestimmtes Leben aller Geschlechter. Voraussetzung dafür sind die eigenständige Existenzsicherung aller Frauen und die paritätische Beteiligung und Mitbestimmung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens." Eine ausdrückliche Selbstverpflichtung zur Schaffung politischer Parität findet sich nicht.

Soweit erkennbar ist trotz entsprechender Bestrebungen ein konkreter Gesetzentwurf bislang nicht eingebracht worden. 98

5. Brandenburg

Der Landtag Brandenburg hat als erstes Landesparlament am 31. Januar 2019 ein Parité-Gesetz (Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes) verabschiedet, das am 30. Juni 2020 in Kraft treten soll. 99

Der neu gefasste § 25 Abs. 3 des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes (BbgLWahlG) sieht vor, dass Frauen und Männer gleichermaßen bei der Aufstellung der Landesliste berücksichtigt werden. Hierzu soll die Landesliste geschlechterparitätisch aus einer Frauenliste und einer Männerliste aufgestellt werden. Personen, die weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuzuordnen sind, können frei entscheiden, ob sie sich für die Frauen- oder die Männerliste um einen Platz bewerben wollen. Keine Anwendung sollen diese Regelungen auf Parteien, politische Vereinigungen oder Listenvereinigungen finden, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen. Im Übrigen ist eine Abweichung von diesen Vorgaben unzulässig (§ 28 Abs. 8 Satz 2 BbgLWahlG).

Der neu gefasste § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BbgLWahlG sieht vor, dass bei Verstößen gegen die Geschlechterparität gemäß § 25 Abs. 3 BbgLWahlG die Landesliste mit der Maßgabe neu gebildet wird, dass alle verbliebenen Bewerbenden in der Landesliste aufzunehmen sind. Dies gilt auch in den Fällen, in denen die Neubildung der Landesliste zur Folge hat, dass die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind.

Gegen das Gesetz sind mehrere Verfassungsbeschwerden zum Landesverfassungsgericht Brandenburg erhoben worden.

Am 28. November 2019 hat die AfD-Fraktion den Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Parité-Gesetzes in den Landtag eingebracht. Zur Begründung führt sie unter anderem aus, die durch das Parité-Gesetz erfolgte verpflichtende Einführung eines paritätisch wirkenden Wahlvorschlagsrechts

⁹⁷ Koalitionsvertrag Berlin (2016-2021), S. 99.

⁹⁸ Obzwar die öffentliche Berichterstattung anderes vermuten lässt, s. etwa *Beikler*, Linke präsentiert Entwurf für Parité-Gesetz in Berlin, Der Tagesspiegel, Artikel vom 02.03.2019, ist in der Parlamentsdokumentation des Berliner Abgeordnetenhauses kein entsprechender Entwurf nachgewiesen. S. a. AGH-Drs. 18/21903 v. 23.12.2019

⁹⁹ GVBI. für das Land Brandenburg, Teil I, 2019, Nr. 1.

sei verfassungswidrig und daher durch Gesetz wieder aufzuheben. ¹⁰⁰ In der ersten Lesung am 11. Dezember 2019 wurde der Gesetzentwurf mehrheitlich abgelehnt. ¹⁰¹

6. Bremen

In Bremen haben die Koalitionspartner nach der Wahl am 26. Mai 2019 die Koalitionsvereinbarung im August 2019 unterzeichnet. Diese sieht vor, die Einführung eines Parité-Gesetzes in Bremen nach dem Brandenburger Modell unter Einbeziehung der Rechtsprechung zu prüfen. Damit solle erreicht werden, dass in Zukunft Frauen und Männer zu gleichen Anteilen und in wechselnder Folge Platz auf Wahllisten finden. Ziel sei die Geschlechterparität im Parlament. ¹⁰²

Angesichts der gerade erst abgeschlossenen Regierungsbildung und der mit der Koalitionsvereinbarung vorgesehenen Prüfung war im Jahr 2019 nicht mehr mit einem konkreten Vorstoß in Richtung eines Paritätsgesetzes zu rechnen. Allerdings fand am 19. Dezember 2019 im Ausschuss für die Gleichstellung der Frau eine Anhörung zum Thema "Paritätisches Wahlrecht" statt. 103

7. Hamburg

Der Koalitionsvertrag für Hamburg enthält keine Ausführungen zur politischen Parität. 104

Auch ein Entwurf für ein Paritätsgesetz ist bislang nicht in die Hamburger Bürgerschaft eingebracht worden. Allerdings stellte die FDP-Fraktion unter dem 13. Februar 2019 einen Entschließungsantrag. Mit diesem begehrte sie, die Bürgerschaft möge beschließen, "1. sich uneingeschränkt zu den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie zum Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu bekennen, 2. zu erklären, dass keine Regelungen zur paritätischen Besetzung von Wahllisten in Hamburg eingeführt werden". 105 In Reaktion auf diesen Antrag stellten die Fraktionen von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, SPD und DIE LINKE unter dem 26. Februar 2019 ihrerseits einen Entschließungsantrag, mit dem sie das genaue Gegenteil anstreben. So begehren sie, dass die Bürgerschaft "1. in Ansehung des Auftrags aus Artikel 3 Absatz 2 Sätze 3 und 4 der Hamburgischen Verfassung [anstrebe], dass auch in der Hamburgischen Bürgerschaft Frauen und Männer gleichberechtigt vertreten sind, 2. daher die Hamburger Parteien [ersucht], im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinzuwirken, ihre Listen zur Bürgerschaftswahl 2020 paritätisch zu besetzen und so ein vielfältiges personelles Angebot zu machen, 3. daher der 22. Hamburgischen Bürgerschaft [empfiehlt], die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sowie Möglichkeiten zu erörtern, ob und wie zur Bezirksversammlungswahl 2024 sowie zur Bürgerschaftswahl 2025 eine Regelung für ein Paritätsgesetz eingeführt werden könnte". 106 Im Rahmen der Aktuellen Stunde wurde in der 94.

¹⁰⁰ LT-Drs. 7/239.

¹⁰¹ BePr 7/4, S. 5.

¹⁰² Koalitionsvertrag Bremen (2019-2023), S. 58.

¹⁰³ Bremische Bürgerschaft, Ausschuss für die Gleichstellung der Frau, Bekanntmachung vom 11.12.2019.

¹⁰⁴ Vgl. *Koalitionsvertrag Hamburg* 2015.

¹⁰⁵ LT-Drs. 21/16217.

¹⁰⁶ LT-Drs. 21/16385.

Sitzung der Hamburger Bürgerschaft am 27. Februar 2019 über ein Paritätsgesetz debattiert und die Anträge der Faktionen wurden anschließend unter TOP 52 aufgerufen. Eine Überweisung an den Verfassungs- und Bezirksausschuss wurde abgelehnt. Die Bürgerschaft lehnte den Antrag der FDP ab. Dem Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, SPD und LINKEN wurde zugestimmt. ¹⁰⁷

8. Hessen

Im hessischen Koalitionsvertrag wird Parität nur im Zusammenhang mit der Besetzung von Gremien angesprochen. Im Übrigen machen es sich die Koalitionspartner zur Aufgabe, für reale Verbesserungen einzutreten: für mehr Frauen in Führungspositionen, den Abbau von Lohnunterschieden und Benachteiligungen im gesellschaftlichen Leben. ¹⁰⁸

Im hessischen Kommunalwahlgesetz (KWG) findet sich eine Soll-Vorschrift, die auf eine paritätische Berücksichtigung bei der Aufstellung der Wahlvorschläge zielt. So legt § 12 Abs. 1 Satz 2 KWG fest, dass bei der Aufstellung nach Möglichkeit Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt werden sollen. Eine Entsprechung für diese weiche Regelung findet sich im Landeswahlrecht indes nicht. Auch ist bislang kein entsprechender Gesetzentwurf in den hessischen Landtag eingebracht worden.

9. Mecklenburg-Vorpommern

Eine eindeutige Selbstverpflichtung zum Thema politische Parität beinhaltet auch der Koalitionsvertrag für das Land Mecklenburg-Vorpommern nicht. Er führt allerdings aus: "Bei allen politischen Entscheidungen werden die Koalitionspartner konsequent auf die Auswirkungen auf Frauen und Männer, Mädchen und Jungen achten. Gender Mainstreaming als Strategie zur Umsetzung dieser Querschnittsaufgabe hat sich auf Landesebene bewährt. An dessen gesamtgesellschaftlicher Umsetzung halten die Koalitionspartner konsequent fest."¹⁰⁹

Auf eine kleine Anfrage der Landtagsfraktion DIE LINKE antwortete die Landesregierung am 16. April 2019, die verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich im Zusammenhang mit einem Parité-Gesetz stellen, würden noch einer Klärung bedürfen. Die Landesregierung werde das Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Überprüfung durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg abwarten, bevor sie sich weiter mit Vorschlägen zur geschlechtergerechten Aufstellung von Wahlvorschlagslisten in Mecklenburg-Vorpommern befasse. ¹¹⁰

10. Niedersachsen

Die Regierungsparteien in Niedersachsen erklären in ihrer Koalitionsvereinbarung: "Wir wollen eine stärkere Förderung von Frauen in gesellschaftlichen Bereichen. Dazu sprechen wir uns für eine

¹⁰⁷ *Plenarprotokoll* 21/94, S. 7221 f. und 7292.

¹⁰⁸ Koalitionsvertrag Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 32.

¹⁰⁹ Koalitionsvertrag Mecklenburg-Vorpommern (2016-2021), S. 58.

¹¹⁰ LT-Drs. 7/3419, S. 2.

Weiterentwicklung des Mentoring-Programms für Frauen in die Politik aus. Damit fördern wir das gesellschaftliche und politische Engagement von Frauen."¹¹¹

Am 19. März 2019 stellte die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN im niedersächsischen Landtag einen Entschließungsantrag. Dieser hat die Aufforderung an die Landesregierung zur Einsetzung einer Enquete-Kommission mit dem Ziel der Erarbeitung eines Vorschlags für ein niedersächsisches Parité-Gesetz zum Gegenstand. Nach dem Entschließungsantrag soll die Enquete-Kommission dem Landtag bis zum 31. Juli 2020 einen Abschlussbericht vorlegen, der konkrete Vorschläge für gesetzliche Änderungen beinhaltet. Die erste Beratung dieses Antrages fand in der 44. Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 27. März 2019 statt. Der Antrag wurde in den Ältestenrat überwiesen. In der zweiten Beratung am 19. Juni 2019 folgte der Landtag der Beschlussempfehlung des Ältestenrates und lehnte den Antrag ab.

11. Nordrhein-Westfalen

Dem nordrhein-westfälischen Koalitionsvertrag lässt sich eine Selbstverpflichtung zum Thema politische Parität nicht entnehmen. 116

Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN haben im November 2019 den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern – in den Landtag eingebracht. Dieser sieht im Wesentlichen vor, dass die Plätze auf den Landeslisten abwechselnd mit einem Kandidaten bzw. einer Kandidatin zu besetzen sind. Personen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, sollen sich frei entscheiden können, ob sie auf einem der den Frauen oder der den Männern zugeordneten Listenplätze kandidieren wollen. Für den Fall, dass eine Landesliste diesen Anforderungen nicht genügt, sieht der Gesetzentwurf eine Teilzurückweisung ab dem Platz vor, der nicht mehr entsprechend der Vorgabe zur alternierenden Aufstellung besetzt ist. Der Gesetzentwurf wurde nach der ersten Lesung am 14. November 2019 einstimmig an den Hauptausschuss - federführend -, an den Ausschuss für Gleichstellung und Frauen, an den Innenausschuss sowie an den Rechtsausschuss überwiesen.

12. Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz sprechen sich die Koalitionspartner für ein konsequentes Vorantreiben der Gleichstellung von Frauen und Männern aus. Sie halten fest: "Wir unterstützen Frauen, die

¹¹¹ Koalitionsvertrag Niedersachsen (2017-2022), S. 52.

¹¹² LT-Drs. 18/3244.

¹¹³ *Plenarprotokoll* 18/44, S. 3987 f.

¹¹⁴ LT-Drs. 18/3946.

¹¹⁵ Plenarprotokoll 18/51, S. 4642-4644.

¹¹⁶ Vgl. Koalitionsvertrag Nordrhein-Westfalen (2017-2022).

¹¹⁷ LT-Drs. 17/7753.

¹¹⁸ *Ebenda*, S. 5.

¹¹⁹ *Ebenda*, S. 6.

¹²⁰ Plenarprotokoll 17/71, S. 38 f.

Führungspositionen anstreben, und befürworten eine stärkere Teilhabe der Frauen auf den Verantwortungsebenen von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft."¹²¹

Daneben enthält das Kommunalwahlrecht eine auf Geschlechterparität zielende Soll-Vorschrift. § 15 Abs. 4 Kommunalwahlgesetz Rheinland-Pfalz (KWG) lautet: "Frauen und Männer sollen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein (Geschlechterparität). Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge sind die Parteien und Wählergruppen aufgefordert, Geschlechterparität anzustreben. Mehrfachbenennungen zählen einfach."

Unter dem 24. August 2018 beantragte die Fraktion SPD im Ausschuss für Gleichstellung und Frauenförderung, den Punkt "Parität - Aktueller Sachstand zur politischen Teilhabe von Frauen" auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. 122 In der Folge war dieses Thema Gegenstand der 20. Sitzung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauenförderung am 13. September 2018. Es bestand Einigkeit, dass die politische Beteiligung von Frauen sich nach wie vor als unbefriedigend darstelle. Indes war man sich ebenfalls einig, dass der Einführung einer Frauenquote verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden. Vorrangig sah man den Bund in der Pflicht, alle vorhandenen Möglichkeiten zur Sicherstellung einer angemessenen Repräsentanz von Frauen im Parlament zu prüfen. Die Anfrage wurde für erledigt erklärt. 123

Derzeit zeichnet sich nicht ab, dass es eine Gesetzesinitiative geben wird. Wie sich der Antwort des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz vom 10. Oktober 2019 auf eine Kleine Anfrage aus der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN entnehmen lässt, ist beabsichtigt, die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg über die anhängige Organklage sowie über die ebenfalls anhängige Verfassungsbeschwerde gegen das in Brandenburg verabschiedete Parité-Gesetz abzuwarten. ¹²⁴

13. Saarland

Im Saarland haben sich die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, den Anteil von Frauen in Führungspositionen und Gremien (mit dem Ziel der Parität) weiter deutlich zu erhöhen und dies auch für den Bereich der Wirtschaft zu unterstützen. Zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Politik enthält der Koalitionsvertrag demgegenüber keine Ausführungen. 125

Ein Gesetzentwurf für ein Paritätsgesetz ist bislang nicht in den Saarländischen Landtag eingebracht worden.

¹²³ Ausschussprotokoll 17/20, S. 3-8.

¹²¹ Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz (2016-2021), S. 125.

¹²² Vorlage 17/ 3584.

¹²⁴ LT-Drs. 17/10254.

¹²⁵ Koalitionsvertrag Saarland (2017-2022), S. 79.

14. Sachsen

Auch der sächsische Koalitionsvertrag sieht eine auf Parität gerichtete Selbstverpflichtung vor. Der Koalitionsvertrag führt hierzu aus: "Gemeinsames Ziel ist außerdem die gleichmäßige Vertretung von Frauen und Männern in den Parlamenten und Räten auf Landes- und Kommunalebene. Hierzu werden wir in eine breite juristische und gesellschaftliche Debatte über mögliche verfassungskonforme Lösungen eintreten. Zur Begleitung dieser Debatte wird eine Fachkommission eingerichtet. Wir wollen erreichen, dass sich die Rahmenbedingungen der ehrenamtlichen kommunalpolitischen Arbeit an der Vereinbarkeit von Familie, Ehrenamt und Beruf ausrichten, und prüfen, ob zur Förderung des kommunalpolitischen Engagements Mentoringprojekte und Kinderbetreuungsangebote im Rahmen von Ratssitzungen unterstützt werden können. In der gemeinsamen Regierungsarbeit verwenden wir eine sprachliche Ausdrucksweise, die die gleichberechtigt sichtbar macht, ohne dabei die Verständlichkeit Geschlechter Veröffentlichungen und Rechtsvorschriften zu beeinträchtigen. Grundlage hierfür sind das Handbuch Rechtsförmlichkeit und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Personenstandsrecht."126

Am 5. März 2019 – also noch während der vorigen Legislaturperiode – brachte die Fraktion DIE LINKE den Entwurf eines Gesetzes "zur Gewährleistung der paritätischen Vertretung von Frauen und Männern im Sächsischen Landtag – Sächsisches Parité-Gesetz (SächsParitéG)" in den Landtag ein. Dieser sieht eine Verpflichtung der Parteien zur Aufstellung einer geschlechterparitätischen Landesliste durch alternierende Listenplatzvergabe vor und beabsichtigt die Aufnahme einer Regelung, wonach Landeslisten nur bis zu dem Listenplatz zugelassen werden dürfen, mit dessen Besetzung die Vorgaben zur paritätischen Besetzung der Liste mit Frauen und Männern noch erfüllt sind. ¹²⁷ Die erste Beratung des Gesetzentwurfs fand in der 89. Sitzung des Sächsischen Landtages am 14. März 2019 statt. Der Entwurf wurde federführend an den Innenausschuss, an den Verfassungsund Rechtsausschuss und an den Ausschuss für Soziales und Verbraucherschutz, Gleichstellung und Integration überwiesen. ¹²⁸ Der Beschlussempfehlung des Innenausschusses ¹²⁹ folgend lehnte der Landtag den Antrag in der zweiten Lesung am 2. Juli 2019 ab. ¹³⁰

Angesichts dessen sowie der Formulierung im Koalitionsvertrag dürfte nicht davon auszugehen sein, dass es in naher Zukunft eine neuerliche Gesetzesinitiative geben wird.

15. Sachsen-Anhalt

Der Koalitionsvertrag beinhaltet folgende Erklärung: "Um eine paritätische Besetzung von Kandidierenden-Listen zu erreichen, wollen wir prüfen, ob ein verfassungskonformes Paritégesetz auf den Weg gebracht werden kann, das Regelungen sowohl für die kommunale Ebene als auch die Landesebene enthält."¹³¹ Mit Blick auf diesen Prüfauftrag hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt in Zusammenarbeit mit der Martin-Luther-Universität

¹²⁶ Koalitionsvertrag Sachsen (2019-2024), S. 105.

¹²⁷ LT-Drs. 6/16948.

¹²⁸ Plenarprotokoll 6/89, S. 8814.

¹²⁹ LT-Drs. 6/18106.

¹³⁰ Plenarprotokoll 6/94, S. 9650.

¹³¹ Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2016-2021), S. 36.

Halle-Wittenberg am 11. Dezember 2019 in Halle eine Fachtagung zum Thema "Wahlrecht und Parité" veranstaltet.

Zuvor, im Februar 2019, hat die Fraktion DIE LINKE den Entwurf eines Gesetzes "zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern (Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt)" in den Landtag eingebracht. Der Entwurf sieht die Verpflichtung der Parteien zur Aufstellung strikt alternierender Wahllisten vor. Wahlvorschläge der Parteien müssen nach dem Gesetzentwurf künftig sowohl eine Frau als auch einen Mann enthalten. Verstöße gegen die alternierende Listenreihung bzw. gegen die paritätische Kandidatenaufstellung werden mit Streichung bzw. Ausschluss sanktioniert. Die derzeit 43 Einpersonenwahlkreise sollen von 22 Zweipersonenwahlkreisen abgelöst werden. Eine Besonderheit gegenüber anderen Gesetzentwürfen liegt darin, dass auch die paritätische Besetzung der Landesregierung sowie des Landesverfassungsgerichts angestrebt wird. Die erste Beratung des Gesetzentwurfs fand in der 66. Sitzung des Landtags von Sachsen-Anhalt am 28. Februar 2019 statt. In dieser ist der Gesetzentwurf zur Beratung in den Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung und zur Mitberatung in den Ausschuss für Inneres und Sport überwiesen worden. Der Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung führte in seiner 31. Sitzung am 16. August 2019 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch. Der Ausschuss für Berating der Landersegierung von Sachverständigen durch.

16. Schleswig-Holstein

Der Koalitionsvertrag der schleswig-holsteinischen Landesregierung stellt fest: "Wir arbeiten an dem gemeinsamen Ziel, dass Frauen gleichberechtigt in allen gesellschaftlichen Bereichen, zum Beispiel im Arbeitsleben, in der Politik, in Forschung, Wissenschaft und Kultur, ihre Rechte und Chancen wahrnehmen können."¹³⁵

Einen Gesetzentwurf für ein Paritätsgesetz gibt es in Schleswig-Holstein bislang nicht. Indes hat die SPD-Landtagsfraktion am 26.02.2019 beantragt: "Die Landesregierung wird aufgefordert, in einer Bundesratsinitiative alle erforderlichen gesetzlichen Regelungen, die eine Herstellung der Geschlechterparität in allen Parlamenten und weiteren öffentlichen Vertretungskörperschaften ermöglichen, auf den Weg zu bringen." Zur Begründung wird ausgeführt, formal gleiche Rechte seien nicht ausreichend. Die Verwirklichung der Gleichstellung bedürfe verbindlicher Regelungen durch die Gesetzgebung. ¹³⁶ In seiner 55. Sitzung am 8. März 2019 beschloss der Landtag, den Antrag dem Innen- und Rechtsausschuss und mitberatend dem Sozialausschuss zu überweisen. ¹³⁷ Der Innen- und Rechtsausschuss wiederum befürwortete in seiner 51. Sitzung am 13. März 2019 einstimmig die Einrichtung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Konkretisierung möglicher Lösungsmodelle bezüglich der Geschlechterparität in Parlamenten. Die Ergebnisse sollen in das weitere Beratungsverfahren im Ausschuss eingebracht werden. ¹³⁸

¹³² LT-Drs. 7/3968.

¹³³ Plenarprotokoll 7/66, S. 2 ff.

¹³⁴ Textdokumentation 7/REV/31.

¹³⁵ Koalitionsvertrag Schleswig-Holstein (2017-2022), S.39.

¹³⁶ LT-Drs. 19/1305.

¹³⁷ Plenarprotokoll 19/55, S. 4206.

¹³⁸ *Kurzbericht IR* 19/51, S. 3.

17. Thüringen

In seiner 154. Sitzung am 05.07.2019 beschloss der Thüringer Landtag ein "Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung" nach einem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN¹³⁹, der im März des Jahres in den Landtag eingebracht worden war. Angenommen wurde der Gesetzentwurf mit den Änderungen, die der Innen- und Kommunalausschuss in seiner Beschlussempfehlung vom 03. Juli 2019 vorgesehen hatte. ¹⁴⁰ In der Abstimmung über die Annahme des Gesetzentwurfs wurden für den Gesetzentwurf 43 Stimmen abgegeben, gegen den Gesetzentwurf stimmten 37 Abgeordnete. Insgesamt wurden 80 Stimmen abgegeben. ¹⁴¹

Der neu eingefügte § 29 Abs. 5 ThürLWG lautet: "Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. Personen, die im Personenstandsregister als ›divers‹ registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach der diversen Person soll eine Frau kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht; es soll ein Mann kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person eine Frau steht."

In den Medien wird über eine Klage gegen das Gesetz zum Thüringer Verfassungsgerichtshof berichtet. 142 Die Fraktion der FDP hat in den Thüringer Landtag den Entwurf eines "Achten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Aufhebung der paritätischen Quotierung" eingebracht. 143

Zusammenfassung:

- Im Deutschen Bundestag und in den Landtagen beträgt der Anteil weiblicher Abgeordneter durchschnittlich 30 %. Sachsen-Anhalt bildet im bundesweiten Vergleich das Schlusslicht.
- In mehreren Bundesländern setzen sich Initiativen und Kampagnen aktiv für die Schaffung eines paritätischen Wahlrechts ein bzw. streben die Erhöhung des Frauenanteils insbesondere auf Kommunalebene an.
- > Brandenburg und Thüringen haben im Jahr 2019 Paritätsgesetze verabschiedet.
- In Bayern und Sachsen wurden ähnliche Gesetzentwürfe in zweiter Lesung durch das Plenum abgelehnt.
- Neben dem Landtag von Sachsen-Anhalt ist derzeit auch der Landtag von Nordrhein-Westfalen mit dem Entwurf eines Paritätsgesetzes befasst.

¹³⁹ LT-Drs. 6/6964.

¹⁴⁰ Sitzungsprotokoll über die 154. Sitzung, S. 100 ff.

¹⁴¹ Fhenda S 117

¹⁴² S. beck-aktuell, Nachricht vom 10. März 2020.

¹⁴³ LT-Drs. 7/162.

E. Vorbild Frankreich: Parité-Gesetz vom 30. Juni 2000

Das französische "Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern"¹⁴⁴ gilt weithin als Vorbild für Gesetze, die eine bessere Teilhabe von Frauen in der Politik zum Gegenstand haben. Dementsprechend orientieren sich die in verschiedene Landtage eingebrachten Gesetzentwürfe für Paritätsgesetze stark an den französischen Regelungen.

I. Vorgeschichte

Bereits im Jahr 1982 gab es in Frankreich erste Bestrebungen, auf eine paritätische Aufstellung der Kandidatenlisten hinzuwirken: Ein Gesetzentwurf sah vor, dass höchstens 75 % der Kandidatinnen und Kandidaten auf den Wahllisten für die Kommunalwahlen demselben Geschlecht angehören durften. Der Verfassungsrat erklärte diese Regelung am 18. November 1982 für ungültig. 145

Indes war die Frage der Parität in der Folgezeit immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Debatten. Anfang der 1990er Jahre hatten Frauen 6 % der Sitze in der Nationalversammlung und im Senat inne. 146 Nach den vorgezogenen Parlamentswahlen im Jahr 1997 waren 11 % der Abgeordneten 147 und 7 % der Bürgermeister Frauen, womit Frankreich im Hinblick auf die Vertretung von Frauen im Parlament den vorletzten Platz innerhalb der Europäischen Union belegte. 148 Diese Wahlen und der mit ihnen einhergehende politische Wechsel sollten jedoch zum Meilenstein auf dem Weg zur Parität in den Parlamenten werden, denn sie führten zu einer Beschleunigung entsprechender Reformen: Der neue Premierminister Lionel Jospin (LINKE) kündigte eine Verfassungsänderung an und stellte die Parität in den Mittelpunkt der politischen Modernisierung. 149

II. Schaffung eines Parité-Gesetzes

Mit Verfassungsgesetz Nr. 99-569 vom 8. Juli 1999 wurde Artikel 3 der Verfassung wie folgt ergänzt: "Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern." Daneben wurde in Artikel 4 die Bestimmung aufgenommen, dass die politischen Parteien unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Verwirklichung dieses Grundsatzes beitragen.

Nachdem etwaige verfassungsrechtliche Hürden mit der Verfassungsänderung beseitigt waren, trat im Jahr 2001 das am 30. Juni 2000 beschlossene "Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern" in Kraft. Es wird oftmals schlicht als

🖰 Ebenda, S. 55

Loi nº 2000-493 du juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives; Journal officiel de la République française (JORF) du 7 juin 2000, 8560.
 Europäisches Parlament (Hg.): Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 56.

¹⁴⁷ Zum Vergleich: Am Ende der 13. Wahlperiode (1994-1998) waren 26, 9 % der Bundestagsabgeordneten weiblich, vgl. Verwaltung des Deutschen Bundestages (Hg.), Datenhandbuch zur Geschichte des BT 1994-2003, S. 158.

¹⁴⁸ Mossuz-Lavau, Travail, Genre et Sociétés, 2002/1 n° 7, 41 (42).

¹⁴⁹ Europäisches Parlament (Hg.): Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 56.

"Parité-Gesetz" bzw. "Loi sur la parité" bezeichnet, obwohl das Wort "Parité" im Gesetzestext sorgsam vermieden wurde. 150

Anwendung findet es auf die Wahlen zum Europäischen Parlament, die Wahl zur Nationalversammlung, die Hälfte der Senatswahlen, die Regionalwahlen und die Kommunalwahlen in Gemeinden ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (bis 1. Januar 2014: ab 3.500 Einwohnerinnen und Einwohnern).

Das französische "Parité-Gesetz" legt fest, dass Kandidatenlisten der Parteien bei allen Verhältniswahlen zwingend paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen sind. Für Europawahlen und einen Teil der Senatswahlen sind strikt alternierende Listen "Frau-Mann" (sog. "Reißverschlussverfahren") zu bilden. Bei Regional- und Kommunalwahlen müssen in Blöcken von sechs Kandidaten jeweils drei Kandidaten eines Geschlechts und drei Kandidaten des anderen Geschlechts vertreten sein. 151 Verstoßen Parteien gegen diese Verpflichtung, werden ihre Listen zurückgewiesen und nicht zur Wahl zugelassen.

Bei der Wahl zur französischen Nationalversammlung, die als Mehrheitswahl in Wahlkreisen stattfindet, dürfen Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellen, nur in einem Umfang von maximal 2 % von der paritätischen Kandidatenaufstellung abweichen. Verstöße gegen die Wahlkreiskandidaten-Quote führen nicht zur Zurückweisung der Liste, werden jedoch mittels Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung sanktioniert. ¹⁵²

Für die Départementswahlen, die seit 2013 die Kantonalwahlen ersetzen, wurde die Zahl der Kantone von 3971 auf 2054 reduziert. Dennoch bleibt die Zahl der Départementsratsmitglieder nahezu konstant, da die Parteien verpflichtet sind, jeweils Duos bestehend aus Kandidaten beiderlei Geschlechts (binômes) aufzustellen. Diese Duos werden in die Räte gewählt.

III. Bilanz: Parität in den französischen Parlamenten?

Im Jahr 2010 wurden 47,6 % weibliche Abgeordnete in die Regionalparlamente gewählt und 48,5 % weibliche Abgeordnete in die Kommunalparlamente; der Senat war mit 21,5 % weiblichen Abgeordneten besetzt. Das Europaparlament war für Frankreich nach der Wahl im Jahr 2014 zu 42 % mit weiblichen Abgeordneten besetzt. Nach Einführung des Parité-Gesetzes stieg die Wahlbeteiligung deutlich an. 153

Die erste geschlechterparitätische Regierung in der Geschichte Frankreichs kam 2012 mit 17 Frauen und 17 Männern ins Amt. Auch in der neuen Regierung sind Frauen und Männer sowohl auf der Ministerebene als auch auf der Staatssekretärsebene in gleicher Anzahl vertreten. Im Europaparlament sind 42% der französischen Abgeordneten weiblich. Was den Zugang von Frauen zu Ministerposten angeht, rangiert Frankreich an vierter Stelle im Ranking des Weltwirtschaftsforums. Nach der Reform von 2013 sind jeweils 2054 Frauen und 2054 Männer Mitglied von Départementsräten (zuvor: 280 Frauen und 1746 Männer). Trotz des Binomsystems wurden bei 101

_

¹⁵⁰ Ebenda, S. 57.

¹⁵¹ Art. 2, 3, 5-8 du Loi n° 2000-493 du juin 2000.

¹⁵² Art. 15 du Loi n° 2000-493 du juin 2000.

¹⁵³ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (60).

Departements nur 10 Frauen zur Präsidentin im Départementsrat bestimmt. Über das Amt des Vizepräsidenten des Vorstandes ist allerdings die Parität erreicht. Im französischen Parlament sind 26% der Abgeordneten weiblich; der Anteil weiblicher Abgeordneter im Senat beträgt 25%. ¹⁵⁴

Damit besteht – bei Betrachtung der Zahlen – weitgehend Parität. Dass das mit dem Parité-Gesetz zugleich verfolgte Ziel einer gleichen Mitsprache von Frauen erreicht ist, wird dennoch teilweise in Frage gestellt.

So erklärte die Sozialwissenschaftlerin Catherine Achin in einem Interview mit Spiegel Online, Frauen aufzustellen, sei eine Sache, aber Frauen aufzustellen, die auch gewinnen können, eine andere. Das Paritätsgesetz sorge dafür, dass es mehr Frauen in der Politik gebe. Aber es gebe auch einige versteckte Effekte. Wenn man auf das Foto der Nationalversammlung gucke, sehe man vielleicht etwa gleich viele Frauen und Männer. Was man aber nicht direkt sehe, sei, dass die Frauen deutlich jünger seien. Viele Plätze würden gezielt mit jungen, unerfahrenen Frauen besetzt. Nach ein oder zwei Mandaten würden die jungen Frauen wieder durch neue junge Frauen ersetzt, die wiederum wenig Erfahrung hätten. Bei jeder Wahl würden 60 % der Frauen ausgetauscht und nur 40 % der Männer. Auch so kämen Frauen nur in seltenen Fällen in Führungspositionen. Das Gesetz regele nicht die obersten Ebenen der Nationalversammlung. Auch wenn alle französischen Parlamente so gut wie gleichberechtigt besetzt seien, bleibe die gläserne Decke dicht. Nur wenige Frauen würden diese Parlamente führen. 155

Nach Recherchen von Zeit Online werden, um der Parität auf politischen Wahllisten Folge zu leisten, nicht selten Frauen nominiert, die von vornherein keine Chance haben. Bei den vergangenen Parlamentswahlen hätten 102 Kandidatinnen nicht eine einzige Stimme erhalten, also nicht einmal ihre eigene. Eine - namentlich nicht benannte - damalige Kandidatin der Mitte-rechts-Partei habe gesagt, sie hätten bei der UDI mehr männliche Kandidaten als weibliche gehabt. Man hätte sie also aufgefordert, zu kandidieren, aber sich absolut im Hintergrund zu halten. Eine andere Kandidatin habe erzählt, sie hätte einem politisch engagierten Mitglied ihrer Familie einen Gefallen tun wollen und wäre deshalb angetreten. Das wäre wegen der Parität gewesen, aber Abgeordnete hätte sie auf keinen Fall werden wollen. Macrons LREM habe bei der Aufstellung der Listen zwar alles richtig gemacht. Bei der Postenvergabe sei seither jedoch nichts mehr davon zu spüren. Der Präsident umgebe sich mit einer Handvoll männlicher Berater. Wichtige Ministerämter wie Inneres, Äußeres, Wirtschaft und öffentliche Finanzen seien mit Männern besetzt. 156 Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte bereits eine Studie der Universität Stockholm aus dem Jahr 2008. Danach sind in den untersuchten Jahren 2002 und 2007 von den einzelnen im Parlament vertretenen Parteien wesentlich mehr Frauen vorgeschlagen worden, als tatsächlich gewählt wurden. Die Parteien hätten es vorgezogen, in den erfolgversprechenden Wahlkreisen auf männliche Kandidaten zu setzen. 157

¹⁵⁴ *Französische Botschaft,* Statistik und Fakten zur Gleichstellung der Frauen in Frankreich, Frauen in der Politik.

Hassenkamp, Junge Frauen werden durch junge Frauen ersetzt, Spiegel.de, Artikel vom 8.03.2019.
 Finkenzeller, Es gibt kreative Wege, den Aufstieg von Frauen zu verhindern, Zeit online, Analyse vom

¹⁵⁷ Europäisches Parlament (Hg.): Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 62; entgegen Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 36, hat die EU-Kommission den Mitgliedstaaten das französische Parité-Gesetz auch nicht ausdrücklich als Vorbild für die eigene Wahlgesetzgebung empfohlen, sondern lediglich ausgeführt, dass der Fall Frankreich zeige, wie die Effektivität einer gesetzlichen Quote durch

F. Ausgangserwägungen zu Paritätsgesetzen auf Landesebene

Vor der Auseinandersetzung mit Fragen der Verfassungsmäßigkeit von Regelungen zur Parität sollen zunächst die Ansatzpunkte der Diskussion rund um die Einführung von Paritätsgesetzen dargestellt werden.

I. Lösungsansätze

Sowohl innerhalb der allgemeinen Parité-Debatte als auch in den in einzelnen Bundesländern konkret diskutierten Gesetzentwürfen wird immer wieder die gesetzliche Regelung der nachfolgend dargestellten Modelle vorgeschlagen.

1. Quotierte Wahllisten/ Paritätische Wahlvorschläge

Nach dem wohl bekanntesten und in Brandenburg konsequent umgesetzten¹⁵⁸ Vorschlag soll ein bestimmter Mindestprozentsatz der Listenplätze an Frauen vergeben werden. Ein Teil der Parteien hat sich bereits auf freiwilliger Basis interne Quotenregelungen gegeben; die Quoten sind allerdings unterschiedlich geregelt und nicht alle Parteien stehen einem solchen Verfahren aufgeschlossen gegenüber.¹⁵⁹ Gefordert wird daher die Einführung einer gesetzlichen (Frauen)Quote von 50 %. In der Folge wäre jede Partei unabhängig von parteiinternen Ansätzen verpflichtet, ihre Liste je hälftig mit Frauen und Männern zu besetzen.¹⁶⁰

2. Reißverschlussprinzip

Indes sagt allein die Verpflichtung der Parteien, eine bestimmte Quote zu erfüllen, noch nichts darüber aus, welche Listenplätze sie an Frauen und welche sie an Männer vergeben. In der Folge bleibt es ihnen auch bei Einführung einer gesetzlichen Quote grundsätzlich unbenommen, an Frauen die hinteren und damit weniger aussichtsreichen Listenplätze zu vergeben. Daher wird einfache vorgeschlagen, die Quotierung der Wahllisten mit dem sogenannten "Reißverschlussprinzip" zu koppeln. Dieses verlangt, dass die Listenplätze abwechselnd an Frauen und Männer vergeben werden müssen. Somit ist sichergestellt, dass Frauen nicht nur zu 50 % vertreten sind, sondern sich auch im oberen Bereich der Liste wiederfinden. Teilweise wird hierzu weiter gefordert, dass Frauen die ungeraden Listenplätze zustehen sollen, sodass ihnen in jedem Fall die Spitzenposition auf Platz 1 gesichert wird. 161

die Art des Wahlsystems beeinflusst werden könne, vgl. *EU-Kommission (Hg.)*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, S. 22, s. auch 26, 27.

¹⁵⁸ Hierzu s. oben D. II. 5.

¹⁵⁹ Zu den im Landtag von Sachsen-Anhalt vertretenen Parteien s. oben C. IV.

¹⁶⁰ Sehr anschaulich dargestellt bei *EAF Berlin,* Wegweiser Parität, 3. Auflage 2019, S. 17.

¹⁶¹ Ebenda.

3. Horizontale Quotierung der Spitzenplätze

In eine ähnliche Richtung geht die Idee der horizontalen Quotierung der Spitzenplätze, die neben der "sog. vertikalen" Quotierung der einzelnen Wahllisten vorgegeben werden könnte. Mit ihr wird festgelegt, dass ein bestimmter Anteil – zum Beispiel 50 % – der ersten Listenplätze einer Partei in einem Bundesland bzw. in einem Landkreis jeweils von Frauen angeführt werden muss. ¹⁶²

4. Quotierung der Direktkandidaturen

Doch nicht nur für die Listen, sondern auch für die Direktkandidaturen werden Quoten diskutiert. Am bekanntesten ist hierbei der Vorschlag, ein "Tandem-Modell" nach französischem Vorbild einzurichten, bei dem die Anzahl der Wahlkreise halbiert wird. Pro Wahlkreis werden dann zwei Sitze vergeben. Danach soll jede Partei ein "Tandem", bestehend aus einer Frau und einem Mann, aufstellen. Die Wähler sollen zwei Stimmen abgeben und damit eine Frau und einen Mann wählen. 163

Weniger bekannt und in der Folge auch weniger diskutiert ist der Vorschlag eines Ausgleichs über die Wahlliste. Dabei sollen die Anzahl der Wahlkreise und die Direktwahlelemente unverändert bleiben. Bei der Verteilung der Mandate über die Wahlliste muss die Überrepräsentanz eines Geschlechts bei den Direktmandaten aber so weit wie möglich ausgeglichen werden. Das bedeutet: Gewinnt etwa eine Partei bei der Wahl insgesamt zehn Mandate, von denen fünf Mandate über Direktwahlkreise von Männern gewonnen worden sind, erhalten zur Herstellung der Parität nur noch die Kandidatinnen auf der Wahlliste ein Mandat. 164

5. Zwischenfazit: Starre Quote nach französischem Vorbild bevorzugt

Die vorgestellten Modelle orientieren sich stark an den Regelungen des französischen Parité-Gesetzes, welches den Parteien insbesondere nach seiner Verschärfung nur wenig Spielraum lässt. Die in Frankreich festgelegte Frauenquote von 50 % kann folglich als starr betrachtet werden. Ähnliches wird für die Schaffung von Parité-Gesetzen auf deutscher Bundes- bzw. Landes- und Kommunalebene begehrt: Den Parteien soll ein Abweichen von der festzulegenden Quote erheblich erschwert werden.

II. Meinungsstreit: Die Quote auf dem Prüfstand

Die Diskussion rund um die Schaffung von Paritätsgesetzen in Deutschland ist angesichts der von den Befürwortern bevorzugten Modelle geprägt von den beiden Extrempositionen "Pro Quote" und "Contra Quote". Die wesentlichen Argumente beider Auffassungen werden nachstehend informationshalber zum besseren Verständnis der Kontroverse aufgelistet.

¹⁶² Ebenda, S. 18.

¹⁶³ *Ebenda*, S. 19.

¹⁶⁴ Ebenda.

1. Argumente pro Quote 165

- Aufgrund fehlender Parität besteht ein Mangel an demokratischer Legitimation. Das Demokratieprinzip verlangt eine faire Chance auf eine realistische Spiegelung von Perspektiven und Interessen der Bevölkerung. Frauen bilden mit 51 % die Bevölkerungsmehrheit, dennoch sind sie in den Parlamenten in erheblichem Maße unterrepräsentiert. Es mangelt daher auch an einer angemessenen Repräsentation und Spiegelung ihrer Perspektiven und Interessen in den Parlamenten. Infolgedessen fehlt der Hälfte des Volkes die Möglichkeit, effektiven Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. 166
- Es bedarf eines Parité-Gesetzes, um die Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten schneller zu erreichen. Ohne Quoten dauert es zu lange. 167
- Frfahrungen von Frauen bereichern das politische Leben, führen zu neuen Ansätzen und verbessern so politische Entscheidungen: Die Qualität politischer Entscheidungen ist vom subjektiven Vorverständnis, Erfahrungshintergrund sowie eigenen Präferenzen und Interessen der Abgeordneten abhängig. Erfahrungen, Blickrichtungen, Interessen und Prioritäten von Frauen und Männern sind unterschiedlich. Ein unausgeglichenes Geschlechterverhältnis in den Parlamenten wirkt sich daher auf die Qualität der politischen Entscheidungen aus. Denn handelt es sich bei den Abgeordneten vorwiegend um Männer, werden politische Entscheidungen durch männlich geprägte Erfahrungen, Perspektiven, Interessen und Rollenerwartungen bestimmt. Dies führt dazu, dass politische Entscheidungen sich nicht selten zum Nachteil von Frauen auswirken. 168
- Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG weist dem Staat eine gestaltende Aufgabe zu und zielt auf aktives staatliches Tun mittels wirksamer Fördermaßnahmen. Ein Paritégesetz stellt eine solche Fördermaßnahme dar. Daher verstoßen Quotenregelungen auch nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot. Sie schaffen vielmehr einen Ausgleich für die strukturellen Benachteiligungen von Frauen. 169
- Frankreich hat bereits Quotenregelungen eingeführt; dort funktionieren sie auch. 170

2. Argumente contra Quote 171

Repräsentation heißt nicht Abbildungsgleichheit. Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes und nicht einzelner gesellschaftlicher Gruppen. Ein Verständnis, dass nur

¹⁶⁵ Vgl. zu weiteren Argumenten: *Europäisches Parlament (Hg.):* Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 19.

¹⁶⁶ S. etwa *Laskowski*, Streit 2015, 51 (51 und 56 f.).

¹⁶⁷ Ebenda, 51 (53 f.).

¹⁶⁸ Ebenda, 51 (54 f.).

¹⁶⁹ Ebenda, 51 (58); Meyer, NVwZ 2019, 1245 (1247 f.).

¹⁷⁰ Laskowski, Streit 2015, 51 (60 f.).

¹⁷¹ Vgl. zu weiteren Argumenten: *Europäisches Parlament (Hg.):* Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 19.

Frauen für Frauen sprechen können, liefe zumindest gedanklich auf eine Art Ständewahlrecht hinaus. 172

- Ein Parité-Gesetz ist nicht mit der Verfassung vereinbar.
 - Es beeinträchtigt in unzulässiger Weise den Grundsatz der Parteienfreiheit (Art. 21 GG). Es beschneidet unzulässig das Recht der Parteien, über die Prozesse der Kandidatenauswahl zu entscheiden. Auf diese Weise greift es in die Tendenzfreiheit in Form der Programmfreiheit ein. Die Quote im innerparteilichen Aufstellungsverfahren kann gerade Ausdruck der inhaltlich-programmatischen Ausrichtung der Partei sein. 173
 - Es beeinträchtigt Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine gesetzliche Quote beeinträchtigt die Möglichkeit der freien Kandidatur auf der parteiinternen Liste. Außerdem werden die Erfolgschancen der Kandidaturen durch das eingeschränkte Platzangebot auf den Listen beeinträchtigt.¹⁷⁴
- ➤ Ein Parité-Gesetz zielt auf Ergebnisgleichheit. Dies geht weit über Chancengleichheit und somit über die Pflicht zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern nach Art. 3 Abs. 2 GG hinaus. 175
- ➤ Die Ursachen für den geringen Frauenanteil liegen an anderer Stelle. Es ist nicht erkennbar, dass im Bereich des Wahlrechts bzw. der Kandidatenaufstellung faktische Nachteile für Frauen bestehen, die ausgleichsbedürftig wären. Eine ungleiche Geschlechterverteilung ist für sich genommen noch kein Anzeichen für bestehende Nachteile.¹⁷⁶
- ▶ Die bisherigen Vorschläge für Parité-Gesetze nehmen Personen des sog. "dritten Geschlechts" nicht ausreichend in den Blick. Es ist fraglich, ob die teilweise vorgesehene Wahlmöglichkeit zwischen einer Kandidatur auf der Frauen- oder auf der Männerliste mit der Verfassung vereinbar ist. 1777
- ➤ Auch in anderen Ländern siehe etwa Frankreich musste zuerst die Verfassung geändert werden. 178

G. Vereinbarkeit verpflichtender Quotenregelungen mit der Verfassung

Die mit der Forderung nach einem Parité-Gesetz zuvörderst begehrten Bestimmungen beinhalten strikte Quotenregelungen. ¹⁷⁹ Nachfolgend wird untersucht, ob verpflichtende Quotenvorgaben mit der Verfassung vereinbar sind.

¹⁷² S. etwa *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (17); v. *Ungern-Sternberg*, JZ 2019, 525 (531).

¹⁷³ S. etwa *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (15 f.).

¹⁷⁴ Ebenda; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (528).

¹⁷⁵ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (18); v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (532).

¹⁷⁶ S. etwa *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (18).

¹⁷⁷ Ebenda, 14 (16 und 20).

¹⁷⁸ v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (528).

I. Betroffene Verfassungsgüter

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass gesetzliche Quotenvorgaben in die Grundsätze der Freiheit und der Gleichheit der Wahl, die Parteienfreiheit und das Demokratieprinzip eingreifen bzw. diese beeinträchtigen; teilweise wird dies unter Hinweis auf eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung offen gelassen. Auf die Darstellung der vereinzelt vertretenen Mindermeinung, dass solche Beeinträchtigungen der grundrechtsgleichen Rechte nicht gegeben seien, wird daher verzichtet.

1. Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 42 Abs. 1 Verf LSA)

Da Quotenvorgaben sowohl die Auswahl der Kandidaten im parteiinternen Aufstellungsverfahren als auch die späteren Auswahlmöglichkeiten der Wähler betreffen, wirken sie sich auf einzelne Wahlrechtsgrundsätze aus. Art. 42 Abs. 1 Verf LSA – nach dem die (Landtags)Abgeordneten in freier, gleicher, allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt werden – setzt die Maßgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG um, wonach das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die Festlegung in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht den in Art. 38 Abs. 1 GG geregelten Wahlrechtsgrundsätzen. In der Folge kann auch zur Auslegung der in Art. 42 Abs. 1 Verf LSA verankerten Wahlrechtsgrundsätze auf die zu Art. 38 GG ergangene Rechtsprechung und Kommentierungen zu dieser Vorschrift zurückgegriffen werden.

a) Freiheit der Wahl

Neben der dem einzelnen Wähler garantierten Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses gehört zur Wahlfreiheit auch ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht aller Wahlberechtigten, Wählervereinigungen und politischen Parteien. 180

Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, im Rahmen der Wahlvorbereitung Kandidatenvorschläge für die Wahl in Wahlkreisen und für Landeslisten einzureichen, im Wesentlichen in die Hände der Parteien gelegt. Amtliche Wahlorgane entscheiden lediglich über die Zulassung der durch die Parteien eingereichten Wahlvorschläge und der Landeslisten. Auch bei der Wahl gibt es nach geltendem Bundestagswahlrecht für die Wahlberechtigten keine Möglichkeit, andere als vorgeschlagene Bewerber zu wählen oder mit der Zweitstimme Einfluss auf die Listenplätze der Kandidaten zu nehmen. Die Aufstellung der Wahlkreis- und Listenkandidaten durch die Parteien ist damit ein wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung; hierdurch werden eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt. Die Aufstellung der Wahlkandidaten bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend

¹⁷⁹ LT-Drs. 7/3968.

¹⁸⁰ *Magiera* in: *Sachs,* GG, 2018, Art. 38 Rn. 90, 92, 109 m. w. N.

autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht. 181

In der juristischen Literatur wird nahezu einhellig vertreten, dass gesetzliche Frauenquoten den Entscheidungsspielraum der Parteien bei der Kandidatenaufstellung reduzieren und damit in den Grundsatz der Wahl(vorschlags)freiheit eingreifen. Die autonome Entscheidungskompetenz, mit welchen Mandatsträgern die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes stattfinden soll, sei Kernelement der Parteienfreiheit. Mit einer gesetzlichen Geschlechterquote wäre indes schon die Auswahl der Kandidaten eines Geschlechts abhängig davon, ob die jeweilige Quote bereits erschöpft ist. Hierneben sei die Partei in der Bestimmung der Reihenfolge der Kandidaten nicht mehr frei, sofern zusätzlich zur Quote ein gesetzliches "Reißverschlussverfahren" vorgegeben sei, das die abwechselnde Vergabe von Plätzen an Frauen und Männer vorsehe und somit eine erfolgreiche Bewerbung um die Kandidatur auf bestimmten Plätzen ausschließe. Auf diese Weise könne schließlich der Wähler nicht alle potentiellen Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen bzw. wählen und die Partei gar gezwungen sein, einen aus ihrer Sicht unteroptimalen Vorschlag zu machen. ¹⁸²

Der bislang bundesweit als erstes Gericht mit der Frage nach einer Pflicht des (Landes-)Gesetzgebers zum Erlass paritätischer Vorgaben im Wahlvorschlagsrecht befasste Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung über die Popularklage des "Aktionsbündnisses Parité" der herrschenden Literaturauffassung angeschlossen und einen Eingriff in die Wahl(vorschlags)freiheit angenommen.¹⁸³

b) Gleichheit der Wahl

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). ¹⁸⁴ Er gebietet, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in gleicher Weise ausüben können, denn die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen. ¹⁸⁵ Die Wahlgleichheit garantiert auch die Chancengleichheit der Wahlbewerber, Parteien und Gruppen. ¹⁸⁶ Hinsichtlich des passiven Wahlrechts, also hinsichtlich Wählbarkeit und Wahlbewerbungsrecht sowie Annahme und Ausübung eines errungenen Mandats, gewährleistet der Grundsatz der Wahlgleichheit allen Wahlbewerbern ein Recht auf Chancengleichheit. Dies gilt nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern für das gesamte

¹⁸¹ BVerfGE 89, 243 (251 f.).

¹⁸² Vgl. *Zypries/Holste*, NJW 2008, 3400 (3402); *Ebsen*, JZ 1989, 553 (555); *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (15); *v. Ungern-Sternberg*, JZ 2019, 525 (529); *Oebbecke*, JZ 1988, 176 (178); *v. Nieding*, NVwZ 1994, 1171 (1174); *Wawzyniak*, *Halina*: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Inklusives Parité-Gesetz", LT Brandenburg, P-AIK 6/45 vom 21.06.2018, Anlage, S. 1, 3 der Stellungnahme; *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 45.; a.A. *Lange*, NJW 1988, 1174 (1180), nach dessen Auffassung Quotenregelungen in die Wahlrechtsfreiheit – ebenso wie in die anderen Wahlrechtsgrundsätze – nicht eingreifen, sondern sie lediglich ausgestalten.

¹⁸³ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 134 f., zit. n. juris.

¹⁸⁴ St. Rspr. des BVerfG seit 1998, s. Grundsatzentscheidung BVerfGE 99, 1 (10).

¹⁸⁵ BVerfGE 120, 82 (102).

¹⁸⁶ Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 38 GG, Rn. 118.

Wahlverfahren von der Wahlvorbereitung über den Wahlkampf bis zur Feststellung des Wahlergebnisses und Zuteilung der Wahlmandate. Das Wahlvorschlagsrecht ist somit ebenfalls umfasst. 187

Nach der in der juristischen Literatur vorherrschenden Auffassung stellt die Schaffung gesetzlich verbindlicher Geschlechterquoten für Wahlvorschläge einen Eingriff in die Wahlgleichheit dar. Insbesondere die passive Wahlgleichheit sei betroffen, weil nicht jeder gleichermaßen für jedes Mandat oder Amt kandidieren könnte. Jedenfalls die Möglichkeit, auf einem bestimmten Listenplatz zu kandidieren, würde beeinträchtigt. Zugleich würde die tatsächliche Chance, einen aussichtsreichen Listenplatz zu erhalten, geschlechtsspezifisch unterschiedlich ausfallen, da den "Männerkontingenten" regelmäßig eine höhere Zahl potentieller Kandidaten gegenüberstehe als den "Frauenkontingenten". Zudem würde die Erfolgschance für Kandidaturen auf den "falschen" Listenplätzen auf Null sinken; in bestimmten Konstellationen wären Kandidaten wegen ihres Geschlechts nicht wählbar. Auch die aktive Wahlgleichheit sei betroffen: Es bestünde bei der eigentlichen Wahlhandlung keine formale Zählwertgleichheit der Stimmen mehr, da die Stimmen auf einen Bewerber auf einem "falschen" Listenplatz keine Auswirkungen mehr hätten. Weiterhin sei denkbar, auf einen gesunkenen Erfolgswert der Stimmen des überrepräsentierten Geschlechts abzustellen, da durch die Verknappung des Listenplatzangebotes den Stimmen ein anderer Erfolgswert zukäme als denen des unterrepräsentierten Geschlechts.

Ebenso wie die herrschende Meinung in der Literatur sieht auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof einen Eingriff in die Wahlgleichheit. Er führt aus: "Das Fehlen paritätischer Vorgaben in den gerügten Vorschriften dient gerade der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbender, während die Aufnahme von Frauenquoten bzw. eine Paritätsverpflichtung dem Grundsatz widersprechen würde, dass die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts für alle Staatsbürger möglichst in formal gleicher Weise eröffnet sein muss, und ihrerseits als grundsätzlich unzulässige Differenzierung einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfte."¹⁹⁰

c) Allgemeinheit der Wahl

Vereinzelt wird vertreten, dass Parité-Regelungen auch den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verletzen können.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist eine spezifische, formalisierende Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und ein Unterfall der Wahlrechtsgleichheit. Er fordert, dass grundsätzlich jeder Staatsbürger im wahlfähigen Alter sein Wahlrecht in aktiver und passiver Weise ausüben kann. Folglich untersagt er Beschränkungen des Wahlrechts, die an spezifische, in der Person liegende Eigenschaften (Stand, Geschlecht, Vermögensverhältnisse, Beruf, Konfessionszugehörigkeit) anknüpften und so bestimmte Bevölkerungsgruppen oder einzelne Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl ausschließen. Der Grundsatz der Allgemeinheit der

¹⁸⁷ Magiera in: Sachs, GG, 2018, Art. 38 Rn. 95, 96 m. w. N; Risse/Witt in: Hörnig/Wolff, GG, 2018, Art. 38, Rn. 13m. w. N.

¹⁸⁸ Vgl. v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (528); *Zypries/Holste*, NJW 2008, 3400 (3402); *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (15); *Oebbecke*, JZ 1988, 176 (178); *Ebsen*, JZ 1989, 553 (555).

¹⁸⁹ v. Nieding, NVwZ 1994, 1171 (1174); Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (15).

¹⁹⁰ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 84, zit. n. juris.

Wahl, der auch für das Wahlvorschlagsrecht und die politischen Parteien gilt, stellt somit sicher, dass die demokratische Legitimation der Staatsgewalt auf einem möglichst breiten Fundament ruht. 191

Eine Beschränkung der Allgemeinheit der Wahl wird in der juristischen Literatur vereinzelt darin gesehen, dass das passive Wahlrecht an das Geschlecht geknüpft wird. Dies sei vergleichbar den historischen Beschränkungen des Wahlrechts wegen persönlicher Eigenschaften wie Stand, Geschlecht, Vermögen, Beruf oder Konfession. Das Argument, jede Frau und jeder Mann könne sich auf jedes Amt oder Mandat wählen lassen, weil Doppelstrukturen existierten, sei Augenwischerei, da sich die Allgemeinheit der Wahl auf die Gesamtheit der durch eine Wahl zu besetzenden Posten beziehe.¹⁹²

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof nimmt einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl an, denn die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu unterbreiten, müsse jeder verfassungsgemäß handelnden Partei oder Wählergruppe offenstehen. 193

2. Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG)

Die Rechtsstellung der Parteien ist in Art. 21 GG niedergelegt. Er erkennt die Parteien als notwendige Faktoren des Verfassungslebens an und erhebt sie zu verfassungsrechtlichen Institutionen. Über die Parteien nimmt das Volk Einfluss auf das staatliche Geschehen. Zweck der Parteien ist es also, die Meinung und den Willen des Volkes in die Parlamente (Bundestag oder Landtage) zu tragen.

Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt enthält keine eigene Regelung; allerdings nimmt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung an, dass Art. 21 Abs. 1 GG selbst inkorporierter Inhalt der Landesverfassungen ist. ¹⁹⁶

Politische Parteien haben verschiedene Rechte und Freiheiten, darunter das Wahlvorschlagsrecht, die Organisations- und Programmfreiheit, das Recht auf Chancengleichheit und die Tendenzfreiheit. Diese Rechte und Freiheiten sind durch gesetzlich verbindliche Quotenvorgaben betroffen. ¹⁹⁷

a) Wahlvorschlagsrecht

Die politischen Parteien haben ein eigenes Wahlvorschlagsrecht. Auf dessen Ausübung sind die Wahlrechtsgrundsätze sinngemäß anzuwenden, soweit dies wegen des Zusammenhangs der Wahlvorschläge mit der Ausübung des Wahlrechts geboten und möglich ist. Da das Wahlvorschlagsrecht der Parteien aber in seinem Gewährleistungsbereich nicht über das hinausgeht,

¹⁹¹ Magiera in: Sachs, GG, 2018, Art. 38 Rn. 81 f.; Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn. 89 ff.

¹⁹² v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (528).

¹⁹³ *BayVerfGH*, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 135, zit. n. juris.

¹⁹⁴ BVerfGE 1, 208 (225, 228).

¹⁹⁵ BVerfGE 104, 14 (19); 107, 339 (360, 386).

¹⁹⁶ Nierhaus/Engels in: Sachs, GG, 2018, Art. 28 Rn. 5 mit zahlreichen Nachweisen in Fn 22.

¹⁹⁷ A. A. *Lange,* NJW 1988, 1174 (1180).

¹⁹⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 135, zit. n. juris.

was sich bereits aus der Wahlfreiheit für die rechtliche Stellung der politischen Parteien ergibt, ¹⁹⁹ wird auf die obigen Ausführungen Bezug genommen.

b) Organisations- und Programmfreiheit

Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG schützt die Parteigründungsfreiheit, die das "Sichzusammenfinden" und die Verständigung auf eine gemeinsame Programmatik sowie die Wahl der Organisations- und der Rechtsform umfasst. Jede Partei kann grundsätzlich Art und Umfang ihrer Organisation selbst bestimmen, Kernstück der Organisationsfreiheit ist die freie Gestaltung der Parteisatzung.²⁰⁰

Die Einführung einer Quote greift in diese Freiheiten ein: Der Frage, ob eine Partei eine Quote im Aufstellungsverfahren nutzen möchte, innerparteilichen kommt auch eine inhaltlichprogrammatische Bedeutung zu, von der manche Wähler möglicherweise sogar ihre Wahlentscheidung abhängig machen. Dies betrifft nicht nur Parteien, die eine Quote ablehnen, sondern gerade auch solche, die für eine Quotierung eintreten und dies zur Abgrenzung und Profilierung nutzen. Daneben müssen – mit Blick auf die Programmfreiheit – auch solche Parteien möglich bleiben, die sich auf reine "Frauenthemen" oder "Männerthemen" spezialisieren, wie etwa feministische Parteien. Eine ausnahmslos strikte Quotierung der Landeslisten würde für solche Parteien zu existenziellen Problemen führen, denn die Teilnahme an Wahlen wäre praktisch ausgeschlossen, womit auch der Verlust der Parteieigenschaft drohen würde.²⁰¹ Im Übrigen ist es denkbar, dass gerade die Aufstellung bestimmter Kandidaten oder die Reihenfolge auf der Liste Ausdruck des jeweiligen Parteiprogramms sein sollen. Von dieser Möglichkeit können Parteien jedoch nur noch bedingt Gebrauch machen, wenn sie gesetzlich vorgeschriebene Quoten und eine gesetzlich festgelegte Kandidatenreihung nach Geschlecht einzuhalten haben.

c) Chancengleichheit

Das Gebot der Chancengleichheit ist nicht nur objektives Recht, die Parteien haben vielmehr auch einen grundrechtlichen Anspruch auf formale Gleichbehandlung. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG schützt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb in seiner Gesamtheit, bezweckt also vor allem die Offenhaltung des Wettbewerbs.

Gesetzliche Vorgaben, die Parteien zur paritätischen Kandidatenaufstellung verpflichten, könnten zu einer Beeinträchtigung dieses Grundsatzes führen. Denn Parteien und Wählergruppen, bei denen ein Geschlecht deutlich unterrepräsentiert ist, hätten weit größere Schwierigkeiten, aussichtsreich erscheinende Kandidaten aufzustellen, als solche mit ausgewogenerem Geschlechterverhältnis. Sie müssten unter Umständen mangels einer ausreichenden Anzahl an Bewerbern des unterrepräsentierten Geschlechts auf ein volles Ausschöpfen der zur Verfügung stehenden

¹⁹⁹ BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 1991 – 7 B 130/91 –, Rn. 4, zit. n. juris m. w. N.; *Ipsen* in: Sachs, GG, 2018, Art. 21 Rn. 32.

²⁰⁰ BVerfGE 104, 14 (19).

²⁰¹ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (16)

²⁰² Risse/Witt in: Hörnig/Wolff, GG, 2018, Art. 21, Rn. 10 m. w. N.; Ipsen in: Sachs, GG, 2018, Art. 21 Rn. 33.

²⁰³ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, Rn 46 m. w. N., zit. n. juris

Listenkontingente verzichten. Würden ausnahmslos alle Parteien und Wählergruppen zu einer paritätischen Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten mit Männern und Frauen verpflichtet, würde dies im Übrigen dazu führen, dass die bei einigen Parteien oder Wählergruppen zur Förderung des Frauenanteils in der Landespolitik intern vorgesehene Aufstellung auch oder nur reiner Frauenlisten nicht mehr zulässig wäre. ²⁰⁴ Kleinere Parteien könnten einer Quote aufgrund geringerer Auswahl an geeignetem Personal generell schwieriger nachkommen als große, mitgliederstarke Parteien. ²⁰⁵ Damit hätte die Verpflichtung zur paritätischen Kandidatenaufstellung auf die Parteien abhängig von den parteiinternen Gegebenheiten in unterschiedlichem Maße Auswirkungen.

Indes dürfte eine tatsächliche Beeinträchtigung der Chancengleichheit nur unter Berücksichtigung bestimmter tatsächlicher Verhältnisse in Bezug auf Stärke und Zusammensetzung der politischen Parteien in Sachsen-Anhalt feststellbar sein. Für die Aufbereitung und Analyse dieser tatsächlichen Verhältnisse ist an dieser Stelle kein Raum.

d) Tendenzfreiheit

Ob, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln Parteien Frauenförderung in verschiedenen Lebensbereichen betreiben wollen, ist Ausdruck ihrer jeweiligen politischen Zielsetzung und Programmatik und damit Teil ihrer Positionierung im Wettbewerb um die Gewinnung von Unterstützern und Wählerstimmen. Der unterschiedlichen programmatischen Zielsetzung entsprechen unterschiedliche parteiinterne Regelungen in den Satzungen der betroffenen Parteien oder Wählergruppen.²⁰⁶

Diese Tendenzfreiheit wird durch gesetzlich verbindliche Quoten beeinträchtigt, indem die Parteien durch solche Vorgaben sämtlich unabhängig von und möglicherweise in Widerspruch zu ihrer jeweiligen politisch-programmatischen Ausrichtung zu proaktiver Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter, verstanden als ergebnisorientierte und strikte paritätische Geschlechtergleichheit, verpflichtet würden.²⁰⁷ Inhaltlich ist die Tendenzfreiheit insbesondere in Form der bereits angeführten Programmfreiheit betroffen.

3. Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2; 28 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 2 Abs. 1, 2 Verf LSA)

Der Grundsatz, dass Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein müssen, ist eine Folge und Konkretisierung des Demokratieprinzips; Wahlen sind das wichtigste Element der repräsentativen Demokratie.²⁰⁸ Demgemäß ist immer dann, wenn die spezielleren Wahlrechtsgrundsätze durch ein Gesetzgebungsverfahren berührt werden, das Demokratieprinzip

²⁰⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 143, zit. n. juris.

²⁰⁵ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (16).

²⁰⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 140, zit. n. juris.

²⁰⁷ *Ebenda*, Rn. 143, juris.

²⁰⁸ Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 20 II Rn. 109, 110.

nicht mehr selbständig betroffen. Es kann indes bei der Auslegung der Wahlgrundsätze und der Frage nach einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen eine Rolle spielen. ²⁰⁹

4. Verbot der Diskriminierung bzw. Differenzierung wegen des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG; Art. 7 Abs. 3 Verf LSA)

Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbietet – auch dem Gesetzgeber – die Benachteiligung oder die Bevorzugung einer Person wegen ihres Geschlechtes, ihrer Abstammung, ihrer Rasse, ihrer Sprache, ihrer Heimat und Herkunft, ihres Glaubens und ihrer religiösen oder politischen Anschauungen. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist lex specialis gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz und enthält spezielle Diskriminierungsverbote. Ebenso wie Art. 3 Abs. 1 GG verbürgen die speziellen Diskriminierungsverbote in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG subjektive Abwehrrechte.²¹⁰

Die Einführung gesetzlicher Quotenvorgaben mit dem Zweck, die Parteien zu paritätischen Wahlvorschlägen zu veranlassen, knüpft unmittelbar an das Merkmal "Geschlecht" an, sodass auch hier eine Grundrechtsbeeinträchtigung vorliegt. Starre Geschlechterquoten, die gegebenenfalls noch mit dem sogenannten "Reißverschlussverfahren" kombiniert werden, verwehren männlichen Bewerbern die unmittelbar für Frauen reservierten Listenplätze. Umgekehrt bleiben Bewerberinnen die für Männer reservierten Listenplätze verwehrt; "Überquoten", die dadurch entstehen, dass die Frauenquote über dem Frauenanteil an den Parteimitgliedern liegt, schaffen daneben Ungleichheit hinsichtlich der Zugangschancen zum Parlament. 212

Über die Zugehörigkeit zu den beiden Geschlechtern "weiblich" und "männlich" hinaus ist seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 – bei der Betrachtung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG noch die Option "divers", das im Volksmund sogenannte "dritte Geschlecht", zu berücksichtigen. Dies wird im Rahmen eines eigenständigen Abschnittes näher beleuchtet.

²⁰⁹ Ebsen, JZ 1989, 553 (556).

²¹⁰ Langenfeld in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 3 Abs. 3 Rn. 14.

²¹¹ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (16).

²¹² Oebbecke, JZ 1988, 176 (177); Ebsen, JZ 1989, 553 (555).

²¹³ Daneben ist eigentlich auch noch eine vierte Option zu berücksichtigen, die Personen betrifft, welche sich weder als männlich noch als weiblich oder divers betrachten. Da dies die weitere Darstellung aber unnötig verkomplizieren würde, wird im Folgenden nur das "dritte Geschlecht" in die Prüfung einbezogen. Grundsätzlich können die hierzu angestellten Erwägungen indes auf die vierte Option übertragen werden.

Zusammenfassung:

Ein Paritätsgesetz dürfte in die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und die verfassungsrechtlich garantierte Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) eingreifen sowie gegen das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) verstoßen.

- ➤ In den Grundsatz der Wahlgleichheit würde eingegriffen, weil nicht mehr jeder Bewerber und jede Bewerberin gleichermaßen für jedes Mandat kandidieren könnte: Die Möglichkeit, auf einem bestimmten Listenplatz zu kandidieren, würde nur noch eingeschränkt bestehen. Die Chance auf einen aussichtsreichen Listenplatz wäre abhängig vom Geschlecht und voraussichtlich von der Anzahl potentieller Kandidaten. Daneben wären die Erfolgschancen durch das nur noch eingeschränkte Platzangebot auf den Listen beeinträchtigt.
- ➤ Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl würde beeinträchtigt, da durch ein Paritätsgesetz die Wählbarkeit an das Geschlecht geknüpft wird. Dies dürfte seit langem abgeschafften historischen Beschränkungen des Wahlrechts wegen persönlicher Eigenschaften wie Stand, Geschlecht, Vermögen, Beruf oder Konfession vergleichbar sein.
- > Durch ein Paritätsgesetz wird die Parteienfreiheit in ihrer Ausformung als Wahlvorschlagsrecht, Organisations- und Programmfreiheit sowie Chancengleichheit und Tendenzfreiheit beeinträchtigt.
 - Das Wahlvorschlagsrecht würde eingeschränkt, weil die Auswahl und ggfs. die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten nicht mehr frei durch die Parteien und Wählervereinigungen bestimmt werden könnten, sondern durch eine Geschlechterquote – sowie ggfs. ein vorgesehenes "Reißverschlussverfahren" – verengt würden.
 - Die Organisations- und Programmfreiheit würde eingeschränkt, weil die Frage, ob eine Geschlechterquote im Aufstellungsverfahren genutzt werden soll, für die Parteien auch inhaltlich-programmatische Bedeutung haben kann: Es ist z. B. denkbar, dass eine Partei sich durch die Anwendung einer internen Quote bewusst von anderen Parteien abgrenzen und auf diese Weise Wählerstimmen gewinnen will. Auch die Aufstellung bestimmter Kandidaten oder eine bestimmte Reihenfolge auf der Liste kann Ausdruck des Parteiprogramms sein. Für Parteien, die im Schwerpunkt die Interessen nur eines Geschlechts vertreten wollen, könnte ein Paritätsgesetz zu existentiellen Problemen führen.
 - Die Chancengleichheit der Parteien wäre beeinträchtigt, da Parteien, in denen ein Geschlecht deutlich unterrepräsentiert ist, es schwerer haben könnten, aussichtsreiche Kandidaten aufzustellen. Sie müssten ggfs. auf ein Ausschöpfen der zur Verfügung stehenden Listenkontingente verzichten, wenn parteiintern der Anzahl von Bewerbern eines Geschlechts keine entsprechende Anzahl von Bewerbern des anderen Geschlechts gegenübersteht.
 - Die Tendenzfreiheit der Parteien wäre beeinträchtigt, weil es Ausdruck der politischen Zielsetzung und Programmatik einer Partei sein kann, ob und wie sie Frauen fördern will.

Gegen das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts würde verstoßen, weil ein paritätisches Wahlrecht unmittelbar an das Merkmal "Geschlecht" anknüpfen würde. Daneben würden Geschlechterquoten den Bewerberinnen und Bewerbern den Zugang zu den für das jeweils andere Geschlecht reservierten Listenplätzen verwehren. Sofern die Frauenquote über dem Frauenanteil an den Parteimitgliedern liegt, würden zudem ungleiche Chancen für den Zugang zu Mandaten geschaffen. Zu beachten wäre weiterhin, dass ein Paritätsgesetz auch Regelungen zu Personen des "dritten Geschlechts" enthalten müsste.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Ob die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen der benannten, überwiegend im Demokratieprinzip wurzelnden Verfassungsgüter, die durch Schaffung einer gesetzlichen Frauenquote entstehen, gerechtfertigt sind, ist hoch umstritten.

1. Rechtfertigungsmaßstab

Dabei ist vorab festzustellen, welche Maßstäbe an eine Rechtfertigung der vorangehend dargestellten verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen anzulegen sind.

Die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 42 Abs. 1 Verf LSA) sind vorbehaltlos gewährleistet, sodass Beschränkungen nur durch andere Rechtsgüter mit Verfassungsrang gerechtfertigt werden können. ²¹⁴ Zur Wahlgleichheit hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgeführt, dass bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlgleichheit gerechtfertigt ist, grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen ist. Das Bundesverfassungsgericht geht hierbei seit jeher von dem Erfordernis eines "zwingenden Grundes" aus. Das bedeutet, dass Differenzierungen in der Wahlgleichheit nur durch Gründe gerechtfertigt sind, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann. ²¹⁵

Auch für die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) ist kein Gesetzesvorbehalt festgelegt, sodass Eingriffe hier gleichermaßen nur durch kollidierendes Verfassungsrecht zu rechtfertigen sind. Ebendies gilt für Eingriffe in das Verbot der Diskriminierung bzw. Differenzierung wegen des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG; Art. 7 Abs. 3 Verf LSA). Dabei können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber differenzierende Regelungen zulässig sein,

²¹⁴ Vgl. *Klein* in *Maunz/Dürig*, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn. 85 ff.

²¹⁵ BVerfGE 120, 82 (107); 121, 266 (297 f).

²¹⁶ BVerfGE 114, 357 (364); Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (17).

soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur bei Männern oder nur bei Frauen auftreten, zwingend erforderlich sind. ²¹⁷

Zu untersuchen ist daher zunächst, ob ein Paritätsgesetz für die Landes- und Kommunalebene in Sachsen-Anhalt auf kollidierendes Verfassungsrecht gestützt werden kann. In diesem Zusammenhang wird auf das (durch die Unterrepräsentanz von Frauen in politischen Ämtern vermeintlich verletzte) Demokratieprinzip, hier insbesondere auf den Grundsatz der repräsentativen Demokratie, sowie auf das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG verwiesen.²¹⁸

2. Demokratieprinzip als kollidierendes Verfassungsrecht

Das in Art. 20 Abs. 1, 2 GG und Art. 2 Abs. 1, 2 Verf LSA verankerte Demokratieprinzip schreibt das Volk als Souverän fest. Vom Volk geht alle Staatsgewalt aus, die es durch Wahlen und Abstimmungen sowie durch die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt.

Fraglich ist, ob Eingriffe in die vorgenannten Verfassungsgüter durch das Demokratieprinzip gerechtfertigt werden können.

a) Zustimmende Auffassung

Dies wird teilweise bejaht. Das Demokratieprinzip ziele auf die Spiegelung der spezifischen Perspektiven und Anliegen des männlichen und weiblichen Staatsvolks im Parlament. Diese Spiegelung könne nur erreicht werden, indem die spezifischen Perspektiven und Anliegen beider Geschlechter mit Hilfe ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten in die Parlamente hineingetragen und im politischen Diskurs "gespiegelt" und austariert werden können.²¹⁹ Folglich müsse der Anteil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern ausgeglichen sein.²²⁰

Die nicht paritätische Zusammensetzung eines Parlaments wirke sich auf Qualität und Inhalt politischer Entscheidungen aus, denn aufgrund der unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern würden beide Gruppen unterschiedliche (geschlechtsspezifische) Erfahrungen machen, unterschiedliche Blickrichtungen und Interessen entwickeln und unterschiedliche Prioritäten setzen, die – bewusst oder unbewusst – den jeweiligen politischen Entscheidungen zugrunde lägen. ²²¹ Seien im Parlament überwiegend Männer vertreten, werde die politische Entscheidung folglich durch männlich geprägte Erfahrungen, Perspektiven, Interessen und auch entsprechende Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern bestimmt. ²²² Auch in der jüngeren

²¹⁷ BVerfGE 85, 191 (207); 114, 357 (364).

²¹⁸ S. etwa *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 48 ff.

²¹⁹ Ebenda, S. 42.

²²⁰ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (54).

²²¹ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (54); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 12.

²²² Laskowski, Streit 2015, S. 51 (54); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 12.

Vergangenheit seien vielfach gesetzliche Regelungen zu Lasten von Frauen getroffen worden, was den Schluss zulasse, dass die Bereitschaft der Mehrheit der männlichen Abgeordneten, zugunsten der weiblichen Bevölkerung tätig zu werden, gen Null tendiere. ²²³

Diese (gender)demokratischen Defizite politischer Entscheidungen würden zu einem Mangel an demokratischer Legitimation führen,²²⁴ denn die durch die repräsentative parlamentarische Demokratie vermittelte "Volksherrschaft" aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts ziele zwingend auf eine faire, gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung:²²⁵ Demokratie im Sinne von "Volkssouveränität" gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG verlange die Rückbindung der Staatsgewalten an den Willen der Bürgerinnen und Bürger, für die es des effektiven Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Gewaltausübung durch die Staatsorgane bedürfe.²²⁶ Allerdings sei die effektive politische Einflussnahme auf die Staatsgewalten bislang überwiegend nur dem männlichen Teil des Volkes möglich.²²⁷

In der repräsentativen Demokratie lasse sich die Rückbindung der Staatsgewalten an den Volkswillen durch gleichmäßigen Einfluss der Bevölkerungshälften auf die Parlamente nur vermittelt über die Parteien erreichen. ²²⁸ Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger hätten auf die Personenauswahl im Vorfeld der Wahl keinen Einfluss und könnten sich letztlich nur für oder gegen das Ankreuzen der von den Parteien aufgestellten Liste und so für oder gegen die Wahl der auf der Liste stehenden Personen entscheiden. 229 Folglich komme dem parteiinternen Verfahren zur personellen Besetzung der Wahlvorschläge bzw. Kandidatenlisten durch die Parteien die entscheidende Bedeutung zu. 230 Das Grundgesetz stelle an die Parteien die Erwartung und die Forderung, dass sie mit Hilfe ihrer innerparteilichen Struktur und Organisation die verfassungsrechtlich gebotene effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane anstreben und sichern. Deswegen seien Organisation und Struktur der Parteien so auszugestalten, dass die effektive Einflussnahme durch eine repräsentative Spiegelung beider Bevölkerungshälften und ihrer Ansichten und Interessen über die Parteien im Parlament auch real möglich sei. 231 Da sich die Parteien bei der Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten bislang aber nur zum Teil an dem Prinzip der geschlechtergerechten demokratischen Repräsentation des Volkes und dem Erfordernis der gleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung orientieren würden, bedürfe es gesetzlicher, für alle Parteien verbindlicher Paritéregelungen. 232

_

²²³ Fhenda S 13 f

²²⁴ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (56); dies., Brandenburger Paritätsgesetz: Schritt zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe, in: LTO v. 15.02.2019; dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 9.

²²⁵ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (56); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 10.

²²⁶ Ebenda, S. 39.

²²⁷ *Ebenda*, S. 40.

²²⁸ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (56); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 42.

²²⁹ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (57); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 43.

²³⁰ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (57); dies., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 43.

²³¹ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (56).

²³² Ebenda, S. 51 (57); Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 43 f.

b) Ablehnende Auffassung

Nach der weit überwiegend vertretenen Gegenauffassung kann das Demokratieprinzip nicht zur Rechtfertigung von Eingriffen in die vorangehend genannten Verfassungsgüter herangezogen werden. ²³³

Die Idee der gesellschaftsäquivalenten "Repräsentation" sei dem demokratischen System des Grundgesetzes fremd.²³⁴ Wenn im deutschen Recht von der Spiegelbildlichkeit im System der Verhältniswahl die Rede sei, beziehe sich dies allein auf die proportionale Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse. 235 Ein Verfassungsauftrag dahingehend, dass das Parlament Bevölkerungsanteile von Frauen und Männern abbilden müsse, sei dem Demokratieprinzip nicht zu entnehmen.²³⁶ Die Vorstellung einer gruppenspezifischen (Teil)Repräsentation sei verfassungsrechtlich nicht haltbar. 237 Das Volk könne nur durch die Gesamtheit der Abgeordneten vertreten werden, womit die Abgeordneten auch dem ganzen Volk und nicht nur einzelnen Bevölkerungsteilen gegenüber verantwortlich seien.²³⁸ Insbesondere müssten die staatlichen Entscheidungen nur den Willen des Volkes repräsentieren und nicht das Volk in seiner Zusammensetzung spiegeln. 239

c) Stellungnahme

Der herrschenden Meinung dürfte zu folgen sein. Dies ergibt sich aus nachstehenden Erwägungen:

Das in Art. 20 Abs. 1, 2 GG verankerte Demokratieprinzip schreibt auf Verfassungsebene für den Bund und über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Landesebene verpflichtend die Strukturentscheidung für einen demokratischen Staat fest. Für Sachsen-Anhalt findet sich das Pendant dieser Festschreibung in Art. 2 Abs. 1, 2 Verf LSA. Die maßgebliche Bedeutung des Demokratieprinzips besteht darin, dass das Volk Träger der Staatsgewalt ist und sie selbst ausübt; Entscheidungen müssen von der Mehrheit des Staatsvolkes frei und gleich getroffen werden. ²⁴⁰ Die so anerkannte Volkssouveränität lässt neben dem Volk keine andere Legitimation der

Vgl. nur v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (531 f.); Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (17); Risse/Witt in: Hörnig/Wolff, GG, 2018, Art. 38 Rn 21; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 54 f.; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 34 f., Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, S. 16 f., Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 10 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 111, 114., zit. n. juris; je m. w. N. ²³⁴ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (17).

²³⁵ v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (532).

²³⁶ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (17).

²³⁷ Ebsen, JZ 1989, 553 (557); BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn 114, zit. n. juris, Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 29.

²³⁸ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (17).

²³⁹ Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 9.

²⁴⁰ Sachs in: Sachs, GG, 2018, Art. 20 Rn. 12 m. w. N.

Staatsgewalt zu. ²⁴¹ Gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG übt das Volk die Staatsgewalt insbesondere durch Wahlen aus, mit denen es Personalentscheidungen trifft, und handelt mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung. Es wird also durch demokratisch legitimierte Organe repräsentiert (Repräsentationsprinzip), um handlungs- und entscheidungsfähig zu sein, denn ohne eine es repräsentierende Vertretung könnte das Volk keinen wirksamen Willen äußern. ²⁴²

Bundestag und Landtag sind die gewählten Vertretungen des Volkes. Folgerichtig regeln Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 41 Abs. 2 Satz 1 Verf LSA, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind. Sie werden von der Gesamtheit des (wahlberechtigten) Staatsvolkes durch unmittelbare, freie, gleiche, geheime und allgemeine Wahlen bestimmt und bilden in ihrer Gesamtheit den Bundes- bzw. Landtag. Die Repräsentation des Volkes erfolgt indes nicht durch einen einzelnen Abgeordneten oder durch eine Gruppe von Abgeordneten, sondern durch den Bundes- bzw. Landtag, also durch alle Abgeordneten gemeinschaftlich (Kollektivrepräsentation).²⁴³

Die solchermaßen gestaltete Repräsentation des ganzen Volkes verlangt nicht, dass das Parlament hinsichtlich seiner Zusammensetzung ein möglichst genaues Spiegelbild der Bevölkerungsstrukturen ist. Insbesondere ist keine – ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entsprechende – Individualrepräsentation verschiedener Bevölkerungs- oder Interessengruppen zu gewährleisten. ²⁴⁴ Vielmehr wird die verfassungsrechtlich geforderte repräsentative Parlamentsherrschaft nach Maßgabe des deutschen Wahlrechts dadurch erreicht, dass der Wählerwille möglichst proportional in der Sitzverteilung abgebildet wird. ²⁴⁵ Praktisch geschieht dies durch eine Verteilung der Sitze im Bundes- bzw. Landtag, die dem Anteil der auf die jeweiligen Parteien abgegebenen Stimmen entspricht.

Die Abgeordneten sind weder an Aufträge und Weisungen ihrer Wähler noch an solche ihrer Partei gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 41 Abs. 2 Satz 2 Verf LSA). Diesem verfassungsrechtlich garantierten freien Mandat liefe die Annahme, dass Fraueninteressen nur durch Frauen und Männerinteressen nur durch Männer vertreten werden (können) jedoch zuwider. Das freie Mandat und die Betonung einer "Vertretung des ganzen Volkes" beinhalten gerade die Verpflichtung jedes einzelnen Abgeordneten, die Gesamtbelange zu berücksichtigen. Die Vorstellung, dass die Interessen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe im Parlament nur dann angemessen artikuliert und berücksichtigt werden können, wenn sie durch eine dem Anteil der jeweiligen Gruppe an der Gesamtbevölkerung entsprechende Anzahl von Repräsentanten vertreten ist, lässt sich mit dem Prinzip der Gesamtrepräsentation folglich nicht vereinbaren. Die dahinter stehende Idee, dass eine Interessengruppe nur durch sich selbst vertreten werden kann, liegt in der Nähe des Ansatzes einer "ständischen Vertretung", gegen die sich das demokratische System sowohl der Bundes- als auch der Landesverfassung ausdrücklich ausspricht. 247

²⁴¹ *Ebenda*, Art. 20 Rn. 27.

²⁴² Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (17).

²⁴³ Magiera in: Sachs, GG, 2018, Art. 38 Rn. 45; Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn. 192.

Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 12; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 110 ff., zit. n. juris.

BVerfGE 123, 267 (342).
 Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 41 Rn. 5; Magiera in: Sachs, GG, 2018, Art. 38 Rn. 45;
 Klein in Maunz/Düriq, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn. 192.

²⁴⁷ *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (17).

Eine rein auf die Ausgewogenheit der Geschlechter gerichtete Vorstellung von Repräsentation würde darüber hinaus die Frage aufwerfen, weshalb es erforderlich aber auch ausreichend sein sollte, wenn eine Spiegelung der weiblichen und männlichen Bevölkerungsanteile im Parlament gewährleistet wäre. Denn wäre die Volksvertretung tatsächlich nur dann demokratisch legitimiert, wenn sie ein verhältnismäßig gleiches Abbild von innerhalb der Bevölkerung bestehenden Interessen bzw. Interessengruppen darstellen würde, dürfte eine Beschränkung auf die Spiegelung der Geschlechteranteile im Parlament kaum zu rechtfertigen sein. Zwar stellen sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung das Staatsziel auf, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, 34 Verf LSA). Verfassungsrechtlich verankert ist allerdings Sozialstaatsprinzip, das eine Abbildung "Bevölkerungsschichten" dann wohl gleichermaßen rechtfertigen bzw. erfordern dürfte. Daneben wären mit Blick auf das Benachteiligungsverbot der Art. 3 Abs. 3 GG, 7 Abs. 3 Verf LSA wohl auch die Herkunft, Abstammung, ethnische Zugehörigkeit, der Glaube, die weltanschauliche oder religiöse Überzeugung, Behinderungen und die sexuelle Orientierung der Bevölkerung ausreichend zu berücksichtigen.²⁴⁸ Mit Blick auf Art. 38 Verf LSA, wonach ältere Menschen und Menschen mit Behinderung unter dem besonderen Schutz des Landes stehen und das Land ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft fördert, wäre wohl eine dem Frauenfördergebot gleichwertige Regelung zu berücksichtigen. Art. 37 Abs. 1 Verf LSA legt hierneben fest, dass die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung ethnischer Minderheiten unter dem Schutz des Landes und der Kommunen stehen. Eine höhere Gewichtung des Merkmals "Geschlecht" gegenüber den anderen Merkmalen lässt sich folglich weder aus dem Grundgesetz noch aus der Landesverfassung herleiten. 249

Eine weitgehende Spiegelung der gesellschaftlichen Strukturen im Parlament wäre allerdings praktisch kaum umsetzbar.²⁵⁰ Würde man versuchen, eine Repräsentation aller gesellschaftlich relevanten Gruppen durch eigene Interessenvertreter sicherzustellen, liefe dies faktisch darauf hinaus, dass man das Prinzip der freien Wahl aufgibt: Alle Kandidatinnen und Kandidaten müssten mehr oder weniger gesetzt sein, um unterschiedlichste Quoten zu erfüllen.²⁵¹

Für die ablehnende Meinung spricht überdies die Entstehungsgeschichte des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Seiner Schaffung lag Art. 46 des Herrenchiemseer Entwurfs (HChEntw) zugrunde, der lautete: "Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden." Mit dieser Formulierung folgte Art. 46 HChEntw der Verfassung für den Preußischen Staat von 1848,²⁵² der Verfassung des Deutschen Reiches ("Bismarck-Verfassung") von 1871²⁵³ und der Weimarer Verfassung von 1919.²⁵⁴ Dennoch gab er zu lebhaften Kontroversen im

2

²⁴⁸ Ähnlich *Jutzi,* Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 10.

²⁴⁹ Ähnlich *Jutzi,* Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 10.

²⁵⁰ Ebenda S. 12.

²⁵¹ Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, S. 17.

²⁵² Art. 82 lautete: "Die Mitglieder beider Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie stimmen nach ihrer freien Ueberzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

²⁵³ Art. 29 lautete: "Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

²⁵⁴ Art. 21 lautete: "Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden."

Verfassungskonvent Anlass; diskutiert wurde unter anderem, ob es richtig sei, die Abgeordneten als Vertreter "des ganzen Volkes" statt nur als Vertreter "des Volkes" zu bezeichnen. ²⁵⁵ So vertrat etwa der Abgeordnete Dr. Schwalber (CSU) die Auffassung, dass die Abgeordneten nur von einem bestimmten Teil des Volkes abgeordnet seien und folglich auch nur insoweit ein Mandat innehaben könnten. ²⁵⁶ Der Abgeordnete Dr. Heiland (SPD) unterstrich, jeder Abgeordnete leiste seine politische Arbeit mit einer bestimmten Einstellung und mit dieser Einstellung sei er nicht dem ganzen Volk verantwortlich und nicht des ganzen Volkes Vertreter. ²⁵⁷ Die Umsetzung dieser Auffassung in das Grundgesetz hätte allerdings einen Bruch mit der Tradition mehrerer Vorgängerverfassungen bedeutet. ²⁵⁸ Wenig überraschend fand diese Idee daher keine Zustimmung. Insbesondere traten die Abgeordneten Wirmer (CDU) und Dr. Dehler (FDP) ihr mit der Begründung entgegen, es solle den Abgeordneten verdeutlicht werden, dass sie nicht Vertreter einer Interessengruppe, eines Wahlkreises, einer Landschaft oder eines Stammes, sondern des ganzen Volkes seien. ²⁵⁹

Später übernahm der Parlamentarische Rat die Bestimmung des Art. 46 HChEntw im Wortlaut nahezu unverändert in Art. 38 Abs. 2 GG. Sollte folglich schon nach dem damaligen Willen des Verfassungsgebers ausgeschlossen sein, dass die Abgeordneten lediglich einzelne Bevölkerungsgruppen oder -interessen vertreten, lässt sich – auch mit Blick auf die seitdem eingetretenen politischen und gesellschaftlichen Veränderungen – nur schwer begründen, warum nunmehr mit dem Repräsentationsprinzip in seiner tradierten Form gebrochen werden soll, zumal Art. 38 Abs. 1 GG trotz mehrerer Verfassungsänderungen innerhalb der letzten Jahrzehnte nach wie vor in seiner ursprünglichen Fassung Bestand hat.

Mit vorstehenden Überlegungen führen die von der zustimmenden Auffassung angeführten "(gender)demokratischen Defizite" politischer Entscheidungen auch nicht zu einem Mangel demokratischer Legitimation. Denn auch ein nicht-paritätisch besetztes Parlament ist durch das Staatsvolk legitimiert: Alle staatlichen Entscheidungen müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden.²⁶⁰ Der somit verlangte erforderliche Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt, effektive Einfluss des Zurechnungszusammenhang zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten, ist durch das aktive Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger, Personen des dritten Geschlechts und Personen ohne Eintragung zum Geschlecht sichergestellt. 261 Soweit das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Effektivität auf ein bestimmtes Legitimationsniveau abstellt, meint es hierbei nicht eine bestimmte Qualifikation der Abgeordneten, sondern verlangt vielmehr, dass die Legitimation sämtlicher Staatsorgane, die keiner unmittelbaren personellen Legitimation bedürfen, doch zumindest mittelbar im Wege einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk zurückgehen muss. ²⁶²

_

²⁵⁵ Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn 10.

²⁵⁶ Achterberg, Das rahmengebundene Mandat, 1975, S. 28.

²⁵⁷ Vgl. v. *Doemming/Füßlein/Matz*, JöR N. F. 1 (1951), S. 353 f., zit. nach *Klein* in *Maunz/Dürig*, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn 10, dort FN 2.

²⁵⁸ S. auch *Achterberg*, Das rahmengebundene Mandat, 1975, S. 28.

²⁵⁹ Vgl. v. Doemming/Füßlein/Matz, JöR N. F. 1 (1951), S. 353 f., zit. nach Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 38 Rn 10, dort FN 2; Achterberg, Das rahmengebundene Mandat, 1975, S. 28.

²⁶⁰ BVerfGE 93, 37 (66); 83, 60 (72).

²⁶¹ BVerfGE 83, 60 (71 f.); 93, 37 (66 f.); 107, 59 (87 f.).

²⁶² BVerfGE 83, 60 (73); 93, 37 (68); 107, 59 (87); Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 11.

Auch aus der sog. "Diätenentscheidung" des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich nichts anderes. Darin wird ausgeführt, dass für den Sachbereich der Wahlen davon auszugehen sei, dass jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise solle ausüben können. Das gelte nicht nur für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinne, sondern auch für die Ausübung des Mandats. Das Grundgesetz kenne im Wahlrecht und im Parlamentsrecht keine für den Status des Abgeordneten erheblichen besonderen, in seiner Person liegenden Umstände, die eine Differenzierung innerhalb des Status rechtfertigen könnten. Alle Mitglieder des Parlaments seien einander formal gleichgestellt. Das Prinzip dieser formalisierten Gleichbehandlung sei verfassungsrechtlich im egalitären Gleichheitssatz ausgeprägt. Aus ihm folge: Jedermann müsse ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden. 263 Diesen Ausführungen lässt sich zwar möglicherweise die Verpflichtung zur Schaffung von Rahmenbedingungen entnehmen, die es jeder Frau und jedem Mann Bevölkerungsschichten ermöglichen, ein Abgeordnetenmandat anzustreben und auszuüben. ²⁶⁴ Ein über die Chancengleichheit hinausgehender Anspruch auf Ergebnisgleichheit ergibt sich hieraus allerdings nicht. 265

Angesichts all dessen dürfte eine Rechtfertigung der mit der Schaffung eines Paritätsgesetzes verbundenen Eingriffe in die benannten Verfassungsgüter durch Rückgriff auf das Demokratieprinzip kaum zu vertreten sein.

3. Rechtfertigung durch das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 34 Verf LSA

Neben dem Demokratieprinzip kommt das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG als Rechtfertigung für verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen in Betracht, die mit einer gesetzlichen Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listenaufstellung einhergehen würden.

Auf der Ebene des Grundgesetzes schreibt Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG fest, dass der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Auf Landesebene verpflichtet Art. 34 Verf LSA das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen in Sachsen-Anhalt daneben, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG keine weitergehenden oder spezielleren Anforderungen gegenüber dem in Art. 3 Abs. 3 GG geregelten Diskriminierungsverbot. Sein über das Diskriminierungsverbot hinausreichender Regelungsgehalt bestehe darin, dass er ein Gleichberechtigungsgebot aufstelle, dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstrecke und so für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen wolle. Der später in Art. 3 Abs. 2 GG eingefügte Satz 2 stelle dies lediglich klar. Dieses Verständnis entspricht dem Willen des Gesetzgebers, dessen Ziel es war, dem bereits bestehenden Grundsatz des

²⁶³ BVerfGE 40, 296 (317 f.).

²⁶⁴ *Jutzi*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 11.

²⁶⁵ Ebenda.

²⁶⁶ BVerfGE 85, 191 (207); 92, 91 (109).

Grundgesetzes "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" zur stärkeren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit zu verhelfen, und der eine Klarstellung zur eindeutigen Interpretation des Artikel 3 Abs. 2 GG für verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch geboten erachtete.²⁶⁷

Der auf Landesebene bestehende Förderauftrag des Art. 34 Verf LSA ist in ähnlicher Weise ein Ruf nach dem Staat, der es bisher nicht erreichen konnte, in von ihm nicht überall beherrschten gesellschaftlichen Bereichen eine Gleichstellung zu bewirken. Mit ihm wird der Handlungsbereich des Staates ausgedehnt, der den autonomen Prozess gesamtgesellschaftlicher Entwicklung durchbrechen soll. ²⁶⁸

Im Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist nach Auffassung von Befürwortern eines Paritätsgesetzes der maßgebliche Ansatzpunkt für eine Änderung des Wahlrechts zu sehen. Trotz neutral formulierter Regelungen des geltenden Landes- und Kommunalwahlrechts würden diese bislang keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen ermöglichen, da sie als Kandidatinnen weniger häufig aufgestellt und so die Chance erhalten würden, ein Mandat zu erlangen.²⁶⁹ Der Gesetzgeber habe die anhaltende Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen bislang tatenlos beobachtet; es sei auch nicht erkennbar, dass die großen Parteien künftig im Wahlvorfeld bei der Aufstellung ihrer nichtparitätischen Kandidatenlisten etwas ändern wollen.²⁷⁰ Die Bewertung der aktuellen Verhältnisse führe zwangsläufig zu der Erkenntnis, dass das geltende Wahl- und Wahlorganisationsrecht nicht ausreiche, um die nach Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG gebotene gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme von Frauen auf politische Entscheidungen zu sichern. ²⁷¹ Daher erlange der Verfassungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG besonderes Gewicht, denn er weise dem Staat eine gestaltende Aufgabe zu, um die tatsächliche gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern mittels wirksamer Fördermaßnahmen durchzusetzen.²⁷² Ein Paritätsgesetz stelle eine solche Fördermaßnahme dar, denn indem es die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf der Kandidatenliste verhindere, wirke es der Privilegierung dieses Geschlechts bei den Wahlen und der Mandatsvergabe entgegen. 273

Dies vorangestellt gilt es zu überprüfen, ob das in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegte Fördergebot tatsächlich zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze, in die Parteienfreiheit und in das Diskriminierungsverbot herangezogen werden kann.

²⁶⁷ BT-Drs. 12/6000, S. 50.

²⁶⁸ Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 34 Rn. 1.

²⁶⁹ *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 31.

²⁷⁰ Laskowski, Streit 2015, S. 51 (58).

²⁷¹ Ebenda.

²⁷² Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 32; *dies.*, Streit 2015, S. 51 (58).

²⁷³ Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 54; dies., Streit 2015, S. 51 (58).

a) Erste Anwendungsproblematik: Rückgriff auf das

Fördergebot im Anwendungsbereich der

Wahlrechtsgrundsätze

Es ist bereits fraglich, ob überhaupt auf das Fördergebot zurückgegriffen werden kann, wenn der Anwendungsbereich der Wahlrechtsgrundsätze – speziell des Grundsatzes der streng formalen Wahlrechtsgleichheit – eröffnet ist.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 16. Juli 1988 seine bisherige Rechtsprechung²⁷⁴ aufgegeben und festgestellt hat, dass im Anwendungsbereich der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 1 Satz 1 GG ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ausscheide. Das Grundgesetz habe die Anforderungen, die an demokratische Wahlen zu den Volksvertretungen zu stellen seien, für die Verfassungsräume des Bundes und der Länder jeweils in den gesonderten Vorschriften der Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG geregelt. Insoweit handele es sich um spezialgesetzlich normierte Ausprägungen der vom Grundgesetz in Art. 3 Abs. 1 GG allgemein gewährleisteten Gleichheit der Bürger.²⁷⁵ Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG stehen sich danach in einem Spezialitätsverhältnis gegenüber.²⁷⁶

In Folge dieser Rechtsprechung ist umstritten, ob bei Vorliegen der Voraussetzungen des spezielleren wahlrechtlichen Gleichheitssatzes der Rückgriff auf das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG möglich ist.

aa) Zustimmende Auffassung

Nach einer Auffassung bestehen gegen den Rückgriff auf das spezielle Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG auch im Anwendungsbereich des spezielleren wahlrechtlichen Gleichheitssatzes des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG keine Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht habe sich ausdrücklich nur mit dem allgemeinen Gleichheitssatz befasst, dessen Unanwendbarkeit nicht auf das spezielle Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG übertragen werden könne.²⁷⁷

²⁷⁴S. etwa *BVerfGE* 1, 208 (242); 78, 350 (357); 85, 148 (157): Dort stellte das BVerfG noch fest, dass die Gleichheit der Wahl ein Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes sei, sodass ein Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit zugleich eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG darstelle.

²⁷⁵ *BVerfGE* 99, 1 (8 f.).

²⁷⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn 100, zit. n. juris; Magiera in: Sachs, GG, 2018, Art. 38 Rn. 97, 98; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 (528); ebenso, wenn auch mit schiefer Begründung Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 7, S. 71 Rn 1.

²⁷⁷ Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, S. 25, dort Fn 59; *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (161); *Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?, Verfassungsblog, 25.02.2019.

bb) Ablehnende Auffassung

Nach der Gegenauffassung ist die Anwendbarkeit der speziellen Gleichheitssätze – wie des Fördergebots des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG – aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der streng formalisierten Wahlrechtsgleichheit zumindest zweifelhaft; teilweise wird gar von einer Verdrängung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausgegangen. 278

cc) Stellungnahme

Für die ablehnende Auffassung spricht, dass das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG eine spezifische Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes darstellt.²⁷⁹ Schließt der Anwendungsbereich des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit einen Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus, könnte es folgerichtig sein, wenn dies auch auf dessen Konkretisierungen durchschlägt.²⁸⁰ Sinn und Zweck allgemeiner, freier und gleicher Wahlen nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG stehen in einer auf offene Repräsentation ausgerichteten Demokratie jeglicher Beeinflussung und Vorstrukturierung der Wahlen nach inhaltlichen Kriterien entgegen.²⁸¹ Wenn der Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG schon keine Abkehr von der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG zugunsten weiblicher Bewerber gestattet, liegt es nahe, dass der Förderauftrag erst recht keine Abstriche von der allgemeinen, freien und gleichen Wahl als Grundfeste der Demokratie ermöglicht.²⁸² Auch erscheint es schlüssig, dass der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit den Aspekt der Chancengleichheit von Frauen und Männern bereits mit umfasst.²⁸³

Für die zustimmende Auffassung spricht allerdings die jüngere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht für Menschen, die unter Betreuung stehen. ²⁸⁴ In seiner Entscheidung vom 29. Januar 2019 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nebeneinander anwendbar seien. ²⁸⁵ Besondere Gleichheitssätze stünden grundsätzlich im Verhältnis der Idealkonkurrenz zueinander. Berühre eine differenzierende Behandlung mehrere in ihrem Anwendungsbereich unterschiedliche spezielle Gleichheitsgebote, müsse sie an jedem dieser Gebote gemessen werden. Etwas anderes könne lediglich gelten, wenn

²⁷⁸ Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 5; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 (533); Hobusch, Parité statt egalité?, Zur Geschäftsordnung, 15.02.2019; Strelen in: Schreiber/Hahlen/Strelen, BWahlG, 2013, § 1 Rn 44.

²⁷⁹ S. stellvertretend für diese ganz herrschende Auffassung: *Langenfeld* in *Maunz/Dürig,* GG, 88. EL 2019, Art. 3 Abs. 2 Rn. 12; *Krieger* in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, GG, 2014, Art. 3 Rn 92; *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, 2016, Art. 3 Rn 78; *Boysen* in *v. Münch/Kunig,* GG I, 2012, Art. 3 Rn 202; *Nußberger* in: *Sachs*, GG, 2018, Art.3, Rn 222.

²⁸⁰So *Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags,* Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 40; *v. Ungern-Sternberg,* JZ 2019, S. 525 (533).

²⁸¹ v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 (533).

²⁸² Ebenda.

²⁸³ Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 40

²⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 –, zit. n. juris.

²⁸⁵ *Ebenda*, Rn 50.

zwischen mehreren besonderen Gleichheitssätzen ein eigenständiges Spezialitätsverhältnis bestehe. Dies sei im Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nicht der Fall. Zwar überschnitten sich die Anwendungsbereiche des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Falle einer Beschränkung des Zugangs zur Wahl zum Bundestag wegen einer Behinderung. Diese Überschneidung betreffe jedoch lediglich einen Teilbereich des jeweiligen Regelungsumfangs der beiden Vorschriften. Zudem würden beide Vorschriften unterschiedlichen Schutzzwecken dienen (Egalität der Staatsbürger, Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen). Daher seien der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Benachteiligungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nebeneinander anwendbar.

Diese Rechtsprechung dürfte sich auch auf den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG übertragen lassen. Denn verdrängen sich die speziellen Gleichheitssätze untereinander nicht, da eine Diskriminierung aufgrund verschiedener Merkmale eben auch gegen verschiedene Verbotsnormen verstößt, sind Wahlrechtsgleichheit und Art. 3 Abs. 3 GG stets nebeneinander anwendbar. ²⁸⁷ Gleiches dürfte für den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gelten. Denn auch er ist ein spezieller und selbstständiger Gleichheitssatz. ²⁸⁸

Angesichts dessen dürfte der zustimmenden Meinung zuzugeben sein, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 16. Juli 1988²⁸⁹ tatsächlich ausschließlich zu dem Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu Art. 3 Abs. 1 GG geäußert hat und bewusst von einer Feststellung zu Art. 3 Abs. 2 und 3 GG abgesehen hat. Zudem dürfte spätestens mit der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt sein, dass der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in Idealkonkurrenz zu Art. 3 Abs. 2 und 3 GG steht.

Im Ergebnis sprechen daher die besseren Argumente für die zustimmende Meinung, sodass auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes der Rückgriff auf das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG möglich sein dürfte.

b) Zweite Anwendungsproblematik: Legitimierte Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts

Geht man folglich mit der hier vertretenen Auffassung davon aus, dass das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG auch im Anwendungsbereich des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes berücksichtigungsfähig bleibt, ist Folgendes zu bedenken: Befürworter von Paritätsgesetzen wollen auf das Fördergebot auch als Rechtfertigung für die vorgehend festgestellte Beeinträchtigung des Differenzierungsverbotes des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG zurückgreifen. Da ein Eingriff in das Differenzierungsverbot allerdings nur durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden

²⁸⁶ *Ebenda*, Rn 51, 52.

²⁸⁷ Krieger in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 2018, Art. 3 Rn 92.

²⁸⁸ Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2016, Art. 3 Rn 78; Boysen in v. Münch/Kunig, GG I, 2012, Art. 3 Rn 202; Nußberger in: Sachs, GG, 2018, Art. 3 Rn. 222; Krieger in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 2018, Art. 3 Rn 92.

²⁸⁹ BVerfGE 99, 1 (8 f.).

kann,²⁹⁰ müsste das Fördergebot auch als solches herangezogen werden können. Es müsste somit geeignet sein, eine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts zu legitimieren.

Ob das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG es dem Gesetzgeber gestattet, Maßnahmen zu ergreifen, die ein Geschlecht zu Lasten eines anderen begünstigen und so entgegen dem Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG zu handeln, ist jedoch ebenfalls umstritten.

aa) Zustimmende Auffassung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – die allerdings das Verhältnis zwischen dem Fördergebot und dem Diskriminierungsverbot bislang nicht abschließend geklärt hat – kann das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich eine Ungleichbehandlung im Sinne des Verbots der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts rechtfertigen. Dem haben sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Stimmzettelentscheidung, das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung über die Beschränkung des aktiven und passiven Rechts zur Wahl der Gleichstellungsbeauftragten auf weibliche Beschäftigte, der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung über die Popularklage des "Aktionsbündnisses Parité"²⁹⁴ und die überwiegende Literaturmeinung²⁹⁵ angeschlossen, die allerdings auf eine strenge Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verweisen.

bb) Ablehnende Auffassung

Nach anderer Auffassung kann das Fördergebot nicht als Rechtfertigung für einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot herangezogen werden. Die Bestimmung mache es dem Staat bereits ihrem Wortlaut nach lediglich zur Aufgabe, die Durchsetzung der Gleichbehandlung zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken; sie besage aber nicht, dass zur Erfüllung dieser Aufgabe vom Diskriminierungsverbot abgewichen werden dürfe. Daneben ergänze und verstärke die ausweislich der Gesetzesmaterialien als Staatsziel konzipierte Bestimmung Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG lediglich um einen verbindlichen Auftrag des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, lasse sich aber nicht als Gesetzesvorbehalt interpretieren. Da das Fördergebot somit kein Gegenpol zum Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts sei, sei es bereits von seiner Struktur her nicht in der Lage, mit dem strikten Differenzierungsverbot in Kollision

²⁹¹ BVerfGE 85, 191 (207); 89, 276 (285); 92, 91 (112); 114, 357 (370).

²⁹⁰ Hierzu s. oben G II. 1.

²⁹² VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04. April 2014 – VGH A 15/14 –, Rn. 70, zit. n. juris

²⁹³ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. Oktober 2017 – 7/16 –, Rn. 59 f., zit. n. juris.

²⁹⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 129, zit. n. juris.

²⁹⁵ Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2016, Art. 3 Rn 97; Nußberger in: Sachs, GG, 2018, Art. 3 Rn. 265; Heun in: Dreier, GG, 2013, Art. 3 Rn 105 und 113; Baer/Markard in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 3 Rn 382; Wolff in: Hörnig/Wolff, GG, 2018, Art. 3 Rn 17; s. auch die weiteren Nachweise bei Langenfeld in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 3 Abs. 2 Rn. 89; Rüfner in: BK, GG II, 1996, Art. 3 Rn 711.

²⁹⁶ Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012; S. 5; Boysen in v. Münch/Kunig, GG I, 2012, Art. 3 Rn 167.

²⁹⁷ Boysen in v. Münch/Kunig, GG I, 2012, Art. 3 Rn 167; Sachs in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010, § 182 Rn 152.

zu treten.²⁹⁸ Zudem sei es bedenklich, das Fördergebot als Begrenzung des Verbots von Ungleichbehandlungen zu verstehen. Die Begrenzungswirkung setze voraus, dass die Regelungsgehalte der beteiligten Bestimmungen nicht miteinander in Einklang zu bringen seien. Daran fehle es hier, denn die gemeinte individuelle Gleichberechtigung setze notwendigerweise den Verzicht auf Unterscheidungen nach dem Geschlecht voraus.²⁹⁹ Im Übrigen habe der Versuch, in die Verfassung ein Mandat einzufügen, wonach staatliche Gleichstellungsmaßnahmen im Einzelfall auch zu einer Benachteiligung von Männern und zu einer Bevorzugung von Frauen führen dürften, ausdrücklich keine verfassungsändernde Mehrheit gefunden und dürfe deshalb Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nicht untergeschoben werden.³⁰⁰

cc) Stellungnahme

Die Frage, ob eine Maßnahme im Sinne des Fördergebots auch dann zulässig ist, wenn sie ihrerseits entgegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zur Diskriminierung des anderen Geschlechts führt, ist kaum abschließend zu beantworten, solange nicht das Verhältnis zwischen den Bestimmungen selbst abschließend geklärt ist.

Unsicherheiten ergeben sich bereits aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Der Verfassungsgeber hatte das Problem der Kollision zwischen Fördergebot und Diskriminierungsverbot offenbar erkannt. So war von einer Seite der Überzeugung Ausdruck verliehen worden, dass das Grundgesetz nunmehr die Zulässigkeit bevorzugender Ungleichbehandlungen zur Förderung von Frauen klarstelle und insbesondere sicherstelle, dass Frauen, die die gleiche Eignung und Befähigung aufwiesen wie vergleichbare Männer, bevorzugt behandelt werden dürften, wenn die Gruppe der Frauen in dem jeweiligen Bereich unterrepräsentiert sei. Von anderer Seite wurde dies bestritten. 301 Darüber hinaus war seitens der SPD-Fraktion vorgeschlagen worden, Art. 3 Abs. 3 GG um folgenden Satz 2 zu ergänzen: "Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig." ³⁰² Gegen die Aufnahme einer ausdrücklichen Kompensationsklausel wurden jedoch Bedenken erhoben, weshalb auch ein ähnlicher Antrag der CDU-Fraktion scheiterte. 303 Mit diesem war vorgeschlagen worden, Art. 3 Abs. 2 GG folgendermaßen zu ergänzen: "Aufgabe des Staates ist es, Bedingungen für eine gleichberechtigte Teilhabe der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu schaffen; Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Nachteile sind zulässig."304 Obgleich also zwei Vorschläge eine Formulierung vorsahen, die als Durchbrechung des Diskriminierungsverbots hätten verstanden werden können, ist dies von der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat nicht in die Empfehlung aufgenommen worden. 305 Die Formulierungsempfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission hat überdies unverändert Eingang in das Grundgesetz

²⁹⁸ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 19.

²⁹⁹ Sachs in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010, § 182 Rn 155.

³⁰⁰ *Di Fabio,* AöR 1997, 404 (412).

³⁰¹ BT-Drs. 12/6000, S. 50.

³⁰² Ebenda.

³⁰³ Ebenda.

³⁰⁴ *Ebenda*, S. 51.

³⁰⁵ *Ebenda*, S. 49.

gefunden. Im Ergebnis lässt dies den Schluss zu, dass das Fördergebot nach dem Willen des Verfassungsgebers gerade keine Durchbrechung des Diskriminierungsverbots erlauben sollte. Ähnlich kontrovers diskutiert wurde in Sachsen-Anhalt in den Sitzungen des Verfassungsausschusses. Ein Antrag der PDS-Fraktion, einen Absatz mit der Formulierung "bei Maßnahmen zur Förderung von Frauen ist eine Bevorzugung wegen des Geschlechts zum Ausgleich bestehender Nachteile zulässig" in Art. 7 Verf LSA aufzunehmen, scheiterte bei der Abstimmung im Verhältnis 5:7:0. Hernach sollte Art. 34 Verf LSA folgenden Absatz 2 erhalten: "Zeitweilige Fördermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Gleichberechtigung von Frau und Mann gelten nicht als Diskriminierung. Die Fördermaßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit erreicht sind." ³⁰⁷ In der Gesamtschau lässt dies deutlich erkennen, dass bei Einfügung des Fördergebots in die Bundes- und in die Landesverfassung bewusst davon abgesehen wurde, die Kollision zwischen Fördergebot und Diskriminierungsverbot zugunsten des Fördergebotes aufzulösen.

Die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie sich seit der Nachtarbeitsentscheidung 308 darstellt, ist insoweit pragmatisch, dass das als Bundesverfassungsgericht den verfassungsrechtlich verankerten Förderauftrag³⁰⁹ als Bestätigung seiner Rechtsprechung aufgefasst und diese auch nach der Änderung des Grundgesetzes im Wesentlichen fortgesetzt hat. 310 Dies hat allerdings nicht zur Klarstellung beigetragen, zumal das Fördergebot bislang in keinem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entscheidungserheblich herangezogen worden ist. Auch ein Teil der zustimmenden Literaturmeinung scheint eher zögerlich auf die konkrete Abwägung zwischen Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 3 Abs. 3 GG zu blicken: So sei nur ein Rahmen vorgegeben; je stärker man die Position des Art. 3 Abs. 2 GG oder des Art. 3 Abs. 3 GG akzentuiere, umso eher werde man Bevorzugungen zulassen oder ablehnen. 311

Angemerkt sei auch, dass derzeit noch unklar ist, wie das Verhältnis zwischen Fördergebot und Diskriminierungsverbot mit Blick auf das "dritte Geschlecht" zu bewerten ist. Denn dieses ist schon dem Wortlaut nach nicht von Art. 3 Abs. 2 GG umfasst, sondern wird durch Art. 3 Abs. 3 GG geschützt. 312

Dies vorangestellt können beide Auffassungen überzeugende Argumente ins Feld führen.

Der ablehnenden Auffassung ist zuzugeben, dass mit der Schaffung des Fördergebots kein Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlungen im Sinne des Diskriminierungsverbots geschaffen werden sollte, da das Fördergebot in dem Fall als Begrenzung des Diskriminierungsverbots wirken würde. Die Annahme der Spezialität des Fördergebots gegenüber dem geschlechtsbezogenen Diskriminierungsverbot würde aber zur Entwertung des Letzteren führen, indem es faktisch außer Kraft gesetzt würde, solange das Ideal der faktischen Gleichstellung nicht erreicht wäre. ³¹³ Die Geltung des Differenzierungsverbots ist allerdings eine Mindestvoraussetzung für die vom

³⁰⁶ APr vom 7. Juli 1992, in: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S. 1237.

³⁰⁷ APr vom 7. Juli 1992, in: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S. 1256. ³⁰⁸ BVerfGE 85, 191.

³⁰⁹ Zu dessen Genese s. insb. *BT-Drs.* 12/6000, S. 49 ff.

³¹⁰ Boysen in v. Münch/Kunig, GG I, 2012, Art. 3 Rn 168.

Heun in: Dreier, GG, 2013, Art. 3 Rn 113. Nicht ganz ohne Zweifel scheint auch Nußberger in: Sachs, GG, 2018, Art. 3 Rn. 266.

³¹² Hierzu s. unter G III. 3. a).

³¹³ Rademacher, Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsauftrag, 2004, S. 159 f.

Fördergebot bezweckte Herstellung der faktischen Gleichberechtigung. 314 Im Übrigen erscheint es widersprüchlich, wenn die faktische Gleichberechtigung der Geschlechter sehenden Auges durch ansonsten verbotenerweise diskriminierende Maßnahmen erreicht werden dürfte. 315 Im Ergebnis spricht somit vieles dafür, dass dem Fördergebot lediglich eine dienende Funktion im Verhältnis zum Diskriminierungsverbot zukommt.

Andererseits würde die so angenommene Unantastbarkeit des Diskriminierungsverbots sich einseitig zu Lasten des als Staatsziel in die Verfassung aufgenommenen Fördergebots auswirken, dessen Umsetzung dann nämlich auf geschlechtsneutrale Maßnahmen beschränkt wäre, die der rechtlichen Gleichberechtigung nicht zuwiderlaufen. 316 Dies würde die Auswahl geeigneter Fördermaßnahmen erheblich einschränken und das Fördergebot liefe damit womöglich sogar gänzlich ins Leere: Ebenso wie faktische Gleichberechtigung nicht allein durch Rechtsgleichheit herzustellen sein dürfte, dürfte sie nicht ohne den Einsatz von Ungleichbehandlungen zu verwirklichen sein; völlig "neutrale" Fördermaßnahmen könnte es wohl gar nicht geben. 317 Selbst geschlechtsneutral formulierte Regelungen, die sich faktisch ausschließlich oder doch immerhin schwerpunktmäßig auf Seiten nur eines Geschlechts auswirken, würden mittelbare Ungleichbehandlungen darstellen. 318

Damit spricht für die zuerst genannte, zustimmende und wohl herrschende Meinung, dass der ernst zu nehmenden Gefahr einer Relativierung des Diskriminierungsverbots erst auf der Rechtfertigungsebene unter strenger Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips hinreichend effektiv begegnet werden kann. 319

Der Streit muss an dieser Stelle jedoch nicht entschieden werden, sofern, was im Folgenden untersucht werden soll, eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Besetzung ihrer Listen ohnehin keine zulässige Fördermaßnahme im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt.

c) Ausfüllungsproblematik: Fördergebot als Rechtfertigung für starre Quotenregelungen

Fraglich ist also, ob die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Besetzung ihrer Listen eine zulässige Fördermaßnahme im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt.

Es besteht innerhalb des Schrifttums weitestgehend Einigkeit, dass das Ziel, in allen gesellschaftlichen Bereichen quotierte Ergebnisgleichheit herzustellen, sodass Männer und Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen in der gleichen Anzahl vertreten sein müssen, mit der Idee der

³¹⁶ Ebsen, JZ 1989, 553 (557), dort Fn 32; Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 15.

³¹⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 15. ³¹⁵ Ebenda.

³¹⁷ Rademacher, Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsauftrag, 2004, S. 170.

³¹⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 16 m. w. N.; so wohl auch Rademacher, Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsauftrag, 2004, S. 177.

Grundrechte unvereinbar ist. 320 So dürfe das Ziel des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nicht als kollektivrechtliches Postulat eines allgemeinen Geschlechterproporzes gedeutet werden. 321 Es sei mit Charakter und Stellung des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG als hochrangiges Individualgrundrecht nicht zu vereinen, die rechtliche Statusgleichheit im Sinne "gleicher Berechtigung" dem Ziel faktischer, gruppenbezogener Ergebnisgleichheit zu opfern. 322 Ein Zwang zur Egalität wäre nämlich dem Ziel chancengleicher Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung jedes Individuums diametral entgegengesetzt. 323 Die Umdeutung des Fördergebotes in einen kollektiv-rechtlichen Auftrag zugunsten der Gruppe der Frauen werde dem an der Stellung des einzelnen Menschen als Träger der Menschenwürde orientierten Grundrechtsverständnis des Grundgesetzes folglich auf der Ebene der objektiven Grundrechtsgehalte nicht gerecht. 324 Im Übrigen sei die Parität an sich kein Staatsziel: Der Staat sei nicht von der Verfassung aufgerufen, auf sie hinzuwirken, sondern nur dazu, die Chancengleichheit als Voraussetzung freier Entscheidung für Frauen und Männer zu sichern. 325 Verfassungsrechtlicher Auftrag sei die Emanzipation, aber nicht die Lenkung. 326 Das Fördergebot ziele folglich nur darauf, individuelle Chancengleichheit zu gewähren, indem es den Staat zur Gewährleistung gleicher Ausgangspositionen in Wettbewerbssituationen anhält. 327

Dieser herrschenden Meinung haben sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof³²⁸ und das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern³²⁹ angeschlossen.

Zulässig können hiernach nur solche Maßnahmen sein, die darauf gerichtet sind, Männern und Frauen faktisch die gleichen Zugangsmöglichkeiten etwa zu erstrebten Positionen, Ämtern oder Mandaten zu eröffnen, also für gleiche Ausgangspositionen und somit für Chancengleichheit zu sorgen.³³⁰ Maßnahmen, die auf direktem Wege dasjenige gewähren, was durch die Eröffnung von

_

³²⁰ Di Fabio, AöR 1997, 404 (442); Englisch in: Stern/Becker, GG, 2016, Art. 3 Rn 93; Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 6.; Sachs in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010, § 182 Rn 147; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2016, Art. 3 Rn 97a; Nußberger in: Sachs, GG, 2018,Art. 3 Rn 283; Heun in: Dreier, GG, 2013, Art. 3 Rn 113; Burmeister/Greve, ZG 2019, 154 (163); Rüfner in: BK, GG II, 1996, Art. 3 Rn 694; Langenfeld in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 3 Abs. 2 Rn. 101; a. A. wenig überzeugend Baer/Markard in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 3 Rn 367, die der Auffassung sind, die Frage nach Ergebnis- und Chancengleichheit führe hier nicht weiter, da sich dies nicht eindeutig abgrenzen lasse: Gleichstellungsrecht könne auf ein Ergebnis zielen, durch das erst eine Chance erzeugt werde.

³²¹ Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 6.

³²² Englisch in: Stern/Becker, GG, 2016, Art. 3 Rn 93

³²³ Sachs in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010, § 182 Rn 147; ebenso Di Fabio, AöR 1997, 404 (443); Rüfner in: BK, GG II, 1996, Art. 3 Rn 696.

³²⁴ Sachs in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010, § 182 Rn 147; ebenso Langenfeld in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 3 Abs. 2 Rn. 79.

³²⁵ *Rüfner* in: *BK*, GG II, 1996, Art. 3 Rn 701; ähnlich *Langenfeld* in *Maunz/Dürig*, GG, 88. EL 2019, Art. 3 Abs. 2 Rn. 89.

³²⁶ *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 701.

³²⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 20; Englisch in: Stern/Becker, GG, 2016, Art. 3 Rn 93; Burmeister/Greve, ZG 2019, 154 (161); Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 6; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2016, Art. 3 Rn 97a; Sachs in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010, § 182 Rn 147.

³²⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 126, zit. n. juris.

³²⁹ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. Oktober 2017 – 7/16 –, Rn. 60, zit. n. juris.

³³⁰ Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 20.

Chancengleichheit erst ermöglicht werden soll, die also den gewünschten Erfolg unmittelbar selbst herbeiführen, sind demgegenüber vom Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nicht umfasst. 331

Die gesetzliche Verpflichtung der Parteien, ihre Listen paritätisch zu besetzen, würde allerdings eine Maßnahme im Sinne der zweiten Variante darstellen. In der Debatte um die Schaffung von Paritätsgesetzen geht es schon erklärtermaßen nicht darum, Frauen wie Männern lediglich gleiche Chancen im innerparteilichen Aufstellungsverfahren zu ermöglichen, sondern vielmehr darum, das Ergebnis einer paritätische Besetzung der Parlamente zu erreichen. Dies ist auch ausdrückliches Ziel der Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen. Eine solche gesetzgeberische Intention geht aber weit über die Erhöhung der Chancen von Frauen, ein Abgeordnetenmandat zu erlangen, hinaus und bezweckt in erster Linie die Herstellung von Erfolgsgleichheit.

Zugleich gibt der Gesetzgeber mit einer solchen Verpflichtung letztlich eine starre Quote vor. Unter starren Quoten versteht man nicht leistungsbezogene Quoten, sondern solche, die ein bestimmtes Kontingent an Positionen einem bestimmten Geschlecht reservieren und damit nicht auf Chancengleichheit, sondern auf Geschlechterparität um ihrer selbst willen zielen. Die paritätische Besetzung der Wahllisten durch die Parteien verlangt notwendigerweise, dass die Liste zu je 50 Prozent mit Frauen und Männern besetzt wird. Diese ausdrücklich beabsichtigte Wirkung steht somit einer starren Quote gleich; noch deutlicher ist dies, wenn der Gesetzgeber sogar die Verpflichtung ausspricht, dass die Wahllisten abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sind und somit jeder zweite Listenplatz automatisch für Frauen vorzuhalten ist. Starre Quotenregelungen sind indes nach herrschender Auffassung – angesichts des vorangehend dargestellten Meinungsstandes folgerichtig – nicht vom Fördergebot umfasst. 337

Nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs stellen Quotenregelungen, mögen sie auch effektiv sein, von vornherein ein verfassungsrechtlich besonders problematisches Instrument zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter dar, gerade auch weil sie nicht auf – auch tatsächliche – Chancengleichheit, sondern auf Ergebnisgleichheit im Sinn paritätischer Repräsentanz abzielen. 338

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der grundsätzlich "quotenfreundlichen" – allerdings zum Dienstrecht ergangenen und deshalb nicht ohne weiteres auf das Wahlrecht übertragbaren – Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, 339 denn starre Quotenregelungen sind hiernach mit

³³¹ Ebenda.

³³² S. nur *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 8 f.; *dies.*, Streit 2015, S. 51 (53 f.).

³³³ Für Brandenburg ergibt sich dies etwa aus dem Plenarprotokoll der 2. Lesung, *LT-Drs*. 6/72 (S. 7833-7843), in der das Gesetz verabschiedet wurde; für Thüringen lässt sich dies etwa dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *LT-Drs*. 6/6964, entnehmen.

³³⁴ So auch *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 791.

³³⁵ Papier/Heidebach, DVBI 2015, 125 (129); Papier/Heidebach, ZGR 2011, 305 (317), s. dort Fn 59: Bezugnahme auf BAGE 114, 119 (130) und BAGE 73, 269 (277).

³³⁶ So auch *v. Ungern-Sternberg,* JZ 2019, 525 (533).

³³⁷Rüfner in: BK, GG II, 1996, Art. 3 Rn 765 und 819; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (532); Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 6; Boysen in v. Münch/Kunig, GG I, 2012, Art. 3 Rn 171 f.; Nußberger in: Sachs, GG, 2018, Art. 3 Rn 286 ff.; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2016, Art. 3 Rn 97; Englisch in: Stern/Becker, GG, 2016, Art. 3 Rn 93 und 157; wohl auch Heun in: Dreier, GG, 2013, Art. 3 Rn 113; Di Fabio, AöR 1997, 404 (442).

³³⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 133, zit. n. juris.

³³⁹ Aufgrund der ähnlichen Argumentationsmuster wird sie hier dennoch dargestellt.

dem Unionsrecht nicht vereinbar. Erstmals zur Zulässigkeit von Quotenregelungen äußerte der Europäische Gerichtshof sich in der Sache Kalanke, 340 in der er einen Verstoß des bremischen Landesgleichstellungsgesetzes gegen Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG³⁴¹ (Gleichbehandlungsrichtlinie) feststellte. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs war die Ausnahmevorschrift des Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG eng auszulegen. Eine starre Quotenregelung, die zudem auf Ergebnisgleichheit zielt, sah der Europäische Gerichtshof überdies als nicht von Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG umfasste Fördermaßnahme an. Insoweit führt er aus: "Eine nationale Regelung, die den Frauen bei Ernennungen und Beförderungen absolut und unbedingt den Vorrang einräumt, geht aber über eine Förderung der Chancengleichheit hinaus und überschreitet damit die Grenzen der in Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie vorgesehenen Ausnahme. Außerdem setzt eine solche Regelung insofern, als sie darauf abzielt, daß in allen Vergütungsgruppen und auf allen Funktionsebenen einer Dienststelle mindestens ebenso viel Frauen wie Männer vertreten sind, an die Stelle der in Art. 2 Abs. 4 vorgesehenen Förderung der Chancengleichheit das Ergebnis, zu dem allein die Verwirklichung einer solchen Chancengleichheit führen könnte."342 Mit seiner Entscheidung in der Sache Marschall³⁴³ setzte der Europäische Gerichtshof diese Rechtsprechung fort und billigte eine Quotenregelung des nordrhein-westfälischen Beamtengesetzes unter Hinweis auf die Existenz einer Öffnungsklausel. Dabei sprach er sich allerdings erneut gegen die Zulässigkeit starrer Quotenregelungen aus: "Folglich kann unter Artikel 2 Absatz 4 eine nationale Regelung fallen, nach der Frauen mit gleicher Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber bei einer Beförderung in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, vorbehaltlich der Öffnungsklausel bevorzugt behandelt werden, denn eine solche Regelung kann dazu beitragen, ein Gegengewicht zu den nachteiligen Auswirkungen zu schaffen, die sich für die weiblichen Bewerber aus den oben beschriebenen Einstellungen und Verhaltensmustern ergeben, und damit in der sozialen Wirklichkeit bestehende faktische Ungleichheiten zu verringern. Da Artikel 2 Absatz 4 eine Ausnahme von einem in der Richtlinie verankerten individuellen Recht darstellt, kann diese nationale Maßnahme zur spezifischen Begünstigung weiblicher Bewerber jedoch den Frauen bei einer Beförderung keinen absoluten und unbedingten Vorrang einräumen, sollen die Grenzen der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme nicht überschritten werden. Im Gegensatz zu der Regelung, die Gegenstand des Urteils Kalanke war, überschreitet eine nationale Regelung, die wie im vorliegenden Fall eine Öffnungsklausel enthält, diese Grenzen nicht, wenn sie den männlichen Bewerbern, die die gleiche Qualifikation wie die weiblichen Bewerber besitzen, in jedem Einzelfall garantiert, daß die Bewerbungen Gegenstand einer objektiven Beurteilung sind, bei der alle die Person der Bewerber betreffenden Kriterien berücksichtigt werden und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eines oder mehrere dieser Kriterien zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen. Solche Kriterien dürfen allerdings gegenüber den weiblichen Bewerbern keine diskriminierende Wirkung haben."³⁴⁴ Nach der Änderung des Primärrechts durch den Amsterdamer Vertrag im Jahr 1997 stellt der Europäische Gerichtshof geringe Anforderungen an die Zulässigkeit von Quotenregelungen, wie sich anhand der Rechtssachen Badeck³⁴⁵ und Abrahamsson³⁴⁶ erkennen

_

³⁴⁰ *EuGH*, Urteil vom 17. Oktober 1995 – C-450/93 –, zit. n. juris.

³⁴¹ Dieser lautete: "Diese Richtlinie steht nicht den Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen, insbesondere durch Beseitigung der tatsächlich bestehenden Ungleichheiten, die die Chancen der Frauen in den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Bereichen beeinträchtigen, entgegen."

³⁴² *EuGH*, Urteil vom 17. Oktober 1995 – C-450/93 –, Rn 22, 23, zit. n. juris.

³⁴³ *EuGH*, Urteil vom 11.11.1997, C-409/95, Celex-Nr. 61995CJ0409.

³⁴⁴ *Ebenda*, Rn 31-33.

³⁴⁵ *EuGH*, Urteil vom 28.03.2000, C-158/97, Celex-Nr. 61997CJ0158.

lässt. An seiner Rechtsprechung, wonach starre, d.h. absolute und unbedingte, Quoten nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind, hat der Europäische Gerichtshof allerdings auch in diesen beiden neueren Entscheidungen ausdrücklich festgehalten.³⁴⁷ Mit der paritätischen Quotierung von Wahllisten war der Europäische Gerichtshof bislang nicht befasst.

Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG sowie die Entstehungsgeschichte des für die Landesebene geltenden Art. 34 Verf LSA sprechen dagegen, die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listenbesetzung als zulässige Fördermaßnahme anzusehen.

So lässt sich den Materialien zur Verfassungsreform im Jahr 1994 hinsichtlich Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG entnehmen, dass innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat Übereinstimmung darüber bestand, dass diese Bestimmung eine Frauenförderung in Gestalt sogenannter starrer Quoten nicht gestatte. 348 Daneben ergibt sich aus der Begründung der Verfassungskommission, die auch die Argumente der divergierenden Auffassungen offenlegt, dass die Verfassungskommission gerade keine Ergebnisgleichheit vorgeben, sondern lediglich Chancengleichheit als Gleichheit der Ausgangschancen einräumen wollte.³⁴⁹ Eine Mehrheit für eine Regelung, die die unmittelbare Herstellung von Geschlechterparität in allen Lebensbereichen ermöglichen sollte, fand sich gerade nicht. 350 Hierneben war man sich innerhalb des mit dem Entwurf einer Verfassung für Sachsen-Anhalt betrauten Verfassungsausschusses offenbar einig, dass man mit dem letztlich in Art. 34 Verf LSA verankerten Fördergebot nicht auf Landtagswahlen einwirken Hinzu tritt, dass es den Verfassungsgebern gerade darauf ankam, mit Hilfe des Fördergebots auch - aber nicht nur - Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile ausschließlich an die Geschlechtszugehörigkeit knüpfen. 352 Dem widerspräche es, wenn nunmehr ein Gesetz geschaffen würde, das mit Hilfe einer starren Quotenregelung Vorteile ausschließlich aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit bezweckt.

Im Ergebnis spricht somit Überwiegendes dafür, dass die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Besetzung ihrer Listen, welche letztlich auf die Herstellung von Ergebnisgleichheit zielt, keine zulässige Fördermaßnahme im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt. Folglich dürfte das Fördergebot auch nicht als Rechtfertigungsgrund für die mit einer solchen Verpflichtung einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen herangezogen werden können.

Es kann dementsprechend dahinstehen, ob eine Maßnahme im Sinne des Fördergebots auch dann zulässig ist, wenn sie ihrerseits entgegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG zur Diskriminierung eines anderen Geschlechts führt.

³⁴⁶ *EuGH*, Urteil vom 06.07.2000, C-407/98, Celex-Nr. 61998CJ0407.

³⁴⁷ *EuGH*, Urteil vom 28.03.2000, C-158/97, Celex-Nr. 61997CJ0158 – Badeck – Rn 23 und Urteil vom 06.07.2000, C-407/98, Celex-Nr. 61998CJ0407 – Abrahamsson – Rn 52-56.

³⁴⁸ *BT-Drs*. 12/6000, S. 50.

³⁴⁹ Ebenda.

³⁵⁰ Ebenda, S. 50, 51.

³⁵¹ APr vom 18. Juli 1991, in: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S. 763. ³⁵² BT-Drs. 12/6000, S. 50.

d) Hilfsweise Prüfung: (Nicht)Bestehen faktischer Nachteile

Kommt man indes zu dem Ergebnis, dass das Fördergebot zur Rechtfertigung starrer Quotenregelungen herangezogen werden kann, ist weiter zu prüfen, ob die Anwendungsvoraussetzungen des Fördergebots gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gegeben sind. Dazu müssten Frauen in Sachsen-Anhalt im Bereich der Wahl bzw. der Wahlvorbereitung dahingehend ungleich behandelt werden, dass ihnen die Erlangung von Abgeordnetenmandaten und Direktkandidaturen zumindest mittelbar erschwert wird und dies zu ausgleichsbedürftigen "faktischen Nachteilen" führt. 353

aa) Ermittlung einer Bezugsgröße

Unter den derzeit 87 Landtagsabgeordneten befinden sich 19 Frauen,³⁵⁴ was einem Anteil von 21,83 Prozent entspricht. Diese erkennbar ungleiche Geschlechterverteilung im Landtag ist an sich jedoch noch kein Anzeichen für bestehende Nachteile im innerparteilichen Aufstellungsprozess, denn die ungleichen Geschlechteranteile können nicht sicher auf eine allein innerparteiliche Diskriminierung von Frauen zurückgeführt werden, sondern auch andere Ursachen haben.³⁵⁵ Fraglich ist also, wie und woran eine Benachteiligung von Frauen bemessen werden kann.

Insoweit bietet es sich an, eine relative Bezugsgröße zu ermitteln, zu der der Anteil der Frauen im Landtag ins Verhältnis gesetzt werden kann.

Seitens der Befürworter von Paritätsgesetzen wird vertreten, dass allein auf den Anteil der Frauen an der Landesbevölkerung abzustellen sei und folglich der Frauenanteil im Landtag verhältnismäßig dem Frauenanteil an der (wahlberechtigten) Landesbevölkerung zu entsprechen habe. Nur dann seien Frauen gleichberechtigt repräsentiert, denn da die Parteien in der parlamentarischen Demokratie als Transmitter zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament fungieren würden, sei die Bezugsgröße für alle Parteien immer das Wahlvolk, unabhängig von einer Parteimitgliedschaft. Sei In Sachsen-Anhalt lebten am 31.12.2018 insgesamt 2.208.321 Menschen, davon 1.086.679 männlich und 1.121.642 weiblich. Der Anteil der weiblichen Bevölkerung beläuft sich somit auf ca. 50 Prozent. Gemessen daran müsste aus Sicht der Paritätsbefürworter auch der Anteil der weiblichen Landtagsabgeordneten 50 Prozent betragen. Ausgehend von dieser Sichtweise wären Frauen in Sachsen-Anhalt im Landtag folglich in erheblichem Maße unterrepräsentiert.

Diese Auffassung verkennt jedoch, dass der niedrige Frauenanteil im Parlament eine individuelle Benachteiligung der Frauen allenfalls indizieren kann; dieses Indiz ist aber ohne weiteres zu widerlegen.³⁵⁸ Die Parteien, denen das Wahlvorschlagsrecht ausschließlich zugewiesen ist, wählen

³⁵³ Morlok/Hobusch, DöV 2019, 14 (18).

³⁵⁴ Landtag von Sachsen-Anhalt, Abgeordnetensuche.

³⁵⁵ *Morlok/Hobusch,* DöV 2019, 14 (18).

³⁵⁶ So etwa *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 60; *dies.*, Streit 2015, S. 51 (56 f.).

³⁵⁷ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Bevölkerungsentwicklung seit 1966.

³⁵⁸ *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 702.

ihre Kandidaten üblicherweise aus den Reihen ihrer Mitglieder aus. 359 Grund hierfür dürfte sein, dass die Partei einerseits soweit als möglich ihr Programm transportiert wissen will und andererseits willige Bewerberinnen und Bewerber aus dem eigenen Mitgliederpool leichter zu ermitteln sind. Der Zugang zu den politischen Parteien steht indes sowohl Frauen als auch Männern in gleichem Maße offen; dafür, dass Frauen die Aufnahme in eine Partei nur unter erschwerten Bedingungen möglich wäre, ist nichts ersichtlich. Damit haben Frauen grundsätzlich die gleichen Ausgangschancen wie Männer, um als Bewerber einer Partei um Listenplätze zu konkurrieren. In der Folge kann eine Ungleichbehandlung erst im Rahmen der innerparteilichen Nominierungspraxis auftreten, nämlich dann, wenn potentielle Mandatsträger ausgewählt werden und um die Listenplätze konkurrieren. Relative Bezugsgröße zum Anteil der Frauen im Parlament bzw. auf der Parteiliste kann dementsprechend auch nur der Frauenanteil an den Parteimitgliedern sein. 360 Damit kommt eine Benachteiligung von Frauen hinsichtlich der Erlangung eines Abgeordnetenmandats nur dann in Betracht, wenn der Frauenanteil unter den Mandatsträgern in Relation zum Anteil der weiblichen Parteimitglieder deutlich geringer ausfallen würde, sich im innerparteilichen Aufstellungsverfahren also überproportional viele Männer durchsetzen würden. 361 Entspricht demgegenüber die Zahl der Frauen, die ein Mandat erhalten, dem Verhältnis der Geschlechter an den Parteimitgliedern, kann der Vorwurf der Benachteiligung von ihnen nicht mehr erhoben werden. 362 Der "Paritätsmangel" liegt dann allerdings an anderer Stelle, nämlich in der Zahl derjenigen Frauen, die in eine Partei eintreten und kandidieren wollen.³⁶³ Letzteres darf nicht aus dem Blick verloren werden, weil der Zwang zur Kandidatur gegen den ausdrücklichen Willen eines Parteimitglieds gegen die passive Wahlfreiheit verstoßen dürfte, aber nicht ausgeschlossen werden kann, dass die grundsätzlich bestehende Kandidaturmöglichkeit von weiblichen Parteimitgliedern bewusst nicht genutzt wird.

Hinzu tritt, dass der Frauenanteil im Parlament nicht nur durch das parteiinterne Aufstellungsverfahren, sondern auch durch das Wahlverhalten der Wähler bedingt wird. Es ist allerdings äußerst fraglich, ob deren Wahlentscheidung überhaupt einen ausgleichspflichtigen Nachteil darstellen kann. 364

bb) Vorliegen einer Benachteiligung

Um das Vorliegen einer faktischen Benachteiligung zu ermitteln, werden teilweise die Frauenanteile in den Landtagsfraktionen den Frauenanteilen in der jeweiligen Partei gegenübergestellt und auf

_

³⁵⁹ Das Argument, gleichberechtigte demokratische Teilhabe stehe allen Bürgern auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen würden, geht allerdings insoweit an der Thematik vorbei, als dass Kandidaturen ohne Parteizugehörigkeit innerhalb der Diskussion um Paritätsgesetze überhaupt nicht in den Blick genommen werden, sondern man den Fokus vielmehr auf das parteiinterne Aufstellungsverfahren gerichtet hat. Zu der benannten Argumentation siehe *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 61.

³⁶⁰ *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, S. 14(18).

³⁶¹ Ebenda; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 49.

³⁶² *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 705.

³⁶³ *Morlok/Hobusch,* DöV 2019, S. 14(18 f.); *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 705.

³⁶⁴ So *Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags,* Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 50.

Differenzen überprüft.³⁶⁵ Aussagekräftige Daten zum Anteil der weiblichen Parteimitglieder in Sachsen-Anhalt existieren allerdings nicht, sodass eine aussagekräftige landesspezifische Berechnung hier nicht angestellt werden kann.³⁶⁶

Indes könnten entsprechende Berechnungen – ähnlich wie der konkrete Frauenanteil im Landtag gemessen am Frauenanteil an der Landesbevölkerung – allenfalls ein Indiz für das Vorliegen einer Benachteiligung darstellen. Dies dürfte umso mehr gelten, als die Parteien BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE sich eine parteiinterne Frauenquote von (mindestens) 50 Prozent und die SPD sich eine parteiinterne Quote von (mindestens) 40 Prozent gegeben haben, ³⁶⁷ aber keine dieser Parteien ihre Quote bei der Kandidatenaufstellung für die Kommunalwahlen 2019 erfüllen konnte. ³⁶⁸ Auch der Frauenanteil innerhalb der Landtagsfraktionen von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und SPD bleibt derzeit hinter den parteiinternen Quoten zurück. ³⁶⁹ Hieraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass die Parteien sich bewusst zum Nachteil von Frauen über ihre eigenen Quotenvorgaben hinwegsetzen. Vielmehr dürfte dies die obige Einschätzung stützen, dass es an potentiellen Kandidatinnen innerhalb der Parteien fehlt.

Nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen dürfte allerdings das Argument sein, dass insbesondere das gemischte Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl für den letztlich höheren Männeranteil im Landtag verantwortlich sei, da etwa die über eine stark männlich geprägte Mitgliederstruktur verfügenden Parteien CDU und AfD überwiegend Direktmandate hätten erringen können.³⁷⁰

e) Zwischenergebnis

Nach den vorstehenden Betrachtungen spricht vieles dafür, dass das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nicht herangezogen werden kann, um die durch eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Aufstellung paritätischer Listen verursachten Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Sofern ein ausgleichspflichtiger Nachteil nicht feststellbar ist, wäre zudem der Anwendungsbereich des Fördergebots nicht eröffnet. Unter beiden Gesichtspunkten dürfte sich die gesetzliche Einführung einer Quotierung mittels einer paritätischen Besetzung der Wahllisten bereits an dieser Stelle als verfassungswidrig erweisen.

³⁶⁵ So etwa *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, S. 14(18).

³⁶⁶ Einzig für die Partei DIE LINKE sind die Mitgliederzahlen der einzelnen Landesverbände im Internet unter https://www.die-linke.de/partei/ueber-uns/mitgliederzahlen/ abrufbar. Danach betrug der Frauenanteil an Parteimitliedern in Sachsen-Anhalt zum 31.12.2018 42,5 Prozent. Da die von Hobusch in seiner Stellungnahme vom 15.08.2019 zum Entwurf eines Parité-Gesetzes Sachsen-Anhalt ermittelten Werte bereits für die Partei DIE LINKE um ca. 6 Prozent abweichen, wird hier nicht auf die von ihm errechneten Werte abgestellt.

³⁶⁷ Hierzu s. oben C. IV.

³⁶⁸ Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Kommunalwahlen 2019, Bewerber, Frauenanteil.

³⁶⁹ Hierzu s. oben C. I.

³⁷⁰ Hobusch, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 14.08.2019, Vorlage 5 zur LT-Drs. 7/3968, S. 12.

4. Hilfsweise Prüfung: Verhältnismäßigkeit von Quotenregelungen im Übrigen

Gelangt man demgegenüber zu dem Ergebnis, dass das Fördergebot zur Rechtfertigung der festgestellten Beeinträchtigungen von Wahlrechtsgleichheit, Parteienfreiheit und Differenzierungsverbot herangezogen werden kann und dass eine auszugleichende faktische Benachteiligung von Frauen gegeben ist, ist eine Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter vorzunehmen. Eine Abwägung in diesem Sinne erfordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung,³⁷¹ wonach die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Aufstellung ihrer Wahllisten geeignet und erforderlich sein muss, um einen vom Gesetzgeber verfolgten legitimen Zweck zu erreichen.³⁷² Daneben müssten die verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen, die mit einem paritätisch ausgerichteten Wahlrecht einhergehen, in angemessenem Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.³⁷³

a) (Legitimer) Zweck

Soweit der Zweck gesetzlicher Paritätsregelungen in der Herstellung von Chancengleichheit liegt, entspricht dies dem Ziel von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und auf Landesebene von Art. 34 Verf LSA. Die Herstellung von Parität im Landtag im Sinne einer Herstellung von Ergebnisgleichheit dürfte dagegen – wie vorstehend ausgeführt – nicht mehr vom Fördergebot erfasst sein, sodass ein auf die Herstellung von Ergebnisgleichheit gerichteter staatlicher Auftrag jedenfalls nicht auf die Verfassung gestützt werden könnte. Findet der verfolgte Zweck jedoch keine Stütze im Verfassungsrecht mehr, ist er nicht legitim. Angesichts dessen ist es zweifelhaft, ob ein Paritätsgesetz, mit dem erklärtermaßen die Herstellung von Ergebnisgleichheit erreicht werden soll, einen legitimen Zweck verfolgt. Verneint man dies, ist die Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Ausgestaltung der Wahllisten schon an dieser Stelle als unverhältnismäßig zu bewerten.

Für die weitere (Hilfs)Prüfung wird dennoch gedanklich unterstellt, dass sowohl das Ziel der Herstellung von Chancengleichheit als auch das Ziel einer paritätischen Vertretung von Frauen und Männern im Landtag – also die Herstellung von Ergebnisgleichheit – legitime Zwecke darstellen.

b) Geeignetheit

Für beide Zwecke dürfte eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Aufstellung paritätischer Wahllisten geeignet sein.

Die paritätische Besetzung der Wahllisten, mit denen die Chancengleichheit für die Erlangung eines Abgeordnetenmandates erhöht werden soll, wird durch die gesetzliche Verpflichtung ohne weiteres erreicht.

³⁷² Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 20 VII. Rn. 107-116; Sachs in: Sachs, GG, 2018, Art. 20 Rn.

³⁷¹ BVerfGE 108, 282; 83, 130 (142).

³⁷³ *Grzeszick* in *Maunz/Dürig,* GG, 88. EL 2019, Art. 20 VII. Rn. 117-120; *Sachs* in: *Sachs,* GG, 2018, Art. 20 Rn. 149.

³⁷⁴ *Grzeszick* in *Maunz/Dürig,* GG, 88. EL 2019, Art. 20 VII. Rn. 111.

Hinsichtlich des Ziels, den Landtag paritätisch mit weiblichen und männlichen Abgeordneten zu besetzen, führt allerdings auch eine solche gesetzliche Verpflichtung nicht zwingend zu dem gewünschten Erfolg. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass in Sachsen-Anhalt für die Wahlen zum Landtag das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl vorgesehen ist: § 1 Abs. 1, 3 des Landeswahlgesetzes (LWG LSA) bestimmt, dass jeder Wähler mit seiner Erststimme den Kandidaten eines Wahlkreises direkt wählt und seine Zweitstimme auf die Landesliste einer Partei abgibt. Von den einer Partei nach dem Ergebnis der Wahl zustehenden Abgeordnetenmandaten wird die Zahl der direkt gewählten Mandate abgezogen; die verbleibenden Mandate werden der Partei über die Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge zugewiesen (§ 35 Abs. 7 LWG LSA). Da das Landeswahlgesetz festlegt, dass der Landtag aus (mindestens) 87 Abgeordneten besteht, von denen 43 Abgeordnete in den Wahlkreisen in direkter Wahl gewählt werden (§ 1 Abs. 1 LWG LSA), wäre die steuernde Wirkung eines Parité-Gesetzes, mit dem die Parteien zwar zur paritätischen Besetzung der Landeslisten verpflichtet werden, das aber keine weiteren Regelungen hinsichtlich der Direktmandate erhält, auf 44 Mandate begrenzt. Dann aber bliebe es möglich, die Pflicht zur Parität über die Direktmandate zu unterlaufen, indem dort nur oder überwiegend Kandidaten eines Geschlechts aufgestellt werden. Besondere Relevanz würde dies für den Fall gewinnen, dass eine Partei sämtliche Parlamentssitze über ihre Direktmandate gewinnt. ³⁷⁵

Hinzu tritt, dass eine Partei nicht zwingend eine gerade Anzahl von Sitzen im Parlament erlangen muss und somit auch bei paritätisch besetzter Liste nicht notwendig weibliche und männliche Abgeordnete in gleicher Zahl entsendet. In der Folge ist eine Überzahl an Abgeordneten eines Geschlechts auch bei streng paritätischer Landesliste nicht auszuschließen. ³⁷⁶

Angesichts dessen ist eine evidente Eignung der Pflicht zur paritätischen Wahlliste in Frage zu stellen.³⁷⁷ Dies ist allerdings unschädlich, denn letztlich muss der erstrebte Zweck lediglich gefördert werden, es muss also nur die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass der angestrebte Erfolg eintritt, ohne dass ein tatsächlicher Erfolgseintritt verlangt wird.³⁷⁸ Von einer solchen Förderwirkung eines auf Parität ausgerichteten Wahlgesetzes dürfte im Ergebnis aber auszugehen sein.

c) Erforderlichkeit

Fraglich ist allerdings, ob dem Gesetzgeber kein anderes, gleich wirksames Mittel zur Verfügung steht, das in die betroffenen Grundrechte weniger eingreift. Dabei kann mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine fehlende Erforderlichkeit der beabsichtigten Maßnahme mit Blick auf den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers allerdings nur dann angenommen werden, wenn

³⁷⁵ Ähnlich: *Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags,* Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 52.

³⁷⁶ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 30.

³⁷⁷ Diese wird aber etwa von *Ebsen, JZ* 1989, 553 (556) und *Laskowski,* Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 55, angenommen.

³⁷⁸ Sachs in: Sachs, GG, 2018, Art. 20, Rn. 150 m. w. N.

eindeutig feststeht, dass das mildere Mittel sachlich gleichwertig ist. ³⁷⁹ Als Alternativen zu strengen Parité-Regelungen werden verschiedene Varianten diskutiert: ³⁸⁰

Am häufigsten angeführt wird die Möglichkeit offener Listen, bei denen der Wähler nicht an die durch die Partei vorgegebene Reihung auf der Liste gebunden ist, sondern seine Stimme frei an die auf der Liste befindlichen Kandidaten verteilen kann. Auf diese Weise hätten die Wähler die Möglichkeit, gezielt Kandidatinnen unabhängig von ihrem Listenplatz zu bevorzugen, sodass letztlich der Einfluss des Wählers auf das Wahlergebnis gestärkt würde. Dazu, dass sich im Ergebnis der Frauenanteil im Parlament erhöht, muss dies jedoch nicht zwangsläufig führen, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Wähler sich eben doch an der Reihenfolge auf der Liste orientieren. Daneben könnte eine offene Liste auch nicht verhindern, dass im parteiinternen Aufstellungsverfahren dennoch vorwiegend oder ausschließlich männliche Kandidaten auf den Listen platziert werden würden. Die Einführung offener Listen wäre folglich nicht als gleich geeignetes Mittel anzusehen.

Gleiches gilt für die Einführung einer Mindestquote, die keine paritätische Besetzung der Liste, sondern etwa eine Verteilung 40:60 oder 30:70 voraussetzt und damit ein milderes Mittel darstellen würde. Eine Unterrepräsentanz von Frauen im Landtag ließe sich hierdurch nicht vermeiden. 384

Daneben werden Soll-Vorschriften diskutiert, wie sie bereits in drei Bundesländern im Rechtsrahmen für Kommunalwahlen existieren. Soll-Vorschriften stellen mangels strikter Bindungswirkung allerdings per se eine weniger effektive Maßnahme dar. Gleiches gilt für ein Inaussichtstellen finanzieller Vergünstigungen für den Fall einer paritätischen Besetzung der Wahlliste mit Frauen und Männern. Auch hier bliebe es den Parteien im Ergebnis freigestellt, inwieweit sie sich im innerparteilichen Aufstellungsverfahren von einem finanziellen Anreiz leiten lassen würden. Hinzu tritt, dass einer Partei keinerlei weitere Nachteile entstehen würden, sofern sie das angestrebte Ziel

³⁷⁹ BVerfGE 30, 292 (319); 81, 70 (91).

³⁸⁰ Um die Darstellung nicht zu überfrachten, werden hier nur die wesentlichen Ansätze dargestellt. Weitere Ausführungen zu alternativen Lösungswegen finden sich unter H. I. und H. II. Das Ergebnis der hiesigen Prüfung ändert sich dadurch nicht.

³⁸¹ Zu diesem Vorschlag wird die Auffassung vertreten, der Umstand, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG die Verhältnismäßigkeit im Wahlrecht innerhalb des vom Gesetzgeber gewählten Wahlsystems zu bewerten sei, führe dazu, dass nicht zu prüfen sei, ob das Wahlsystem insgesamt anders ausgestaltet und Parität dabei womöglich in weniger belastender Form gefördert oder gewährleistet werden könnte. Denn eine solche Maßstabsbildung, die das geltende Wahlsystem überschreite, würde die grundlegenden Entscheidungen des Gesetzgebers über die Ausgestaltung des Wahlsystems verfassungsrechtlich unzulässig verengen (vgl. von Achenbach, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 12.08.2019, Vorlage 2 zur LT-Drs. 7/3968, S. 9). Diese Auffassung verkennt jedoch, dass die Bewertung der Verhältnismäßigkeit hier gerade nicht aus Sicht der Rechtsprechung erfolgt, sondern durch den Gesetzgeber, der eine Änderung des Wahlrechts im Rahmen seiner Gestaltungskompetenz in Betracht zieht, der aber seinerseits an die Grundrechte gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG) und somit den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten hat.

³⁸² Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 31.

³⁸³ Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 55.

³⁸⁴ Gaßner/Neusüß/Viezens, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, 27.04.2012, S. 17.

³⁸⁵ Hierzu im Einzelnen s. unter H. I. 6.

³⁸⁶ Hierzu im Einzelnen s. unter H. I. 8. c).

nicht erreicht. Es ist daher denkbar, dass größere, finanziell gut aufgestellte Parteien schlicht auf eine zusätzliche Finanzierung um den Preis einer gleichmäßigen Listenbesetzung verzichten.³⁸⁷

Auch eine Motivation der Wähler, die Förderung der Gleichstellung bei der Stimmabgabe im Blick zu behalten, dürfte eine weniger effektive Maßnahme darstellen. Sie wäre etwa durch eine Information in engem zeitlichem Zusammenhang mit der Wahl denkbar. Ein solche Maßnahme wäre jedoch als mögliche Wahlbeeinflussung problematisch. Ein Aufdruck auf dem Wahlzettel etwa wurde durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bereits für unzulässig befunden. Darüber hinaus stünde es dem Wähler weiterhin frei, sich für oder gegen die Wahl von Frauen zu entscheiden. In der Folge ist es zu bezweifeln, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern durch eine solche Maßnahme ebenso effektiv gefördert werden könnte, zumal die Kandidatinnen und Kandidaten auch weiterhin durch die Parteien bestimmt werden.

Denkbar wäre es auch, den Parteien für den Fall des Unterschreitens einer bestimmten, etwa am Anteil der Frauen unter ihren Mitgliedern zu bemessenden, Mindestquote eine Berichtspflicht aufzuerlegen. Die Parteien wären auf diese Weise gezwungen offenzulegen, weshalb ihnen die Einhaltung der Quote nicht möglich gewesen ist. ³⁹¹ Dieses Kontrollinstrument ließe die Überprüfung des innerparteilichen Aufstellungsverfahrens auf Benachteiligungen zu. Eine Veröffentlichung des Berichts könnte zu einer Steigerung des Rechtfertigungsdrucks führen. Auf diese Weise könnte die Herbeiführung von Chancengleichheit zwar gefördert werden. Hinsichtlich der Erreichung einer paritätischen Besetzung des Landtages würde sich dieses Mittel jedoch voraussichtlich nicht als gleichermaßen wirksam erweisen.

Im Ergebnis dürfte die Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Besetzung der Wahlliste mit Frauen und Männern folglich die wirkungsvollste Maßnahme darstellen, um eine gleichmäßige Verteilung der Abgeordnetenmandate auf Frauen und Männer zu fördern. Ein milderes Mittel, das den Zweck einer paritätischen Besetzung des Landtages ebenso effektiv erreichen könnte, dürfte somit nicht gegeben sein. Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listenbesetzung dürfte somit zu bejahen sein.

d) Angemessenheit

Damit bleibt die Frage, ob eine Verpflichtung der Parteien zur gleichmäßigen Besetzung ihrer Wahlliste mit Frauen und Männern auch verhältnismäßig im engeren Sinne wäre. Dazu müssten die Beeinträchtigungen im Ergebnis einer Gesamtabwägung angemessen und (deshalb) für die Betroffenen noch zumutbar sein. 392

³⁸⁷ S. hierzu auch: *Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags,* Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 55 f.; *Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg,* Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 32.

³⁸⁸ Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

³⁸⁹ Hierzu s. im Einzelnen unter H. I. 7.

³⁹⁰ Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

³⁹¹ Hierzu s. auch unter H. I. 8. b).

³⁹² Sachs in: Sachs, GG, 2018, Art. 20 Rn. 154.

aa) Abwägung mit Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze

Der Verfassungsgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Dieser Prozess muss sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf diesen Prozess zu betätigen. Der permanente Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mündet ein in den für die Willensbildung im Staat entscheidenden Akt der Parlamentswahl. Parlamentswahlen stellen somit den für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt dar. Akt dar. 395

Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgten Wahlrechtsgrundsätze stellen grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen. Ihnen kommt gleichermaßen die Funktion zu, bei politischen Wahlen und Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG das demokratische Prinzip wirksam zur Geltung zu bringen. Wahlrechtsgleichheit und Wahlrechtsfreiheit sind folglich zwei für das demokratische System konstitutive Elemente. Sie sollen das Wahlrecht vor staatlicher Einflussnahme schützen, weshalb staatliche Eingriffe auch nur in engen Grenzen möglich sind, etwa um den Prozess als solchen abzusichern oder um die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu schützen. Eine auf das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gestützte Paritätsregelung für das innerparteiliche Aufstellungsverfahren dient diesem Zweck offenkundig nicht, sondern zielt mit dem Argument der Durchsetzung der faktischen Gleichstellung auf die Besetzung des Parlaments mit Frauen und Männern zu gleichen Anteilen. Weder der Wahlprozess an sich noch die Funktionsfähigkeit des Parlaments sind gefährdet, wenn Frauen und Männer nicht zu gleichen Anteilen beteiligt sind. Mit Beschränkungen wie etwa der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 35 Abs. 3 LWG LSA ist eine Paritätsregelung folglich nicht vergleichbar.

Durch eine Verpflichtung der Parteien zur gleichmäßigen Besetzung ihrer Wahlliste mit Frauen und Männern würde der Gesetzgeber überdies lenkend in den mit den Wahlrechtsgrundsätzen geschützten Willensbildungsprozess des Volkes eingreifen: Der Grundsatz der Wahlfreiheit verlangt die uneingeschränkt freie Wahl der Stimmberechtigten innerhalb eines gewissen Mindest-Entscheidungsspielraumes.³⁹⁹ Die Vorfestlegung von Listenplätzen für Kandidaten des einen oder des anderen Geschlechts durch den Gesetzgeber würde aber zu einer Vorstrukturierung der Wahl führen, ohne dass der Wähler hier das letzte Wort hätte. 400 Im Falle einer gesetzlichen Quotierung der Kandidatenliste bestünde für eine Legitimierung des Quotierungskonzepts Wählerentscheidungen kein Raum. Hier würde vielmehr ein Element der Zusammensetzung des Parlaments dem demokratischen Prozess vollständig entzogen und ihm – als Teil der Struktur, in der sich der Prozess zu vollziehen hat – vorgegeben. 401 Dies hätte zur Folge, dass die "geschlechtsmäßige Repräsentation" im Parlament nicht mehr auf "demokratische Autorisation" zurückzuführen wäre, sondern auf die Vorentscheidung des Gesetzgebers, das Parlament paritätisch mit Frauen und

_

³⁹³ BVerfGE 20, 56.

³⁹⁴ Ebenda, 56 (98).

³⁹⁵ Ebenda, 56 (113).

³⁹⁶ BVerfGE 99, 1 (13).

³⁹⁷ *Morlok/Hobusch,* DöV 2019, S. 14 (19).

³⁹⁸ *Ebenda*, S. 14 (20).

³⁹⁹ *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 820; *Oebbecke,* JZ 1988, 176 (178).

⁴⁰⁰ *Rüfner* in: *BK*, GG II, 1996, Art. 3 Rn 820.

⁴⁰¹ Ebsen, JZ 1989, 553 (557).

Männern zu besetzen. 402 Weiter zu berücksichtigen ist, dass Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt als personalisierte Verhältniswahlen mit geschlossenen Listen durchgeführt werden. Hierdurch wird der Wähler ohnehin bereits stark in seinem Entscheidungsspielraum eingeschränkt, da er mit der Wahl einer Liste an die dort festgelegten Kandidaten sowie deren Reihenfolge gebunden ist. Eine noch stärkere Beschränkung erscheint problematisch: Würde dem Gesetzgeber über ein Paritätsgesetz die Möglichkeit eingeräumt, gezielte Vorfestlegungen hinsichtlich des Geschlechts der Kandidaten vorzunehmen, könnte dies zum Einfallstor für weitere Vorfestlegungen und somit zum Einfallstor für eine Gefährdung des Demokratiemodells werden, wie das Grundgesetz es in seiner aktuellen Fassung vorgibt. 403 Angesichts dessen erscheint die Einschätzung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zutreffend, wonach sich eine solche gesetzliche Regelung mit diesem verfassungsrechtlichen Verständnis demokratischer Legitimation nicht in Einklang bringen lasse, sondern sogar in einem gewissen Gegensatz dazu stehe. 404

Es darf nicht außer Acht bleiben, dass die Unterrepräsentanz von Frauen im Landtag von Sachsen-Anhalt seit Jahren signifikant ist und dass eine paritätische Ausgestaltung des Wahlrechts folglich ein wegweisender Schritt hin zur Erhöhung des Frauenanteils im Parlament wäre. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass Paritätsregelungen zwar mit höchster Intensität in konstitutive Elemente des Demokratiesystems eingreifen, aber wie dargestellt nicht zwingend zu dem gewünschten Erfolg, nämlich einer paritätischen Besetzung des Landtages, führen müssen. Demokratieprinzips zu sein. Demokratieprinzips zu sein. Demokratieprinzips zu sein.

Ein besonderes Gewicht des Fördergebots könnte schließlich auch nicht damit begründet werden, dass es in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG sowie dem menschenrechtlichen Gehalt des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter stehe. Erscheint äußerst fernliegend, dass die Menschenwürdegarantie oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht "der Frauen" – oder vielmehr: jeder Frau – eine Paritätsregelung erforderlich machen sollte. Habs.

Angesichts des Vorstehenden sprechen überwiegende Gründe dafür, dass das Fördergebot hinter den Wahlrechtsgrundsätzen zurückstehen muss und somit der mit einer Paritätsregelung verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze unangemessen und nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vereinbaren wäre.

⁴⁰² Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 36; Ebsen, JZ 1989, 553 (557); Zypries/Holste, NJW 2008, 3400 (3402 f.).

⁴⁰³ Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 59.

⁴⁰⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 114, zit. n. juris.

⁴⁰⁵ Näher hierzu s. oben G. II. 4. a).

⁴⁰⁶ Hierzu s. oben G. II. 2.

⁴⁰⁷ So aber *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 61.

⁴⁰⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 38; nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist es bereits offensichtlich fernliegend, dass der Schutzbereich der Menschenwürde betroffen ist, BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 118, zit. n. juris.

bb) Abwägung mit Eingriffen in die Parteienfreiheit

Wie unter G. II. 2 dargestellt, nimmt das Volk über die Parteien Einfluss auf das staatliche Geschehen, indem diese gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Aufbauend hierauf hat das Bundesverfassungsgericht folgende Funktionsbeschreibung für politische Parteien entwickelt:

"Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger sowie Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung ein. Art. 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerlässlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, dass die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. Politische Programme und das Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung. Der dargelegten Rolle der politischen Parteien im Prozess demokratischer Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung hat das Grundgesetz in Art. 21 Ausdruck verliehen. Um ihr gerecht zu werden, müssen die Parteien zum einen eine ständige Wirksamkeit nach innen entfalten, indem sie ihre Mitglieder ansprechen und in die innerpolitische Willensbildung einschalten. [...] Sie müssen aber nicht minder auch nach außen tätig werden, im Wettbewerb mit anderen Parteien und sonstigen auf die Bildung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmenden Einrichtungen und Verbänden die Bürger von der Richtigkeit ihrer Politik zu überzeugen versuchen. All dies hat, wie gezeigt, einen unmittelbaren Bezug zu den Wahlen der Parlamente des Bundes und der Länder sowie der kommunalen Vertretungen."409

Hieraus ergibt sich die zentrale Bedeutung der Parteien für die Verwirklichung des Demokratieprinzips, zumal die Freiheit der Parteien letztlich die Konsequenz der politischen Freiheit der Bürger ist. Anders formuliert sind die Parteien eine der tragenden Säulen der Demokratie, deren unverzichtbares Fundament die Parteienfreiheit in ihren verschiedenen Erscheinungsformen ist. Hatten verschiedenen Erscheinungsformen ist.

Durch gesetzliche Quotenregelungen, die den Parteien eine paritätische Besetzung ihrer Listen vorschreiben, würde folglich in einen wesentlichen Bestandteil des durch die Verfassung geschützten Demokratieprinzips eingegriffen. 412

⁴⁰⁹ BVerfGE 85, 264 (284 f.); 91, 262 (268 f.).

⁴¹⁰ Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 21 Rn. 255.

⁴¹¹ Vgl. *Klein* in *Maunz/Dürig*, GG, 88. EL 2019, Art. 21 Rn. 255; *Ipsen* in: *Sachs*, GG, 2018, Art. 21 Rn. 31.

⁴¹² Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 27.06.2018, S. 16.

Dem ist das auf die faktische Gleichstellung von Frauen und Männern gerichtete Staatsziel des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gegenüberzustellen.

Angesichts des Vorstehenden erscheint es fraglich, ob der Zweck einer Paritätsregelung, nämlich die gleichmäßige Besetzung des Landtages mit Männern und Frauen zu erreichen, derart gewichtig ist, dass eine solche Gegenüberstellung zur Gleichwertigkeit der beiden betreffenden Verfassungsgüter führt. 413

So wurde bereits dargestellt, dass das Fördergebot weder der Umsetzung des Demokratieprinzips dienen dürfte⁴¹⁴ noch erforderlich ist, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern.⁴¹⁵

Daneben können Parteien nicht Staatsorgane sein; als "Sprachrohr" des Volkes müssen sie frei von staatlichen Einflüssen sein. ⁴¹⁶ Folglich verbietet sich ihre "Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit". ⁴¹⁷ Bei der Schaffung von Paritätsregelungen würden sie somit quasi als Dritte herangezogen, um staatliche Aufgaben zu erfüllen. ⁴¹⁸ Dies würde ihrer eigenen, durch das Bundesverfassungsgericht näher beschriebenen Funktion indes zuwiderlaufen. Anknüpfend daran erscheint es zweifelhaft, dass ausgerechnet die Parteien einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Freiheit zugunsten der Verwirklichung des Fördergebotes hinzunehmen haben sollten.

Im Ergebnis der hier vorzunehmenden Abwägung dürfte daher Überwiegendes dafür sprechen, dass der Auftrag des Staates zur Förderung der Gleichberechtigung hinsichtlich der Kandidatenaufstellung hinter seine Zurückhaltungspflicht bei der Willensbildung des Volkes zurücktreten müsste. 419

Somit dürfte auch an dieser Stelle festzustellen sein, dass eine Verpflichtung der Parteien zur gleichmäßigen Besetzung ihrer Wahlliste mit Frauen und Männern sich als unverhältnismäßig erweisen würde.

cc) Abwägung mit Eingriffen in das Differenzierungsverbot

Bei der weiter zu prüfenden Abwägung mit Eingriffen in das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist die besondere Ausgangssituation zu berücksichtigen, denn hier steht sich das Grundrecht auf Gleichberechtigung auf beiden Seiten gegenüber: Einmal als Ausprägung des Gleichberechtigungsgebots, einmal als Differenzierungsverbot. Daneben steht das Verbot der Differenzierung aufgrund des Geschlechts dem Staatsziel der Förderung aufgrund des Geschlechts gegenüber. In der Folge scheidet im Rahmen der Abwägung ein Abstellen auf eine höhere Wertigkeit oder die Berührung des Wesensgehaltes eines Grundrechtes von vornherein aus, sodass es auch nicht weiter hilft, auf den engen Zusammenhang des Art. 3 Abs. 2 GG mit dem Grundsatz der

⁴¹⁵ Hierzu s. oben G. II. 4. d) aa).

⁴¹³ Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 64.

⁴¹⁴ Hierzu s. oben G. I. 3.

⁴¹⁶ Klein in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019, Art. 21 Rn. 155 f.

⁴¹⁷ *Ebenda*, Art. 21 Rn. 156 m. w. N.

⁴¹⁸ Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 27.06.2018, S. 11.

⁴¹⁹ Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 27.06.2018, S. 17.

Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) zu verweisen oder schlicht eine Rechtfertigung durch das Gleichberechtigungsgebot an sich anzunehmen. 420

Im Übrigen würde sich die Vorgabe einer paritätischen Parteiliste im Ergebnis als durch das Gesetz vorgegebene starre Geschlechterquote darstellen. Somit ist sie zugleich als verfassungsrechtliches Höchstmaß einer Regelung das maximal beeinträchtigende Mittel, denn sowohl für Frauen als auch für Männer entfiele die Hälfte der möglichen Listenplätze, auf die sie sich ansonsten hätten bewerben können. Eine Paritätsregelung würde folglich eine Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots von erheblicher Schwere bedeuten.

Zu berücksichtigen wäre weiterhin, dass der aktuell niedrige Frauenanteil im Parlament nicht dem Durchschnitt der letzten Jahre entspricht: Seit den Landtagswahlen im Jahr 1994 betrug der Anteil an Parlamentarierinnen auch ohne Paritätsregelungen durchweg ca. 30 Prozent. Angesichts dessen kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass innerhalb der Parteien keine Bereitschaft zur Nominierung von Frauen besteht. Umgekehrt lässt der Frauenanteil unter den Landtagsabgeordneten in der Vergangenheit den Schluss zu, dass die real eintretende Beschneidung der vorgefundenen Stellung der Männer durch eine hälftige Quotierung tatsächlich geringer ausfiele. Allerdings bleibt der Eingriff intensiv, denn angesichts der tatsächlichen Gegebenheiten der letzten Wahlperioden würde es um 20-28 Prozent der Parlamentssitze gehen.

Dies vorangestellt gilt – unterstellt, das Fördergebot wäre als kollidierendes Verfassungsrecht überhaupt dazu geeignet, starre Quotenregelungen zu rechtfertigen – grundsätzlich Folgendes: Je weniger auf der einen Seite das zu fördernde Verfassungsgut in der Realität zur Entfaltung gelangt, umso gerechtfertigter ist ein Eingriff in das mit ihm kollidierende Verfassungsgut. In je geringerem Maße also das Fördergebot zu Gunsten der Frauen tatsächlich erfüllt wird, umso intensiver darf nachteilsausgleichend in das Gleichheitsgrundrecht der Männer eingegriffen werden. 424

Diesbezüglich kommt als Ansatzpunkt lediglich die Chancengleichheit bei der Nominierung in Betracht, die – wie ausgeführt – lediglich Parteimitglieder betreffen dürfte, wohl aber nicht am Frauenanteil an der Landesbevölkerung gemessen werden könnte. Entspricht aber der Anteil nominierter Frauen dem Verhältnis der Frauen an der Gesamtmitgliederzahl der Parteien, dürfte für eine nachteilsausgleichende Regelung kein Bedarf bestehen. In der Folge dürfte ein Eingriff in das Gleichheitsgrundrecht der männlichen Bewerber unverhältnismäßig sein.

Daneben hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bei einem tatsächlichen Frauenanteil im bayerischen Landtag von rund 30 Prozent angenommen, die Entwicklung und die – maßgeblichen – derzeitigen Zahlenverhältnisse mögen gesellschaftspolitisch nicht befriedigend sein und böten Anlass für die Annahme, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse auch heute noch einer tatsächlich gleichberechtigten Teilnahme von Frauen am politischen Geschehen in Form parlamentarischer

77

⁴²⁰ So aber *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 61.

⁴²¹ Hierzu s. o. unter G. II. 3. c.

⁴²² Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 67.

⁴²³ Hierzu s. oben C. I.

⁴²⁴ Vgl. *Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg,* Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 36 m. w. N.

⁴²⁵ Hierzu s. oben G. II. 3 d) aa).

Mitwirkung auf Landes- und kommunaler Ebene in gewissem Maß entgegenwirken. Die Zahlen und der Verlauf sprächen aber deutlich gegen die These der Popularklage, dass die bisher bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zum Wahlvorschlagsrecht ohne paritätische Vorgaben eine überkommene Rollenverteilung verfestigen und "bestehende reale Ungleichheiten im Ergebnis strukturell zementieren" würden. Das Anliegen der Antragstellerinnen und Antragsteller ziele letztlich auf die Beschleunigung eines als zu langsam erachteten Angleichungsprozesses ab, der bereits ein nicht unbeträchtliches Niveau erreicht habe. Aus den Daten könne hingegen nicht der Schluss gezogen werden, dass in dem betroffenen Bereich derzeit eine extreme tatsächliche Ungleichheit von Männern und Frauen bestehen würde, der dringend und zwingend durch den Gesetzgeber entgegengewirkt werden müsste und bei der auch kein milderes Mittel mehr zur Verhinderung einer drohenden Verfestigung der Verhältnisse denkbar wäre. Ähnlich stellt sich die Situation in Sachsen-Anhalt dar. Mit Blick auf die Entwicklung der Zusammensetzung des Landtages aus Frauen und Männern seit 1990 dürften Frauen unter den bestehenden rechtlichen Voraussetzungen wohl keinem erkennbar gravierenden Nachteil ausgesetzt sein.

Ebenso dürfte die Herstellung von Geschlechterparität im Landtag wohl – wie dargestellt – jedenfalls aus Demokratiegesichtspunkten nicht erforderlich sein. Insbesondere erscheint eine Rechtfertigung des Eingriffs in das Differenzierungsgebot durch den Förderauftrag als problematisch, zumal die angestrebte Erhöhung des Frauenanteils im Parlament durch eine Paritätsregelung nicht zwingend sicher erreicht werden könnte. Daneben wäre es jedenfalls angemessener, auf die vorgefundene Ausgangslage nicht mit der Einführung eines paritätischen Wahlrechts, sondern mit offenen Listen zu reagieren. Zwar würde (auch) hiermit nicht zwingend Ergebnisgleichheit erreicht, es wäre den Wählern aber besser als bislang möglich, Geschlechterpräferenzen zu berücksichtigen, was sowohl zu einer Verbesserung der Chancengleichheit im Nominierungsverfahren als auch des Frauenanteils im Parlaments selbst führen könnte. Dane der Geschlechterpräferenzen zu berücksichtigen, was sowohl zu einer Verbesserung der Chancengleichheit im Nominierungsverfahren als auch des Frauenanteils im Parlaments selbst führen könnte.

Auch an dieser Stelle dürfte eine mögliche Rechtfertigung des mit einer Paritätsregelung verbundenen Eingriffs in das Differenzierungsverbot scheitern.

dd) kumulative Wirkung der Eingriffe

Ebenfalls zu berücksichtigen ist im Rahmen der Abwägung auch die Gesamtwirkung der festgestellten Beeinträchtigungen von Verfassungsgütern. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass man zu dem Ergebnis gelangt, das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG wiege schwerer als die Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze, der Parteienfreiheit und des Diskriminierungsverbotes. Denn mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet.⁴²⁹ Kumulativen oder "additiven" Grundrechtseingriffen wohnt ein

78

⁴²⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 154,zit. n. juris.

⁴²⁷ Hierzu s. oben G. II. 4. b); ebenso: *Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags,* Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765, S. 68.

⁴²⁸ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 38.

⁴²⁹ BVerfGE 130, 372 (392).

spezifisches Gefährdungspotential für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne. 430 Ob eine Kumulation von Grundrechtseingriffen das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität noch wahrt, hängt von einer Abwägung aller Umstände ab, in die auch gegenläufige Verfassungsbelange einzubeziehen sind. 431

Eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Aufstellung ihrer Wahllisten im Wege einer Änderung des Landeswahlrechts würde zwar das Staatsziel der faktischen Gleichstellung fördern. Sie würde allerdings auch in die Grundpfeiler der Demokratie eingreifen:

Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG für den Deutschen Bundestag und in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Volksvertretungen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden ausdrücklich festgelegten Wahlrechtsgrundsätze stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen. Ihnen kommt gleichermaßen die Funktion zu, bei politischen Wahlen und Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG das demokratische Prinzip wirksam zur Geltung zu bringen. Allgemeinheit und Gleichheit sichern die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger. 432 In diese Absicherung des Demokratieprinzips würde eine Pflicht zur paritätischen Aufstellung der Wahllisten allerdings eingreifen, wobei der Zweck nicht wäre, die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze bestmöglich zu verwirklichen oder sie in ein angemessenes Verhältnis zu bringen, sondern die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu erreichen.

Daneben wäre die Parteienfreiheit betroffen. Durch Art. 21 Abs. 1 GG werden die politischen Parteien als für die politische Willensbildung des Volkes notwendig anerkannt, denn die für die Demokratie existentielle Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) und die Willensbildung des Volkes in Gestalt von Wahlen und Abstimmungen (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) setzen die Existenz und das Funktionieren politischer Parteien voraus. 433 Die aus Bürgern bestehenden politischen Parteien können nur dann ihrem Zweck gerecht werden und funktionieren, wenn sie den Willen des Volkes frei und gleich in die Parlamente tragen und so auf die staatliche Willensbildung Einfluss nehmen können (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG). In diesen Prozess griffe der Gesetzgeber allerdings ein, wenn er den Parteien verpflichtende Vorgaben zur Ausgestaltung der Wahlvorbereitung macht: Die Auswahl konkreter Kandidaten ist von besonderer Bedeutung für die Partei, denn der Wille des Volkes wird gerade durch mandatierte Kandidaten in die Parlamente getragen. Mit dem Verfassungsgut der Parteienfreiheit und -gleichheit würde folglich ebenfalls der Wesenskern des Demokratieprinzips berührt.

Wenn man also in Rechnung stellt, welchen fundamentalen Wert das Demokratieprinzip und seine Absicherungen über die Wahlrechtsgrundsätze und die politischen Parteien haben, und den Blick darauf richtet, mit welcher Intensität der Gesetzgeber mit einer Paritätsvorgabe auf die Zusammensetzung der Wahlvorschläge und damit letztlich der unmittelbar demokratisch legitimierten Volksvertretungen Einfluss nähme, erscheint der "Preis" einer derartigen

⁴³⁰ Ebenda.

⁴³¹ Ebenda.

⁴³² BVerfGE 99, 1 (13).

⁴³³ *Ipsen* in: *Sachs*, GG, 2018, Art. 21 Rn. 5 f.

Strukturveränderung auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich festgeschriebenen Ziels faktischer Gleichberechtigung von Männern und Frauen sehr hoch.⁴³⁴

Hinzu tritt, dass eine Regelung zur paritätischen Besetzung der Wahllisten eine Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots zur Folge hätte, die ihrerseits nach Art und Schwere von erheblichem Gewicht wäre.

Bei Betrachtung der kumulativen Grundrechtseingriffe, die eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Aufstellung der Listen mit sich brächte, spricht folglich sehr viel dafür, dass eine solche Verpflichtung nicht verhältnismäßig wäre.

Zusammenfassung:

Die mit einem Paritätsgesetz verbundenen Eingriffe in die Wahlgrundsätze und in die Parteienfreiheit sowie der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot dürften verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sein.

- Eine Heranziehung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) dürfte ausscheiden:
 - Das Demokratieprinzip setzt keine Individualrepräsentation einzelner Bevölkerungs- bzw. Interessengruppen voraus.
 - Das freie Mandat verpflichtet jeden Abgeordneten, die Gesamtbelange zu berücksichtigen. Die Annahme, dass Fraueninteressen nur durch Frauen und Männerinteressen nur durch Männer vertreten werden können, dürfte dem zuwider laufen.
 - Art. 38 Verf LSA und Art. 37 Abs. 1 Verf LSA werfen die Frage auf, ob es für Sachsen-Anhalt ausreichend wäre, wenn nur eine Spiegelung der männlichen und weiblichen Bevölkerungsanteile im Parlament gewährleistet wäre.
 - Die Entstehungsgeschichte des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (freies Mandat) dürfte gegen eine Rechtfertigung über das Demokratieprinzip sprechen.

80

⁴³⁴ So: *Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages,* Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht, S. 38.

- Auch über das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG dürften die Eingriffe nicht zu rechtfertigen sein.
 - Eine Heranziehung des Fördergebots im Anwendungsbereich des Grundsatzes der Wahlgleichheit dürfte möglich sein, da nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG spezielle Gleichheitsgebote grundsätzlich nebeneinander zu prüfen sind.
 - Es ist fraglich, ob eine Maßnahme im Sinne des Fördergebots auch dann zulässig ist, wenn sie ihrerseits entgegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zur Diskriminierung des anderen Geschlechts führt. Dem kann mit jeweils überzeugenden Argumenten sowohl zugestimmt als auch entgegen getreten werden.
 - Paritätsgesetze dürften im Ergebnis eine gleichmäßige Besetzung des Parlaments mit Frauen und Männern anstreben. Damit dürften sie auf direktem Wege dasjenige gewähren, was durch die Eröffnung von Chancengleichheit erst ermöglicht werden soll. Eine solche Maßnahme dürfte vom Fördergebot nicht umfasst sein.
- ERGEBNIS: Paritätsgesetze dürften verfassungswidrig sein, da die mit ihnen verbundenen Grundrechtseingriffe nicht gerechtfertigt sein dürften.

HILFSPRÜFUNG

Gelangt man demgegenüber zu der Auffassung, dass das Fördergebot die Eingriffe in die benannten Verfassungsgüter grundsätzlich rechtfertigen kann, dürfte Folgendes gelten:

- Es ist fraglich, ob die Voraussetzungen des Fördergebots (das Bestehen ausgleichsbedürftiger faktischer Nachteile) gegeben sind. Insoweit ist zweifelhaft, ob der Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung die maßgebliche Bezugsgröße für die Ermittlung eines Nachteils sein kann. Dagegen dürfte sprechen, dass es Frauen wie Männern gleichermaßen möglich ist, in eine Partei einzutreten, sodass eine etwaige Benachteiligung sich erst innerhalb der Partei ergeben kann. Auch dürften Parteien ihre Kandidaten üblicherweise aus einem parteiinternen Bewerberpool rekrutieren. Folglich spricht vieles dafür, dass maßgebliche Bezugsgröße nur der Frauenanteil an den Parteimitgliedern sein kann. Daneben können etwaige Berechnungen, aus denen sich Differenzen zwischen dem Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung oder in den Parteien und dem Frauenanteil im Parlament bzw. in den Fraktionen ergeben, allenfalls ein widerlegbares Indiz sein. Hinzu tritt, dass der Frauenanteil im Parlament auch jedenfalls zum Teil auf das Verhalten der Wählerinnen und Wähler zurückgehen dürfte. Deren Wahlentscheidung dürfte allerdings nicht als ausgleichspflichtiger Nachteil zu bewerten sein.
- ERGEBNIS: Es wäre zu ermitteln, ob der Frauenteil an den Mitgliedern der Landesparteien negativ vom Frauenanteil an den Landtagsabgeordneten abweicht.

WEITERE HILFSPRÜFUNG

Gelangt man demgegenüber zu der Auffassung, dass die maßgebliche Bezugsgröße zur Ermittlung ausgleichspflichtiger Nachteile der Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung ist, oder ergibt die Gegenüberstellung, dass der Frauenanteil im Landtag negativ vom Frauenanteil in den Parteien abweicht, dürfte Folgendes gelten:

Paritätsgesetze bzw. Quotenregelungen dürften dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht genügen.

- Es ist zweifelhaft, ob ein Paritätsgesetz, mit dem nicht nur die Herstellung von Chancengleichheit, sondern weitergehend die Herstellung von Ergebnisgleichheit erreicht werden soll, einen legitimen Zweck verfolgt. Dies soll hier unterstellt werden.
- Ein Paritätsgesetz dürfte eine geeignete Fördermaßnahme sein.
- Es dürfte auch erforderlich sein, da es die wirkungsvollste Maßnahme sein dürfte, um eine gleichmäßige Verteilung der Abgeordnetenmandate auf Frauen und Männer zu fördern.
- Ein Paritätsgesetz dürfte aber keine angemessene Maßnahme sein:
 - Die überzeugenderen Argumente dürften dafür sprechen, dass das Fördergebot hinter den Wahlrechtsgrundsätzen zurückstehen muss und daher der mit einem Paritätsgesetz verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze unangemessen und nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vereinbaren wäre.
 - Daneben erscheint zweifelhaft, dass die Parteien einen schwerwiegenden Eingriff in die Parteienfreiheit zugunsten des Fördergebots hinzunehmen haben sollten. Die überzeugenderen Argumente dürften dafür sprechen, dass der mit einem Paritätsgesetz verbundene Eingriff in die Parteienfreiheit unangemessen wäre.
 - Auch der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot dürfte sich als unverhältnismäßig im engeren Sinne erweisen.
 - Die Gesamtwirkung der festgestellten Eingriffe in fundamentale Verfassungsgüter dürfte ebenfalls zur Unangemessenheit von Paritätsgesetzen führen.
- ERGEBNIS: Paritätsgesetze dürften verfassungswidrig sein, da die mit ihnen verbundenen Grundrechtseingriffe unangemessen und somit unverhältnismäßig sein dürften.

III. Thematik "drittes Geschlecht": Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 –

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betreffend Personen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen, wirkt sich auch auf die Schaffung von Paritätsgesetzen aus. Voranzustellen ist, dass mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Abkehr vom binären Geschlechtersystem stattgefunden hat, die etwa das französische Recht nicht kennt⁴³⁵ und die in der Folge auch keine Berücksichtigung im französischen Parité-Gesetz gefunden hat. Auch hat die rechtswissenschaftliche Befassung mit dem "dritten Geschlecht" gerade erst begonnen. Daher sollen die nachfolgend dargestellten Punkte ohne Anspruch auf Vollständigkeit lediglich einen Überblick über Frage- und Problemstellungen geben, die sich in diesem Zusammenhang für wahlrechtliche Änderungen ergeben könnten.

1. Entscheidungsinhalt

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte sich in seinem Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 – mit den Regelungen des Personenstandsrechts zu befassen.

Die beschwerdeführende Person beantragte beim zuständigen Standesamt die Berichtigung ihres Geburtseintrags dahingehend, dass die bisherige Geschlechtsangabe "weiblich" gestrichen und die Angabe "inter/divers", hilfsweise nur "divers" eingetragen werden solle. Das Standesamt lehnte den Antrag mit Hinweis darauf ab, dass nach deutschem Personenstandsrecht im Geburtenregister ein Kind entweder dem weiblichen oder dem männlichen Geschlecht zuzuordnen ist, oder – wenn dies nicht möglich ist – das Geschlecht nicht eingetragen wird (§ 21 Abs. 1 Nr. 3, § 22 Abs. 3 PStG). Der daraufhin beim zuständigen Amtsgericht gestellte Berichtigungsantrag wurde zurückgewiesen; die hiergegen gerichtete Beschwerde blieb erfolglos. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügte die beschwerdeführende Person insbesondere eine Verletzung ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) und eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG). 436

Das Bundesverfassungsgericht befand die Verfassungsbeschwerde für begründet und stellte im Wesentlichen folgende Erwägungen an:

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt auch die geschlechtliche Identität, die regelmäßig ein konstituierender Aspekt der eigenen Persönlichkeit ist. Der Zuordnung zu einem Geschlecht kommt für die individuelle Identität herausragende Bedeutung zu; sie nimmt typischerweise eine Schlüsselposition sowohl im Selbstverständnis einer Person als auch dabei ein, wie die betroffene Person von anderen wahrgenommen wird. Dabei ist auch die geschlechtliche Identität jener

⁴³⁶ *BVerfG*: PM Nr. 95/2017.

83

⁴³⁵ Vgl. die Entscheidung des *Cour de Cassation*, arrêt n° 531 du 4 mai 2017 (16-17.189).

Personen geschützt, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuzuordnen sind. 437

In dieses Recht wird nach geltendem Personenstandsrecht eingegriffen. Das Personenstandsrecht verlangt einen Geschlechtseintrag, ermöglicht jedoch der beschwerdeführenden Person, die sich selbst dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnet, keinen Eintrag, der ihrer Geschlechtsidentität entspräche. Auch durch die Wahl der gesetzlichen Variante "fehlende Angabe" würde nicht abgebildet, dass die beschwerdeführende Person sich nicht als geschlechtslos begreift und nach eigenem Empfinden ein Geschlecht jenseits von männlich oder weiblich hat. Hierdurch ist die selbstbestimmte Entwicklung und Wahrung der Persönlichkeit spezifisch gefährdet. Der Personenstand ist keine Marginalie, sondern ist nach dem Gesetz die "Stellung einer Person innerhalb der Rechtsordnung". Der Personenstand umschreibt in zentralen Punkten die rechtlich relevante Identität einer Person. Das Verwehren der personenstandsrechtlichen Anerkennung der geschlechtlichen Identität gefährdet darum bereits für sich genommen die selbstbestimmte Entwicklung.⁴³⁸

Der Grundrechtseingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Das Grundgesetz gebietet nicht, den Personenstand hinsichtlich des Geschlechts ausschließlich binär zu regeln. Es zwingt weder dazu, das Geschlecht als Teil des Personenstandes zu normieren, noch steht es der personenstandsrechtlichen Anerkennung einer weiteren geschlechtlichen Identität jenseits des weiblichen und männlichen Geschlechts entgegen. 439

Dass im geltenden Personenstandsrecht keine Möglichkeit besteht, ein drittes Geschlecht positiv eintragen zu lassen, lässt sich nicht mit Belangen Dritter rechtfertigen. Durch die bloße Eröffnung der Möglichkeit eines weiteren Geschlechtseintrags wird niemand gezwungen, sich diesem weiteren Geschlecht zuzuordnen. Allerdings müssen in einem Regelungssystem, das Geschlechtsangaben derzeit bestehenden Möglichkeiten für Personen mit Varianten Geschlechtsentwicklung, sich als weiblich, männlich oder ohne Geschlechtseintrag registrieren zu lassen, erhalten bleiben. Auch bürokratischer und finanzieller Aufwand oder Ordnungsinteressen des Staates vermögen die Verwehrung einer weiteren einheitlichen positiven Eintragungsmöglichkeit nicht zu rechtfertigen. Ein gewisser Mehraufwand wäre hinzunehmen. Ein Anspruch auf personenstandsrechtliche Eintragung beliebiger Identitätsmerkmale, die einen Bezug zum Geschlecht haben, ergibt sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht hingegen nicht. Durch die Ermöglichung des positiven Eintrags eines weiteren Geschlechts unter einer einheitlichen dritten Bezeichnung entstehen auch keine Zuordnungsprobleme, die sich nach geltendem Recht nicht ohnehin schon stellen. Denn im Falle der Ermöglichung eines weiteren positiven Geschlechtseintrags sind die gleichen Fragen zu klären, die sich bei der nach derzeitiger Rechtslage möglichen Nichteintragung des Geschlechts stellen. 440

Darüber hinaus verstößt § 21 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 22 Abs. 3 PStG gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Danach darf das Geschlecht grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Dabei schützt Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG auch Menschen vor Diskriminierungen, die sich nicht dem männlichen oder weiblichen Geschlecht zuordnen. Denn

438 Ebenda.

⁴³⁷ Ebenda.

Ebenda.

⁴⁴⁰ Ebenda.

Zweck des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist es, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen. § 21 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 22 Abs. 3 PStG benachteiligt aber Menschen, die nicht männlichen oder weiblichen Geschlechts sind, wegen ihres Geschlechts, weil diese im Gegensatz zu Männern und Frauen nicht ihrem Geschlecht gemäß registriert werden können.⁴⁴¹

Die Verfassungsverstöße führen zur Feststellung der Unvereinbarkeit von § 21 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 22 Abs. 3 PStG mit dem Grundgesetz, weil dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Verfassungsverstöße zu beseitigen. So könnte der Gesetzgeber auf einen personenstandsrechtlichen Geschlechtseintrag generell verzichten. Er kann aber stattdessen auch für die betroffenen Personen die Möglichkeit schaffen, eine weitere positive Bezeichnung eines Geschlechts zu wählen, das nicht männlich oder weiblich ist. Dabei ist der Gesetzgeber nicht auf die Wahl einer der von der antragstellenden Person im fachgerichtlichen Verfahren verfolgten Bezeichnungen beschränkt.⁴⁴²

2. Entscheidung des Gesetzgebers

Bundestag und Bundesrat entschieden sich in Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, unter Abkehr von dem bisher geltenden binären Geschlechtersystem eine dritte – und genau genommen auch eine vierte – Option in das Personenstandsgesetz aufzunehmen. § 22 Abs. 3 PStG lautet nunmehr: "Kann das Kind weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zugeordnet werden, so kann der Personenstandsfall auch ohne eine solche Angabe oder mit der Angabe "divers" in das Geburtenregister eingetragen werden." Daneben räumt der neu geschaffene § 45b PStG älteren Betroffenen unter den dort genannten Voraussetzungen die Möglichkeit ein, die im Kindesalter registrierte Geschlechtsangabe durch Erklärung gegenüber dem Standesamt ändern zu lassen. Mit der Erklärung können auch neue Vornamen bestimmt werden.

3. Auswirkungen der Entscheidung des BVerfG für die Gestaltung von Paritätsgesetzen

Personen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen ("drittes Geschlecht"), finden im Entwurf für ein Paritätsgesetz für Sachsen-Anhalt ebenso wie im neu geschaffenen Paritätsgesetz des Landes Brandenburg insoweit Berücksichtigung, als sie entscheiden können, ob sie auf der Frauen- oder der Männerliste kandidieren. ⁴⁴³ In Thüringen können Personen, die im Personenstandsregister als "divers" registriert sind, unabhängig von der

442 Ebenda.

⁴⁴¹ Ebenda.

⁴⁴³ § 25 Abs. 3 und 8 BbgLWahlG n. F.; Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern (Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt), LT-Drs. 7/3968, S. 4.

Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. 444 Fraglich ist, ob mit solchen Modellen das verfassungsrechtlich Gebotene in zureichender Weise umgesetzt würde.

a) Verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung eines "dritten Geschlechts"

Es stellt sich bereits die Frage, ob die Berücksichtigung des "dritten Geschlechts" bei der paritätischen Aufstellung von Kandidatenlisten für Landtags- und Kreiswahlen verfassungsrechtlich überhaupt geboten ist. Dies ist zu bejahen.

Zwar ist es verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, dem "dritten Geschlecht" angehörende Personen bei Maßnahmen zur Frauenförderung zunächst unberücksichtigt zu lassen. Das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG stellt ausdrücklich auf das binäre Geschlechtermodell ab (ebenso Art. 7 Abs. 2 und Art. 34 Verf LSA). Eine Pflicht zur Schaffung von Regelungen zur Förderung oder zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Personen, die dem "dritten Geschlecht" angehören, kann folglich auch unter Berücksichtigung der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht hergeleitet werden. Es gilt allein das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. 445

Entscheidend ist aber, dass die mit einem Paritätsgesetz zu schaffenden gesetzlichen Quotenvorgaben nicht geschlechtsneutral gehalten sein, sondern gerade auf die Geschlechtszugehörigkeit abstellen sollen, indem hieran anknüpfend die Vergabe von Listenplätzen bzw. die Kandidatur um Direktmandate für Landes- und Kommunalwahlen geregelt wird. Wenn der Gesetzgeber sich dazu entscheidet, das Wahlrecht zugunsten einer Parität dahingehend zu ändern, dass er an das Geschlecht anknüpfende Bestimmungen aufnimmt, kommt dem Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) allerdings besondere Bedeutung zu.

Das Bundesverfassungsgericht führt insoweit aus: "An einer Registrierung des Geschlechts als personenstandsrechtlichem Ordnungsmerkmal hat der Gesetzgeber trotz mehrfacher Reformen des Personenstandsrechts festgehalten. Misst der Gesetzgeber dem Geschlecht so über das Personenstandsrecht erhebliche Bedeutung für die Beschreibung einer Person und ihrer Rechtsstellung hat die personenstandsrechtliche Anerkennung konkreten Geschlechtszugehörigkeit bereits für sich genommen eine Identität stiftende und ausdrückende Wirkung, ohne dass es noch darauf ankäme, welche materiell-rechtlichen Konsequenzen der Personenstandseintrag außerhalb des Personenstandsrechts hat [...]. Findet unter diesen Voraussetzungen die geschlechtliche Identität einer Person personenstandsrechtlich keine Anerkennung, gefährdet dies die selbstbestimmte Entwicklung und Wahrung der Persönlichkeit spezifisch."446

⁴⁴⁴ § 29 Abs. 5 ThürLWG n. F.

⁴⁴⁵ Vgl. *BVerfG*, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 –, BVerfGE 147, 1-31, Rn. 56 f. und 60, zit. n. iuris

⁴⁴⁶ *Ebenda,* Rn. 47 m. w. N.

Freilich können diese für das Personenstandsrecht entwickelten Grundsätze nicht ohne weiteres auf das Landes- und Kommunalwahlrecht übertragen werden. Das Wahlvorschlagsrecht der Parteien hat keine vergleichbar weitreichende Funktion: Während der Personenstand Identität stiftende und ausdrückende Wirkung hat, die erhebliche Bedeutung für die Beschreibung einer Person und ihrer Rechtsstellung erlangt, 447 betrifft das Wahlvorschlagsrecht der Parteien die Wählbarkeit der Person. Eine Identität stiftende und ausdrückende Wirkung ist hierin grundsätzlich nicht zu sehen. 448

Etwas anderes muss aber gelten, wenn gerade das Geschlecht über die Wählbarkeit der Person entscheiden soll: Die Geschlechtszugehörigkeit steht dann im Fokus und die hieran ausgerichtete Ausgestaltung der Wahlvorschläge durch die Parteien wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch das erhöhte Interesse der Öffentlichkeit finden. Dies wiederum kann sich auf die Identität und die öffentliche Anerkennung und Akzeptanz potentieller Kandidaten auswirken. 449

Die Wirkungen des Wahlvorschlagsrechts sind damit zweifellos noch immer deutlich unterhalb der des Personenstandsrechts anzusiedeln. Macht allerdings der Gesetzgeber mit einem Parité-Gesetz letztlich selbst das Wahlvorschlagsrecht zum Instrument einer geschlechterspezifischen Ausrichtung des Wahlrechts, misst er dem Geschlecht auf diese Weise über das Wahlvorschlagsrecht eine "erhebliche Bedeutung für die Beschreibung einer Person und ihrer Rechtsstellung" im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei. 450

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung seine Feststellung, es liege ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG vor, unter anderem wie folgt begründet: "Zweck des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist es, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen […]. Die Vulnerabilität von Menschen, deren geschlechtliche Identität weder Frau noch Mann ist, ist in einer überwiegend nach binärem Geschlechtsmuster agierenden Gesellschaft besonders hoch."

Angesichts all dessen begegnet ein Paritätsgesetz, das diese Rechtsprechung unberücksichtigt lässt, erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

b) Folgen einer verfassungsrechtlich gebotenen Berücksichtigung

Jedenfalls dann, wenn zwingende Vorgaben zur Geschlechterparität geschaffen werden sollen, ist es geboten, das "dritte Geschlecht" durch geeignete Bestimmungen zu berücksichtigen. Es scheint allerdings schwierig, Bestimmungen zu treffen, die die Interessen aller drei Geschlechter angemessen berücksichtigen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang schon, welches Modell tatsächlich geeignet ist.

⁴⁴⁷ *Ebenda*, Rn. 45 und 47.

⁴⁴⁸ Vgl. *Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg,* Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018, S. 66.

⁴⁴⁹ Vgl. *Ebenda*.

⁴⁵⁰ Vgl. *Ebenda*, S. 67.

⁴⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 -, Rn. 59 m . w. N., zit. n. juris

Das Brandenburgische Landeswahlgesetz (BbgLWahlG) sieht in § 25 Abs. 3 nunmehr eine Auswahlmöglichkeit für Personen vor, die nicht dem weiblichen oder dem männlichen Geschlecht zugeordnet werden können. Sie dürfen wählen, ob sie auf der "Frauenliste" oder der "Männerliste" kandidieren wollen.

Problematisch ist das Brandenburger Modell aber gerade dadurch, dass es Personen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen, nur die Auswahl zwischen einer Kandidatur auf der explizit für Frauen oder auf der explizit für Männer ausgewiesenen Liste ermöglicht. In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Personen, die sich selbst weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht dauerhaft zuordnen können, sind für eine Kandidatur gezwungen, sich aufgrund des Zwei-Listen-Prinzips vorübergehend für die Zuordnung zu einem der beiden Geschlechter "weiblich" und "männlich" zu entscheiden. Da neben dieser Wahlmöglichkeit keine weitere Option für eine Berücksichtigung von Kandidaten des "dritten Geschlechts" vorgesehen ist, wird die Entscheidung für eine geschlechtsgebundene Liste folglich zur Voraussetzung einer Kandidatur. Sie ist quasi "Zugangsvoraussetzung" für die eigene Wählbarkeit. Dieser Umstand dürfte einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellen. 452
- ➤ Gleiches gilt aufgrund der mit der Zuordnung der Person zu einer für Frauen oder für Männer reservierten Liste verbundenen Öffentlichkeitswirkung: Der Kandidat muss auf diese Weise seine geschlechtliche Identität offenbaren oder wenn er sich den binären Geschlechtern nicht zuordnen kann eine unzutreffende Zuschreibung durch die Öffentlichkeit in Kauf nehmen. Auch auf diese Weise dürfte das Brandenburger Modell zu einem Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen führen.
- Können bzw. müssen Personen des "dritten Geschlechts" sich frei für eine der beiden Listen entscheiden, dürfte die Wahlrechtsgleichheit in Bezug auf sämtliche anderen Bewerber verletzt sein und ein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts gegenüber Frauen und Männern vorliegen. Dies ergibt sich daraus, dass die betroffenen Listenplätze dann für Frauen bzw. Männer, für die sie ursprünglich reserviert waren, nicht mehr zur Verfügung stehen. Auch steht Personen des "dritten Geschlechts" vor ihrer Entscheidung die doppelte Anzahl an Listenplätzen zur Verfügung. Daher ist eine taktische Entscheidung möglich: Personen des "dritten Geschlechts" könnten sich theoretisch diejenige Liste aussuchen, mit der ihnen ein Wahlerfolg wahrscheinlicher erscheint. 453
- Der Umgang mit (Klein)Parteien, deren Mitglieder ausschließlich oder überwiegend Personen des "dritten Geschlechts" sind, bleibt nach dem Brandenburger Modell faktisch ungeregelt. Der eindeutige Wortlaut des neugefassten § 25 Abs. 3 und 8 BbgLWahlG ist einer Auslegung nicht zugänglich; die Verpflichtung zur Aufstellung einer Frauen- und einer Männerliste dürfte die Mitglieder einer solchen Partei in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzen und einen erheblichen, verfassungsrechtlich wohl nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Tendenzfreiheit der Partei darstellen.

_

⁴⁵² Vgl. auch *Hobusch,* Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 14.08.2019, Vorlage 5 zur LT-Drs. 7/3968, S. 18.

⁴⁵³ S. auch: *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, S. 14(20).

Der in das Thüringer Landeswahlgesetz (ThürLWG) neu eingefügte § 29 Abs. 5 sieht vor, dass Personen, die im Personenstandsregister als "divers" registriert sind, unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren können. Die Probleme des Brandenburger Modells wirft diese Regelung somit nicht auf. Allerdings begegnet § 29 Abs. 5 ThürLWG mit Blick auf die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts neu gefassten Regelungen der §§ 22 Abs. 3, 45b PStG aus anderen Gründen erheblichen rechtlichen Bedenken: Hiernach ist nämlich die Eintragung als "männlich", "weiblich" oder "divers" in das Personenstandsregister nicht verpflichtend, sondern die betroffene Person kann sich vielmehr auch gegen die Angabe einer Geschlechtsbezeichnung entscheiden. Personen, für die keine Geschlechtsangabe eingetragen ist, sind aber nach der thüringischen Regelung von der Kandidatur generell ausgeschlossen und können somit ihr passives Wahlrecht nicht ausüben. 454

4. Zwischenfazit

Das erst mit der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verbindlich anerkannte "dritte Geschlecht" ist juristisches Neugebiet und infolge dessen in den Facetten seiner Bedeutung für die juristische Praxis noch weitgehend unerforscht. Einen sicheren Weg, wie Paritätsbestimmungen verfassungsrechtlich unbedenklich die Interessen aller Geschlechter wahren können, gibt es folglich ebenfalls noch nicht. Fest dürfte allerdings stehen, dass eine faktische Fortschreibung des binären Geschlechtersystems unter Einräumung einer Wahlmöglichkeit für Personen des "dritten Geschlechts" nicht nur zu kurz griffe, sondern aller Voraussicht nach auch verfassungswidrig wäre.

Insoweit dürfte das Thüringer Modell gegenüber dem Brandenburger Modell vorzugswürdig sein, ist aber – wie dargestellt – ebenfalls keine Ideallösung. Durch das Abstellen auf die Eintragung im Personenstandsregister ist zwar gewährleistet, dass die formalen Voraussetzungen für die Aufstellung der Landesliste einer Partei nicht umgangen werden können. Andererseits muss das Personenstandsregister – wie § 45b PStG zeigt – nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen, sofern zwar eine entsprechende Erklärung gegenüber dem Standesamt abgegeben worden ist, diese aber noch nicht in das Personenstandsregister eingetragen wurde. Ungeachtet dessen wäre, denkt man das Thüringer Modell unabhängig von etwaigen Intentionen des Gesetzgebers weiter, nicht auszuschließen, dass jeder Kandidat und jede Kandidatin auf Grundlage von § 29 Abs. 5 ThürLWG verpflichtet werden könnte, einen aktuellen Auszug aus dem Personenstandsregister vorzulegen, um überhaupt zur Wahl antreten zu können. Ob dies mit der Verfassung vereinbar wäre, ist zweifelhaft.

Es bleibt somit fraglich, welche anderen Modelle denkbar sind, die nicht nur alle Geschlechter in verfassungsrechtlich zulässiger Weise berücksichtigen, sondern auch praktikabel sind. Eins dürfte jedoch sicher sein: Die durch das Bundesverfassungsgericht festgestellte Rechtsposition von Personen des "dritten Geschlechts" lässt eine schlichte Übernahme von Regelungen nach dem Muster des französischen Parité-Gesetzes wohl nicht mehr zu.

⁴⁵⁴ So auch: *Hobusch,* Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 14.08.2019, Vorlage 5 zur LT-Drs. 7/3968, S. 17.

⁴⁵⁵ Erwogen könnte etwa die Platzvergabe im Wege des Losverfahrens, nachdem die Kandidaten bestimmt worden sind. Dies soll an dieser Stelle indes nicht weiter vertieft werden.

Zusammenfassung:

Vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG vom 10. Oktober 2017 (1 BvR 2019/16) ist das "dritte Geschlecht" bei einer paritätischen Ausgestaltung des Wahlrechts zwingend zu berücksichtigen. Die Regelungen der Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen sind mit Blick auf diese Entscheidung des BVerfG verfassungsrechtlich bedenklich:

- In Brandenburg müssen sich Personen, die sich weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zugehörig fühlen, faktisch für die Zuordnung zu einem dieser beiden Geschlechter entscheiden, um wählbar zu sein. Daneben dürfte die Möglichkeit für Personen des "dritten Geschlechts", sich für eine der beiden Listen zu entscheiden, eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellen.
- In Thüringen dürfte das Paritätsgesetz aufgrund seiner Formulierung solche Personen von einer Kandidatur ausschließen, für die im Personenstandsregister keine Geschlechtsangabe eingetragen ist, denn das Thüringer Landeswahlgesetz in seiner neuen Fassung sieht eine Besetzung der Listen nur mit Frauen, Männern und als "divers" registrierten Personen vor.

IV. Lösung für Direktmandate: Reduzierung und Duo

Die gesetzliche Einführung starrer Quotenregelungen scheitert im Ausgangspunkt dort, wo es um die Direktmandate geht. Eine paritätische Aufstellung von Kandidaten in den Wahlkreisen ist nach geltendem Landes- und Kommunalwahlrecht aufgrund der vorgesehenen Einzelkandidaturen nicht möglich.

Daher wird vermehrt vorgeschlagen, die Zahl der Wahlkreise – nach französischem Vorbild – zu halbieren und statt eines Einzelkandidaten jeweils ein Kandidatenduo bestehend aus einer Frau und einem Mann aufzustellen. 456

Durch ein solches Modell wären allerdings Freiheit, Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl genauso beeinträchtigt wie die Chancengleichheit der Parteien:

Die Freiheit der Wahl ist in mehrerlei Hinsicht betroffen. Zum einen wird dem Wähler die Möglichkeit genommen, sich gegen einen im Tandem antretenden, ihm allerdings unliebsamen Kandidaten zu entscheiden, wenn er nicht automatisch auch auf die Wahl des anderen Kandidaten verzichtet. Kurzum ist der Wähler gezwungen, seine Stimme auch einem ihm ungeeignet erscheinenden Bewerber bzw. einer ihm ungeeignet erscheinenden Bewerberin zu geben, sofern er den mit ihm bzw. ihr gemeinsam antretenden anderen Teil des Tandems wählen möchte. Daneben ist die passive Wahlfreiheit für Kandidatinnen und Kandidaten dahingehend eingeschränkt, dass sie nur noch zu zweit antreten können: Um überhaupt als Parteikandidat wählbar zu sein, sind sie darauf angewiesen, eine Person des anderen Geschlechts zur gemeinsamen Kandidatur zu finden, unabhängig davon, ob diese Person die Wahlchancen steigern oder schmälern kann. 457 Hierneben

⁴⁵⁶ So auch für Sachsen-Anhalt: Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE, *LT-Drs*. 7/3968, dort § 14 Abs. 5 LWahlG-E. ⁴⁵⁷ *Hobusch*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 14.08.2019, Vorlage 5 zur LT-Drs. 7/3968, S. 7.

kann die parteiinterne Aufstellungsversammlung nicht mehr frei über die geschlechtliche Zusammensetzung des Tandems entscheiden. 458

Die Gleichheit der Wahl ist in Form der Erfolgsgleichheit der Stimmen betroffen. Da hierzu gleiche Erwägungen anzustellen sind wie im Zusammenhang mit den Listenquotierungen,⁴⁵⁹ wird auf die Ausführungen unter G. I. 1. b) Bezug genommen.

Die Unmittelbarkeit der Wahl wird durch die zwingende Verknüpfung der Wahl einer Frau mit der eines Mannes eingeschränkt. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Wähler faktisch einen der beiden Kandidaten überhaupt nicht wählen will, seine Wahl aber gezwungenermaßen in Kauf nimmt, um den anderen Kandidaten wählen zu können. Sein eigentlicher Wille kommt dann im Wahlergebnis nicht mehr zum Ausdruck.

Die Chancengleichheit der Parteien ist insoweit betroffen, als die Aufstellung eines aus einer Frau und einem Mann bestehenden Kandidatenduos für kleinere und homogen strukturierte Parteien besonders schwierig sein kann. Beeinträchtigt werden insbesondere solche Parteien, die auf Grundlage ihrer Satzung im Schwerpunkt die Interessen eines Geschlechts vertreten wollen, sodass ihre Mitglieder auch nur oder überwiegend Personen dieses Geschlechts sind. 461

Dass diese Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein könnten, ist nicht erkennbar. Insoweit gelten hier die gleichen Erwägungen wie zur Rechtfertigung der durch eine Listenquotierung verursachen Beeinträchtigungen von Verfassungsrecht.⁴⁶²

Daneben dürfte bei einer solchen "Tandemlösung" praktisch Folgendes zu berücksichtigen sein: Eine Reduzierung der Wahlreise führt zu einer vergrößerten Fläche der neu zugeschnittenen Wahlkreise. Wahlkreiszuschnitte sind allerdings seit jeher äußerst umstritten, da von der Zuordnung einzelner Gebiete abhängen kann, welche voraussichtliche politische Mehrheit sich bei einer Wahl ergibt. Eine derartige – wenngleich unberücksichtigte – Einflussnahme auf Wahlergebnisse gilt es allerdings zu vermeiden, sodass eine willkürliche Neuzuschneidung auch dann nicht in Betracht kommen kann, wenn etwa die Zusammenlegung einzelner Wahlkreise aus organisatorischen Gesichtspunkten besonders zweckmäßig erscheint.

V. Fazit: Kein Paritätsgesetz auf Landes- und Kommunalebene ohne Verfassungsänderung auf Bundesebene

⁴⁵⁹ Vgl. *Ebenda*.

⁴⁵⁸ Ebenda.

⁴⁶⁰ *Ebenda*, S. 8.

⁴⁶¹ *Ebenda*, S. 8.

⁴⁶² Hierzu s. oben G. II.

Es dürfte zwar im Ausgangspunkt zutreffen, dass der Schaffung eines Paritätsgesetzes für Sachsen-Anhalt Art. 34 Verf LSA für sich betrachtet nicht entgegenstünde. 463 Allerdings darf nicht außer Acht bleiben, dass die Landesverfassung mit Blick auf die hier in Rede stehenden Verfassungsgüter Regelungen enthält, die im Wesentlichen mit der Bundesverfassung gleichlaufend sind, da die Landesverfassung dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG genügen muss. Angesichts dessen ist ein Paritätsgesetz auf Landesebene auch am Maßstab des Grundgesetzes zu messen.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen daneben, dass Paritätsgesetze letztlich auf eine Ergebnisgleichheit zielen dürften, die erhebliche, wohl nicht durch das Fördergebot zu rechtfertigende Eingriffe in Grundrechte und wesentliche, durch das Grundgesetz geschützte Verfassungsgüter mit sich brächten.

Dies vorangestellt spricht vieles dafür, dass einem Paritätsgesetz auf Landesebene zunächst eine Änderung des Grundgesetzes vorausgehen müsste. Diese Schlussfolgerung dürfte durch eine Betrachtung der zeitlichen Abfolge der Gesetzgebungsverfahren in EU-Ländern, in denen paritätische Wahlgesetze bereits existieren, gestützt werden: 464

- Art. 11bis der belgischen Verfassung schreibt unter anderem fest, dass das Gesetz Frauen und Männern die gleiche Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten gewährleisten muss und insbesondere ihren gleichen Zugang zu durch Wahl vergebenen Mandaten und öffentlichen Mandaten fördert. Bereits seit 1994 hatte es in Belgien gesetzliche Geschlechterquoten gegeben, diese sahen indes keine gleiche Anzahl von Männern und Frauen vor und wurden daher stark kritisiert. Die Paritätsklausel wurde daher im Jahr 2002 in die Verfassung aufgenommen, um eine Rechtsgrundlage für die geforderten paritätischen Geschlechterquoten zu schaffen. Diese wurden für die subnationale Ebene im Jahr 2006 mit dem Kommunalwahlgesetz und für die nationale Ebene mit dem Wahlgesetz im Jahr 2007 eingeführt.
- Auch in Frankreich wurde vor Erlass des Parité-Gesetzes die Verfassung im Jahr 1999 geändert. Artikel 3 der Verfassung wurde wie folgt ergänzt: "Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern." Erst nachdem so etwaige verfassungsrechtliche Hürden mit der Verfassungsänderung beseitigt waren, wurde das "Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern" geschaffen, das im Jahr 2001 in Kraft trat. 467
- ➤ Die griechische Verfassung bestimmt in der Fassung von 2008 mit Artikel 116 Nr. 2, dass positive Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellen und dass der Staat Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen von Frauen trifft. Im Jahr 2010 verabschiedete

92

⁴⁶³ So wohl *von Achenbach,* Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 12.08.2019, Vorlage 2 zur LT-Drs. 7/3968, S. 5.

⁴⁶⁴ Die nachfolgende Darstellung ist rein beispielhaft und stellt keine vollständige Auflistung der EU-Staaten mit Paritätsgesetzen dar.

⁴⁶⁵ Meier, Fact Sheet on Belgium, 2014; *IDEA*, Gender Quotas Database, Belgium, letztes Update: 20.12.2019.

⁴⁶⁶ Meier, Fact Sheet on Belgium, 2014.

Näher hierzu mit weiteren Nachweisen s. oben E. I. und II.

der griechische Gesetzgeber paritätische Regelungen für das Kommunalwahlrecht, im Jahr 2012 führte er die Quote auch auf nationaler Ebene ein. 468

- ➤ Artikel 33 der polnischen Verfassung von 1997 garantiert Mann und Frau gleiche Rechte in der Familie und im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben. Daneben regelt er, dass Frau und Mann unter anderem das gleiche Recht auf Ausübung der Ämter, Erfüllung von Funktionen und Erhalt öffentlicher Würden und Auszeichnungen haben. Mit dem Wahlgesetz von 2011 folgte die Einführung von Quotenregelungen für alle Wahlen, einschließlich Parlamentswahlen (mit Ausnahme des Senats), Wahlen zum Europäischen Parlament und Kommunalwahlen. 469
- ➢ Der portugiesische Verfassungsgeber nahm 1997 in Art. 109 der Verfassung den Zusatz auf, dass das Gesetz die Gleichheit in der Ausübung der staatsbürgerlichen und politischen Rechte und die Gleichbehandlung der Geschlechter im Zusammenhang mit dem Zugang zu öffentlichen Funktionen gewährleistet. Im Jahr 2006 wurde das Paritätsgesetz verabschiedet. ⁴⁷⁰
- ➤ Gemäß dem im Jahr 2004 entsprechend geänderten Art. 43 der Verfassung in Slowenien sieht das Gesetz dort Maßnahmen vor, um die Chancengleichheit von Männern und Frauen bei den Wahlen zu staatlichen Behörden und Kommunalbehörden zu fördern. Mit dem Kommunalwahlgesetz schuf der slowenische Gesetzgeber im Jahr 2005 Quotenregelungen für die subnationale Ebene. Im Jahr 2006 folgte mit dem Gesetz über die Wahlen zur Nationalversammlung eine Quotenregelung für die nationale Ebene. ⁴⁷¹
- Artikel 23 Abs. 2 der spanischen Verfassung von 1978 garantiert den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf Zugang zu öffentlichen Funktionen und Ämtern unter den Bedingungen der Gleichheit und gemäß den gesetzlichen Bestimmungen. Das 2005 im Baskenland verabschiedete Gleichstellungsgesetz verpflichtet die Regierung, bei der Zusammensetzung des Kabinetts eine 40-prozentige Quote für beide Geschlechter einzuhalten. In den Wahllisten der Parteien müssen Frauen mindestens 50 Prozent aller Kandidaten ausmachen. Für ganz Spanien änderte das im März 2007 verabschiedete Gleichstellungsgesetz das Wahlgesetz und führte für die Wahlen auf allen Ebenen das Prinzip der ausgewogenen Präsenz weiblicher und männlicher Kandidaten ein. 472

Es ist anzunehmen, dass eine Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland die der Schaffung eines Paritätsgesetzes auf Landes- und Kommunalebene gegenwärtig wohl entgegenstehenden Hürden beseitigen würde.

Wie sich eine etwaige Verfassungsänderung auf Bundesebene konkret auswirken würde, kann allerdings vorab nicht beurteilt werden.

⁴⁶⁸ *IDEA*, Gender Quotas Database, Greece, letztes Update: 20.12.2019.

⁴⁶⁹ Ebenda, Poland, letztes Update: 20.12.2019.

⁴⁷⁰ Ebenda, Portugal, letztes Update: 20.12.2019.

⁴⁷¹ Ebenda, Slovenia, letztes Update: 26.11.2019.

⁴⁷² Ebenda, Spain, letztes Update: 20.12.2019.

VI. Problemaufriss: Verstoß gegen die

Verfassungsidentität?

Dies führt zu der Folgefrage, ob eine solche Verfassungsänderung möglich wäre. Diskussionswürdig erscheint insoweit, ob Verfassungsänderungen auf Bundes- und Landesebene, die eine Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Aufstellung von Wahllisten ermöglichen sollen, der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG bzw. Art. 78 Abs. 3 Verf LSA standhalten würden.

Art. 79 Abs. 3 GG bzw. Art. 78 Abs. 3 Verf LSA verbieten unter anderem Verfassungsänderungen, durch die das Demokratieprinzip berührt würde.

Das Demokratieprinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar. ⁴⁷³ Die Mütter und Väter des Grundgesetzes, dem die Landesverfassung nachempfunden ist, wollten jeder künftigen politischen Entwicklung eine unübersteigbare Grenze setzen. ⁴⁷⁴ Damit unterliegt das Demokratieprinzip einem absoluten Schutz, der einer Relativierung im Einzelfall nicht zugänglich ist: ⁴⁷⁵ Die Verletzung der in Art. 79 Abs. 3 GG festgelegten Verfassungsidentität ist zugleich ein Übergriff in die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Die verfassungsgebende Gewalt hat insofern den Vertretern und Organen des Volkes kein Mandat erteilt, über die Verfassungsidentität zu verfügen. ⁴⁷⁶

Inwieweit die Ewigkeitsgarantie einer Quotenregelung etwa nach dem Vorbild der Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen entgegensteht, ist noch weitgehend ungeklärt. 477

Wie vorstehend bereits ausgeführt, sprechen unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der verfassungsrechtlichen Literatur jedoch gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass eine Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listenaufstellung mit dem Demokratieprinzip unvereinbar wäre. Es ist derzeit folglich nicht auszuschließen, dass eine Verfassungsänderung sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene an der Ewigkeitsgarantie scheitern könnte. 478

VII. Kein Verstoß des geltenden Landeswahlrechts gegen Art. 3 Abs. 2, 3 Satz 1 GG und Art. 34 Verf LSA

Das geltende Wahlrecht im Land Sachsen-Anhalt sieht weder für Landtagswahlen noch für Kommunalwahlen eine Geschlechterquote vor. Ein Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 34 Verf LSA niedergelegte Fördergebot ist hierin allerdings nicht zu sehen, zumal ein Handlungsgebot

⁴⁷³ BVerfGE 89, 155 (182); 123, 267 (343).

⁴⁷⁴ BVerfGE 123, 267 (343).

⁴⁷⁵ Burmeister/Greve, ZG 2019, 154 (165).

⁴⁷⁶ BVerfGE 123, 267 (344).

⁴⁷⁷ Burmeister/Greve, ZG 2019, 154 (166).

⁴⁷⁸ Dies bejahend: *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (164 f.); *Jutzi*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 12; wohl auch *Sachs* in: *Sachs*, GG, 2018, Art. 79 Rn. 65; a. A.: *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, der in seiner Ausarbeitung "Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern" vom 29.01.2008 ohne nähere Begründung noch davon ausgeht, dass ein Verstoß gegen die Ewigkeitsgarantie nicht gegeben wäre (WD 3 – 008/08, S. 7), in der Ausarbeitung "Geschlechterparität bei Wahlen auf Bundesebene nach brandenburgischem Vorbild" vom 06.02.2019 allerdings schon vorsichtiger ausführt, ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG werde "soweit ersichtlich [...] derzeit jedenfalls nicht vertreten" (WD 3 – 3000 – 032/19, S. 4).

nicht festgestellt werden kann. So wurde bereits aufgezeigt, dass die gesetzliche Einführung paritätischer Quotenregelungen zu erheblichen Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter führen würde, die wohl nicht durch das Fördergebot gerechtfertigt werden könnten.

Dessen ungeachtet verpflichten weder die Landesverfassung noch das Grundgesetz den Gesetzgeber zum Erlass gesetzlicher Quotenregelungen.

Art. 34 Verf LSA verpflichtet das Land und die Kommunen, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Ein ausdrücklicher, an den Landesgesetzgeber gerichteter, nach Inhalt und Umfang hinreichend umgrenzter Gesetzgebungsauftrag lässt sich dem jedoch nicht entnehmen. Dem Gesetzgeber ist bei der Befolgung dieses Verfassungsauftrags ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfüllt, obliegt seiner Gestaltungsbefugnis.

Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG schreibt fest, dass der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers wird hiermit allerdings ebenfalls nicht vorgegeben; dies wäre einerseits mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung unvereinbar und würde andererseits den notwendigen Gestaltungsspielraum des Normgebers unzulässig beschränken. 481

Auch soweit Art. 34 Verf LSA oder Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG subjektive Rechte entnommen werden bzw. dem Fördergebot Grundrechtscharakter zuerkannt wird, besteht Einigkeit darüber, dass sich daraus in aller Regel kein Anspruch auf eine bestimmte Fördermaßnahme, sondern allenfalls auf ein überhaupt zielgerichtetes Tätigwerden ableiten lässt; die Entscheidung über konkrete Maßnahmen, ihre aktuelle Erforderlichkeit sowie ihre Geeignetheit im Einzelnen obliegt jedoch ausschließlich dem Gesetzgeber. 482

Hierneben dürften die Regelungen des geltenden Landes- und Kommunalwahlrechts keinen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot begründen. Die Ursache der derzeitigen Unterrepräsentanz von Frauen in politischen Ämtern dürfte nicht in den geltenden Regelungen liegen, die einen Zugang von Frauen weder erkennbar verhindern noch erkennbar erschweren.

H. Parität ohne starre Quote – weitere Lösungsansätze

Bisher wurde untersucht, inwieweit eine starre und verbindliche Quotenregelung mit der Verfassung vereinbar wäre. Gerade mit Blick auf die erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die eine solche Regelung auf Landes- und Kommunalebene mit sich brächte, sind bereits mehrere alternative Lösungsvorschläge in die bundesweite Diskussion eingebracht worden. Die nachfolgenden Ausführungen enthalten eine Darstellung und kurze Untersuchung der Umsetzbarkeit dieser Ansätze, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Daneben soll untersucht werden, welche Maßnahmen der Landesgesetzgeber, das Parlament und die Parteien bereits nach geltendem Recht ergreifen könnten.

⁴⁷⁹ S. für die Verfassungslage in Bayern *BayVerfGH*, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 124, zit. n. juris.

⁴⁸⁰ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, Rn. 127, zit. n. juris.

⁴⁸¹ *Ebenda*, Rn. 122.

⁴⁸² *Ebenda*, Rn. 128, m. w. N.

I. Gesetzliche Maßnahmen

Ein Großteil der diskutierten Vorschläge und Modelle sieht Änderungen des bestehenden (Landes)Wahlrechts vor, die ohne Verfassungsänderungen zur Stärkung einer politischen Teilhabe von Frauen beitragen sollen, im Unterschied zu den vorangehend untersuchten Quotenregelungen aber nicht zwingend zu Parität führen. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass je nach Ausgestaltung sowohl das Wahlsystem als auch der Wahlmodus zu einer Verbesserung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern beitragen können, ohne dass Ergebnisgleichheit forciert wird.

Eine entsprechende Gesetzesänderung unterfiele auch der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das Grundgesetz schreibt in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich vor, nach welchen Grundsätzen die Wahl durchzuführen ist und überlässt im Übrigen die Ausgestaltung des Wahlrechts dem Gesetzgeber (Art. 38 Abs. 3 GG). Diese ihm anvertraute Aufgabe erschöpft sich nicht in der Regelung technischer Einzelheiten, sondern erfordert schon im Hinblick auf die Auswahl des Wahlsystems und dessen Durchführung im Einzelnen vielfältige Entscheidungen von großer Tragweite. Dem Gesetzgeber ist daher ein weiter Gestaltungsspielraum gewährt. ⁴⁸³ Es steht ihm also frei, das Wahlsystem oder den Wahlmodus – wie einige der vorgeschlagenen Modelle dies vorsehen – insgesamt hin zu einer verstärkten Personalisierung der Wahl zu verändern und den Wählerinnen und Wählern so die Möglichkeit zu geben, die Zusammensetzung des Landesparlaments und politischer Entscheidungsgremien über eine gezielte Personenauswahl zu beeinflussen. Inwieweit die einzelnen Vorschläge sich in Sachsen-Anhalt konkret und sinnvoll umsetzen ließen, kann hier jedoch nicht im Einzelnen untersucht werden.

1. Änderung des Stimmgebungsverfahrens: Begrenzt offene/ variable Listen auf Landesebene

Die Wählerschaft kann die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten auf einer Wahlliste bei Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt nicht beeinflussen, sondern die Stimme nur für die Liste insgesamt abgeben. Dadurch richtet sich der Wahlerfolg der Kandidatinnen und Kandidaten nach dem zuvor innerparteilich festgelegten Listenplatz. Vorgeschlagen wird daher, starre Listen durch variable Listen zu ersetzen, wie dies bereits in einigen Kommunalwahlgesetzen festgelegt ist. ⁴⁸⁴ Bei variablen Listen ist es den Wählerinnen und Wählern möglich, mit ihrer Zweitstimme die Reihenfolge der Listenplätze zu verändern und so die Erfolgsaussichten der Kandidatinnen und Kandidaten zu beeinflussen.

Hierneben könnten die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens auch auf Landesebene eingeführt werden: Die Wähler könnten so bestimmte Kandidatinnen oder Kandidaten aus der Liste "herausgreifen". Der Mandatserfolg wäre damit – wie schon bei den Kommunalwahlen – nicht mehr (nur) an den Listenplatz geknüpft, sondern auch an die Anzahl der erhaltenen Stimmen. 485

⁴⁸³ BVerfGE 59, 119 (124).

⁴⁸⁴ *Zypries/Holste,* NJW 2008, 3400 (3403).

⁴⁸⁵ Ebenda.

Von Vorteil ist es, dass neben Sachsen-Anhalt auch zahlreiche weitere Bundesländer in ihren Kommunalwahlgesetzen bereits variable Listen bzw. die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens vorsehen. In Bayern findet für die Wahlen zum Landtag bereits eine personalisierte Verhältniswahl mit offenen Listen statt und in Bremen und Hamburg werden die Bürgerschaftswahlen als Verhältniswahl mit offenen Listen durchgeführt. Diese Art des Wählens ist folglich bereits in ausreichendem Maße erprobt. Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken dürften sich ebenfalls nicht ergeben.

Fraglich ist allerdings der Effekt auf die Repräsentanz von Frauen im Landtag, denn wie die tatsächlichen Gegebenheiten auf kommunaler Ebene zeigen, sind Frauen dort ebenfalls nicht paritätisch, sondern vielmehr zu einem niedrigeren Anteil als Männer vertreten.

2. Vorbild des Hamburgischen Bürgerschaftswahlrechts

Ebenfalls vorgeschlagen wird der Wechsel zu Mehrmandatswahlkreisen nach dem Vorbild des Hamburgischen Bürgerschaftswahlrechts. 487

Das Bürgerschaftswahlrecht⁴⁸⁸ gilt als kompliziert, ist allerdings auch eines der modernsten Landesund Kommunalwahlsysteme. Eingeführt durch Volksbegehren mit anschließendem Bürgerschaftsbeschluss sieht es nunmehr Verhältniswahl mit offenen Wahlkreislisten (17 Mehrmandatswahlkreise, in denen jeweils drei bis fünf Sitze von den Parteien errungen werden können) und offene Landeslisten vor. Jeder Wähler hat zehn Stimmen, von denen fünf für Wahlkreisstimmen auf Kandidaten im Wahlkreis und fünf als Landesstimmen für Kandidaten auf den Landeslisten oder für Landeslisten in ihrer Gesamtheit vergeben werden können. Die fünf Wahlkreisstimmen können alle auf einen Kandidaten oder in beliebiger Weise auf mehrere Kandidaten auch verschiedener Parteien verteilt werden. Die fünf Landesstimmen können die Wählerinnen und Wähler an die von den Parteien aufgestellten Personen, aber auch an die Parteiliste selbst vergeben. Letzteres bedeutet, dass sie dafür votieren, die auf die Partei entfallenden Mandate in der Reihenfolge zu vergeben, wie sie die Partei bei ihrer Kandidatenliste aufgestellt hat. Die einer Partei zustehenden Wahlkreissitze (zu verteilen sind dabei 71 Sitze von insgesamt 121 Sitzen) werden in den Wahlkreisen auf die Kreiswahlvorschläge der Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber verteilt (Verfahren nach Sainte-Laguë in den Wahlkreisen). Die einer Partei zustehenden Wahlkreissitze werden an die Bewerber mit den meisten Stimmen der jeweiligen Partei vergeben. Die übrigen Sitze (50 Sitze) werden über die Landesliste an diejenigen Parteien und Wählergruppen vergeben, die mindesten fünf Prozent der gültigen Landesstimmen erhalten haben. 489

a) Vor- und Nachteile

⁴⁸⁶ Zicht, Landtagswahlrecht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Landtagswahlen.

⁴⁸⁷ Zypries/Holste, NJW 2008, 3400 (3403).

⁴⁸⁸ Es wird hier nur in groben Zügen und auf das für die Darstellung Wesentliche reduziert dargestellt.

⁴⁸⁹ S. zum Ganzen: *Hamburgische Bürgerschaft:* Neues Wahlrecht; *Fehndrich/Zicht,* Hamburg Bürgerschaftswahl.

Die Vorteile eines solchen Wahlrechts liegen auf der Hand: Wer ins Parlament einzieht, bestimmen die Wählerinnen und Wähler. Den Parteien ist der Einfluss auf die Sitzverteilung an einzelne Personen so gut wie entzogen, denn die Wählerinnen und Wähler können sich über die Listenvorschläge der Parteien hinwegsetzen und einzelne Bewerber im Rang "nach vorne schieben". Auf diese Weise können sie die Zusammensetzung des Parlaments auch im Hinblick auf die Geschlechtszugehörigkeit der Abgeordneten bestimmen.

Nachteilig ist allerdings die hohe Komplexität des Verfahrens, die zu langwierigen Auszählungen führt. Daneben wird auch ein Rückgang der Wahlbeteiligung seit 2011 mit dem neuen Wahlsystem in Verbindung gebracht. Kosten und Materialbedarfe sind enorm. 490 Denkbar ist auch, dass ein Wahlkampf sich von der Parteiebene löst und vielmehr personenbezogen zwischen den einzelnen Kandidaten stattfindet.

b) Kurze verfassungsrechtliche Würdigung

Mit Urteil vom 27. April 2007 (Az. 4/06) hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Änderung des Wahlrechts durch ein entsprechendes Änderungsgesetz für zulässig befunden.

Ein zentrales verfassungsrechtliches Problem kann sich im hamburgischen Wahlsystem allerdings dadurch ergeben, dass bei der Zuteilung innerhalb der Landesliste die auf einen Kandidaten abgegebenen Personenstimmen gerade verhindern, dass der Kandidat gewählt wird, weil dadurch das Verhältnis von Listen- und Personenstimmen verändert wird. 491 Das bedeutet, dass sich die abgegebenen Wählerstimmen gerade gegen den Wählerwillen auswirken können. Dieser Effekt des negativen Stimmgewichts ist nach der zum Bundeswahlgesetz ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gleichheit und vereinbaren. 492 Unmittelbarkeit Wahl nicht zu Inwieweit das hamburgische Bürgerschaftswahlrecht trotz des möglichen Effekts des negativen Stimmgewichts verfassungsgemäß ist, ist bislang nicht abschließend geklärt.

3. Wahlrechtsänderung nach dem Modell von Sütterlin-Waack

Nach dem Vorschlag der Justizministerin von Schleswig-Holstein Dr. Sütterlin-Waack soll eine Änderung des derzeitigen Wahlrechts nur bei den Direktmandaten (Erststimme) ansetzen, nicht aber bei den Landeslisten (Zweitstimme). Das bisherige Wahlsystem soll erhalten bleiben; eine Reduzierung der Wahlkreise soll nicht erfolgen. Auch weiterhin soll pro Wahlkreis nur eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt werden.

Allerdings sollen die Parteien künftig pro Wahlkreis zwei Kandidaten, nämlich jeweils eine Frau und einen Mann ("geschlechterverschiedene Doppelkandidatur"), aufstellen. Die Wählerinnen und

98

⁴⁹⁰ Vgl. *Pergande,* Die Tücken des Wahlrechts, FAZ, Artikel vom 15.02.2015; *Schneider,* Vier Hefte, fünf Kreuze, zwanzig Stimmen, SZ, 20.02.2011. ⁴⁹¹ *Meyer,* Kleine Korrekturen am Hamburger Wahlrecht, Hamburger Abendblatt, 14.04.2018.

⁴⁹² BVerfGE 121, 266 (294 ff.); 131, 316 (334 ff).

Wähler geben indes weiterhin nur eine Erststimme ab und können sich so entscheiden, ob sie die Kandidatin oder den Kandidaten wählen. 493

a) Vor- und Nachteile

Gegenüber anderen Vorschlägen zeichnet der in Rede stehende Vorschlag sich durch zahlreiche Vorteile aus: Es wird keine gesetzliche Quote festgelegt und somit auch keine Ergebnisgleichheit erzwungen; trotzdem wird die Chancengleichheit der Geschlechter erhöht. Die Wahlmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler werden ausgeweitet und ihre Entscheidungsfreiheit wird somit erhöht. Weder Männer noch Frauen werden aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert, sondern gleichrangig berücksichtigt. Trotzdem entscheidet im Ergebnis nicht der Gesetzgeber, sondern es entscheiden die Wählerinnen und Wähler über die Verteilung von Mandaten an weibliche und männliche Abgeordnete. Auch für die Parteien bedeutet eine solche Wahlrechtsänderung keine Einschränkung bei der Kandidatenauswahl. Vielmehr erhalten sie die Möglichkeit, durch die Benennung einer zusätzlichen Kandidatin bzw. eines zusätzlichen Kandidaten ihre Chancen zu erhöhen. Die unterliegende Kandidatin bzw. der unterliegende Kandidat muss auch nicht unberücksichtigt bleiben; vielmehr können beide Kandidaten grundsätzlich im Wege einer Doppelkandidatur zugleich über die angeschlossene Landesliste antreten (§ 23 Abs. 4 LWG LSA).

Nachteilig ist demgegenüber, dass der Vorschlag sich nicht zu einem Umgang mit Personen des "dritten Geschlechts" verhält. Daneben dürfte klarzustellen sein, dass es sich bei den Direktkandidaten um gleich "geeignete" Kandidaten handeln muss. Anderenfalls könnten Parteien dazu neigen, die Regelung durch Mandatierung einer offensichtlich chancenlosen Person neben der eigentlich favorisierten Person zu umgehen.

b) Kurze verfassungsrechtliche Würdigung

Durch das Modell nach Sütterlin-Waack dürfte die passive Wahlfreiheit der Kandidaten betroffen sein, weil die Kandidatur nicht jedem Kandidaten auf beiden Direktmandatsplätzen möglich wäre. Umgekehrt dürften die Chancen der Kandidaten hierdurch allerdings erhöht werden, weil parteiintern Männer grundsätzlich nur noch mit Männern und Frauen grundsätzlich nur noch mit Frauen konkurrieren würden. Die aktive Wahlfreiheit dürfte nicht negativ betroffen sein; das Wahlrecht der Wähler dürfte vielmehr noch "erweitert" werden, da sie sich nicht mehr nur für eine durch die jeweilige Partei aufgestellte Person, sondern zwischen zwei Kandidaten entscheiden könnten.

Allerdings dürfte die Parteienfreiheit beeinträchtigt sein, weil den Parteien die Möglichkeit genommen würde zu entscheiden, welchen Kandidaten welchen Geschlechts sie für die Direktkandidatur nominieren und sie nunmehr gesetzlich zur Aufstellung von je einer Frau und einem Mann verpflichtet würden. Dabei dürfte jedoch zu berücksichtigen sein, dass auf diese Weise jede Partei statt eines nunmehr zwei aus ihrer Sicht vielversprechende Kandidaten aufstellen könnte. Die Kandidaten dürften der Partei im Falle der Nichtwahl auch nicht verloren gehen, sondern könnten –

-

⁴⁹³ Focus online, Justizministerin will bestehendes Wahlrecht ändern, Video.

wie ausgeführt – im Wege der Doppelkandidatur über die Landesliste ein Abgeordnetenmandat erhalten.

Problematisch erscheint die Verpflichtung zu einer Doppelkandidatur indes mit Blick auf solche Parteien, die aufgrund ihrer Mitgliederstruktur bzw. ihrer politischen Ausrichtung nicht in der Lage sind, Kandidaten beider Geschlechter aufzustellen. Daneben dürfte es – wie angemerkt – erforderlich sein, auch eine Regelung hinsichtlich Personen des "dritten Geschlechts" zu treffen, um dem Diskriminierungsverbot zu entsprechen.

4. Wahlrechtsänderung nach dem Modell von Oppermann

Bundestagsvizepräsident *Oppermann* schlägt – bezogen auf den Bundestag – vor, die Zahl der Wahlkreise von jetzt 299 auf künftig 120 zu reduzieren, dafür aber in jedem Wahlkreis jeweils einen Mann und eine Frau direkt wählen zu lassen. In diesem Zusammenhang spricht er von einem "Quasi-Drei-Stimmen-Wahlrecht", da der Wähler sich für eine Frau, einen Mann und eine Partei entscheiden könne. Besonders im Mittelpunkt steht dabei die erhebliche Reduzierung der Wahlkreise um etwa 60 Prozent, wobei die zunächst erfolgende Reduzierung von derzeit 299 auf 240 Wahlkreise der Verkleinerung des Bundestages dienen und erst dann – zwecks Frauenförderung – eine weitere Reduzierung auf 120 Wahlkreise stattfinden soll, um Doppelkandidaturen zu ermöglichen. Unklar bleibt, ob Oppermann dem Wähler tatsächlich drei Stimmen zugestehen möchte 496, wobei die Möglichkeit einer praktischen Umsetzung fraglich ist. Faktisch dürfte das so bezeichnete "Oppermann-Modell" allerdings der "Tandem-Lösung" des französischen Rechts entsprechen. Da hierzu bereits mehrfach ausgeführt wurde, wird an dieser Stelle auf weitere Darstellungen verzichtet.

5. Quotierung durch Ausgleich über die Wahlliste

Ebenfalls vorgeschlagen wird, die Direktkandidaturen durch einen Ausgleich über die Wahlliste zu quotieren. Hierzu werden die Zahl der Wahlkreise und die Direktwahlelemente nicht verändert. Allerdings soll die Repräsentanz eines Geschlechts bei den Direktmandaten so ausgeglichen werden, dass bei der Verteilung von Mandaten über die Wahlliste nur noch Personen des jeweils anderen Geschlechts berücksichtigt werden. So sollen etwa, wenn eine Partei insgesamt zehn Mandate gewinnt, von denen fünf über Direktwahlkreise von Männern gewonnen werden, nur noch Kandidatinnen auf der Wahlliste ein Mandat erhalten. 497

Dieses Modell begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken, da eine entsprechende Regelung nicht nur die Parteienfreiheit beträfe, sondern auch in erheblichem Maße in die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl eingriffe: Es hinge letztlich von der Verteilung der Direktmandate ab, welche Kandidaten über die Wahlliste noch berücksichtigt werden können. Damit ist die Liste jedoch dem Wählereinfluss faktisch vollständig entzogen. Wäre sie offen, würde die

_

⁴⁹⁴ Zeit Online, Der Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, 16.01.2019.

⁴⁹⁵ Jungholt, Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, Welt.de, 16.01.2019.

⁴⁹⁶ So wohl verstanden von *Hesse,* So könnte der Bundestag schrumpfen, Spiegel.de, Artikel vom 21.01.2019.

⁴⁹⁷ EAF Berlin, Wegweiser Parität, 3. Auflage 2019, S. 19.

Wählerstimme nur gezählt, sofern sie zufällig auf eine Person des berücksichtigungsfähigen Geschlechts entfallen ist. Wäre sie geschlossen, wäre für den Wähler nicht vorhersehbar, welche Kandidaten berücksichtigt werden, weil die Listenplätze bei einer vom Geschlecht abhängigen Auswahl nur bedingt relevant wären. In ähnlicher Weise wären die Parteien betroffen, die in der Folge wohl gezwungen wären, ihre Spitzenkandidaten im Wege der Doppelkandidatur sowohl in den Direktwahlkreisen als auch über die vorderen Listenplätze antreten zu lassen, um eine aussichtsreiche Mandatierung der aus ihrer Sicht am besten qualifizierten Personen sicherzustellen.

Im Übrigen ergeben sich hier dieselben rechtlichen Fragen wie bei der Einführung starrer Quoten nach französischem Vorbild, sodass auf die obigen Ausführungen Bezug genommen wird.

6. Schaffung einer Soll-Vorschrift mit appellativem Charakter

Eine weitere Möglichkeit ist es, nach dem Vorbild des baden-württembergischen Kommunalwahlgesetzes, des hessischen Kommunalwahlgesetzes oder des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetzes eine Soll-Vorschrift in das Kommunal- und bzw. oder Landeswahlgesetz aufzunehmen, die an die Parteien appelliert, sich bei der Aufstellung ihrer Wahlvorschläge im Regelfall an Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu orientieren. Formuliert werden könnte dabei eine wünschenswerte Zielgröße für den Frauenanteil auf der Wahlliste.

a) Rechtmäßigkeit von Soll-Regelungen: Vorteil

Soll-Vorschriften mit appellativem Charakter, wie sie etwa das Wahlrecht in Baden-Württemberg kennt, zeichnen sich durch ihre fehlende Verbindlichkeit und fehlende Sanktionsmöglichkeiten im Fall ihrer Nichtbefolgung aus. Aufgrund dieses nicht zwingenden Charakters greifen sie grundsätzlich auch nicht bzw. nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise in die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG, die in Art. 21 Abs. 1 GG verankerte Parteienfreiheit oder in das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 2 GG ein.

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint mit Blick auf das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG eine auf Frauen und Männer beschränkte Soll-Vorschrift, die Personen des "dritten Geschlechts" unberücksichtigt lässt, allerdings nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017⁴⁹⁸ zum Personenstandsgesetz. Zwar führt ein Verstoß gegen die Soll-Regelung nicht automatisch zu Sanktionen bis hin zur Unzulässigkeit des Wahlvorschlages und den Parteien bleibt im Rahmen einer Soll-Vorschrift bei der Aufstellung ihrer Wahllisten ausreichend Spielraum für die Berücksichtigung aller drei Geschlechter. Allerdings kann auch eine Soll-Regelung bei entsprechender Formulierung den Blick auf zwei Geschlechter verengen.

Sobald die Parteien für den Fall der Nichtbefolgung jedoch Nachteile zu befürchten hätten, könnte überdies auch eine weiche Soll-Vorschrift derart Steuerungscharakter entfalten, dass die oben genannten Verfassungsgüter wiederum betroffen sind. In so einem Fall stellen sich ähnliche Probleme, wie mit den obigen Ausführungen zur Verfassungskonformität von Quotenregelungen

-

 $^{^{\}rm 498}$ BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 –, zit. n. juris.

aufgezeigt. Fraglich ist, wann eine Partei mit derart lenkenden Nachteilen zu rechnen hätte und ob etwa ein drohender Verlust des öffentlichen Ansehens hierfür bereits ausreichend wäre. 499

b) Gleichstellungspolitische Wirksamkeit: Nachteil

Die Wirksamkeit solcher unverbindlicher Empfehlungen wird als äußerst begrenzt eingeschätzt.⁵⁰⁰ Laut Paritätsbericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz ist der Frauenanteil in den kommunalen Parlamenten nach Einführung der Soll-Vorschrift bis 2014 um lediglich 1,4 Prozent gestiegen.⁵⁰¹ Auch in Baden-Württemberg ist trotz der im Kommunalwahlgesetz verorteten Soll-Regelung kein erheblicher Anstieg des Frauenanteils in kommunalen Entscheidungsgremien erkennbar. Bei den Kommunalwahlen 2014 stieg der Frauenanteil in den Gemeinderäten um knapp 2 Prozent und in den Kreistagen um knapp 3 Prozent.⁵⁰²

7. Motivation der Wähler

Zu denken ist auch daran, die Wählerinnen und Wähler für die Thematik zu sensibilisieren. Dies könnte etwa durch Maßnahmen wie Kampagnen erfolgen. Fraglich ist allerdings, inwieweit eine Kampagne verfassungsrechtlich unbedenklich ist, wenn sie in besonders engem Zusammenhang mit dem Wahlvorgang an sich steht, also praktisch im Wahlraum stattfindet.

Zu betrachten ist in diesem Zusammenhang ein Vorstoß des Bundeslandes Rheinland-Pfalz, mit dem die Wählerinnen und Wähler quasi noch in der Wahlkabine sensibilisiert bzw. motiviert werden sollten:

In seiner 49. Sitzung am 25. April 2013 verabschiedete der Landtag Rheinland-Pfalz in zweiter Lesung ein Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes, mit dem Paritätsbestimmungen im Kommunalwahlrecht eingeführt wurden. Unter anderem beinhaltete dies eine Regelung über Angaben zur Geschlechterparität und den Aufdruck "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" auf den Stimmzetteln für die Kommunalwahl. Daneben sollten der tatsächliche Geschlechteranteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften, wie er sich zwei Monate vor der Wahl darstellt, sowie der Geschlechteranteil des Wahlvorschlages auf den Stimmzetteln abgedruckt werden. ⁵⁰³

Die entsprechenden Regelungen zur Änderung des Landeskommunalwahlgesetzes waren Gegenstand mehrerer Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, der sie unmittelbar vor den anstehenden Kommunalwahlen wegen nicht gerechtfertigten Verstoßes gegen den Grundsatz der Wahlfreiheit außer Kraft setzte. Folglich durften die neu gestalteten Stimmzettel nicht eingesetzt werden. Seine Entscheidung im Eilverfahren bestätigte der

⁴⁹⁹ Dagegen spricht, dass dann wohl auch weiche und rein appellative Soll-Vorschriften regelhaft verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen müssten.

⁵⁰⁰ EAF Berlin, Wegweiser Parität, 3. Auflage 2019, S. 21.

⁵⁰¹ *LT-Drs*. 16/5288, S. 3 f.

⁵⁰² Ebenda.

⁵⁰³ LT-Drs. 16/2271 und Plenarprotokoll 16/49, S. 2988 ff.

⁵⁰⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04. April 2014 – VGH A 15/14 –, zit. n. juris.

Verfassungsgerichtshof im Hauptsacheverfahren.⁵⁰⁵ Zur Begründung führte er in seinem Beschluss vom 13. Juni 2014 im Wesentlichen aus:

Einschränkungen der Wahlfreiheit durch eine Gestaltung des Stimmzettels aus wahlrechtsbezogenen formalen, den Inhalt der Wahlentscheidung nicht berührenden Gründen könnten gerechtfertigt sein, wenn sie das zur Ordnung des Wahlverfahrens notwendige Maß nicht überschreiten. Staatliche Einwirkungen auf den Inhalt des Wählerwillens im Zeitpunkt der Stimmabgabe durch eine Gestaltung des Stimmzettels seien dagegen unzulässig. Das gelte selbst dann, wenn sie die Verwirklichung materieller Verfassungsaufträge fördern sollten und keinen parteiergreifenden Charakter hätten. Die dann unbedingte Unzulässigkeit der staatlichen Einwirkung auf die Willensbildung des Wählers folge in diesem Fall bereits aus ihrem unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammentreffen mit dem eigentlichen Wahlakt.

Den staatlichen Organen sei eine im Verhältnis zur zeitlichen Nähe des Wahltermins graduell ansteigende Zurückhaltungspflicht auferlegt. In Vorwahlzeiten unterlägen staatliche Einwirkungen auf die Willensbildung des Volkes dem Gebot äußerster Zurückhaltung. Im nahen Vorfeld der Wahl trete die Befugnis der Regierung, den Bürger sachlich zu informieren, zunehmend hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen nach Möglichkeit von staatlicher Einflussnahme freizuhalten. Eine unbedingte zeitliche Grenze jeder staatlichen Einwirkung auf die Willensbildung des Volkes stelle dabei der eigentliche Wahlakt als der "Grundakt demokratischer Legitimation" bzw. der "grundlegende Legitimationsakt" dar. Die Stimmabgabe bei der Wahl bilde das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk hin zu seinen Repräsentanten und sei damit die Grundlage der politischen Integration. Der Wahlakt sei in höchstem Maße der Integrität bedürftig. Die Zurückhaltungspflicht des Staates am Wahltag erfahre deshalb eine Zuspitzung in dem Schutz der räumlichen Sphäre des Wahllokals, in und vor dem eine Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild bereits einfachgesetzlich verboten sei. Nochmals gesteigert sei der räumliche Schutz der Wahlfreiheit durch die Privatheit der Wahlkabine, die den Wähler im Zeitpunkt der Stimmabgabe in jeder Hinsicht gegen äußerliche Einflüsse abschirme. Die Wahlkabine sichere nämlich nicht allein das Wahlgeheimnis ab, sondern auch die Freiheit der Wahl. Die Freiheit der Wahl verdichte sich im Zeitpunkt der Ausübung des Stimmrechts damit vorbehaltlich des Sonderfalls der Briefwahl – zu einem Schutz auch der räumlichen Sphäre, in der sich der individuelle politische Wille des einzelnen Wählers ungestört entfalten kann. Dieser Schutz erstrecke sich auch auf den amtlichen Stimmzettel als dem Medium der Willensbetätigung in der Wahlkabine, dessen sich der Wähler notwendig bedienen muss, um von seinem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Der Stimmzettel sei deshalb in besonderer Weise der Wahlfreiheit des Bürgers verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund könne eine inhaltliche Einwirkung auf das Ergebnis der Entscheidung des Wählers im Zeitpunkt des Wahlaktes und in der Privatheit der Wahlkabine durch eine Gestaltung des Stimmzettels auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie sonstigen, materiellen Verfassungswerten – etwa Gleichheits- und Freiheitsrechten oder Staatszielbestimmungen – diene.

Die Wähler seien im freiheitlichen Verfassungsstaat bei der Ausübung ihres Wahlrechts in inhaltlicher Hinsicht an sonstige, materielle Verfassungsvorgaben, insbesondere an die Grundrechte, weder unmittelbar noch mittelbar gebunden. Das Wahlvolk sei insoweit kein Teil der Repräsentation,

_

⁵⁰⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14 –, zit. n. juris.

sondern kreiere im Wahlakt erst dasjenige Organ, dem die repräsentative Aufgabe obliegt. Diese Grundstruktur der freiheitlichen Verfassung stehe nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Dieser dürfe bei der Ordnung des Wahlverfahrens keine künstliche, in der Verfassung selbst nicht angelegte Spannungslage zwischen dem Grundsatz der Freiheit der Wahl auf der einen und einzelnen materiellen Verfassungsaufträgen auf der anderen Seite herbeiführen, indem er die staatliche Aufgabe ihrer Verwirklichung im Wege eines Appells auf dem Stimmzettel an die Wähler zurückdelegiere.

Es genüge für die Annahme einer unzulässigen Einwirkung auf den Inhalt des Wählerwillens im Zeitpunkt der Stimmabgabe, dass die geschlechterparitätischen Elemente des Stimmzettels in ihrem Zusammenwirken bei normativer Betrachtung aus der Sicht eines mündigen, verständigen Wählers einen appellativen Charakter entfalten: So werde der Wähler zunächst auf die Wertung des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG hingewiesen, nach der Männer und Frauen gleichberechtigt sind. Darin liege bei isolierter Betrachtung zwar eine zutreffende Information über den Normtext einer einzelnen Bestimmung des Grundgesetzes, die sich entsprechend auch in der Verfassung für Rheinland-Pfalz wiederfinde (vgl. Art. 17 Abs. 3 Satz 2 LV). Der eigentliche Gehalt der hier in Rede stehenden Vorgabe für die Gestaltung des Stimmzettels gehe indessen weit über eine neutrale Wiedergabe des Normtextes hinaus. Denn schon indem der Gesetzgeber den Normtext aus dem Gesamtzusammenhang und dem ausgleichenden Gefüge der Verfassung herausgreife und ihn auf die Stimmzettel aufdrucken lasse, werde das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG in einzigartiger Weise herausgehoben. Der Gesetzgeber verleihe der Bestimmung damit einen besonderen Nachdruck und versehe den Normtext mit einer über diese hinausreichenden zusätzlichen Wertung. Der weitergehende Kontext, in den der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG gestellt werde, verstärke diese Wirkung. Denn in Kombination mit dem Abdruck des tatsächlichen Frauenanteils in den kommunalen Vertretungskörperschaften und dem Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag ergebe sich der an den Wähler gerichtete Appell, bevorzugt Kandidaten desjenigen Geschlechts seine Stimme zu geben, welches unterrepräsentiert erscheint. Auf diese Weise werde aus der Formulierung "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" die Aufforderung, "Sorge dafür [zu tragen], dass Männer und Frauen gleichberechtigt sind". 506

Angesichts dieser Entscheidung dürfte eine entsprechende Änderung des Kommunalwahlgesetzes Sachsen-Anhalt (KWG LSA) ähnlichen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Gleiches dürfte etwa für Plakate gelten, mit denen im und um den Wahlraum für Parität geworben wird.

Eine gesetzliche Verpflichtung der Wähler scheidet naturgemäß aus.

Eine verfassungsrechtlich zulässige Sensibilisierung der Wähler dürfte sich daher nur durch einfache Maßnahmen erreichen lassen, die überdies nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen stehen sollten.

⁵⁰⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14 –, Rn. 52 - 63 m. w. N., zit. n. juris.

8. Motivation der Parteien

Zielführend dürfte es allerdings sein, die Parteien zur verstärkten Nominierung weiblicher Kandidaten zu motivieren. Hierzu werden verschiedene Modelle vertreten.

a) Motivation durch Sanktionen

Insbesondere durch das französische Parité-Gesetz hat die Methode der Sanktionierung Eingang in die Diskussion gefunden, aber auch die Paritätsgesetze in Portugal, Spanien und Irland beinhalten eine Sanktionsnorm. In diesen Gesetzen vorgesehen sind bzw. innerhalb der allgemeinen Paritätsdebatte in Deutschland vorgeschlagen werden unterschiedliche Sanktionen, wie etwa finanzielle Sanktionen in Form geringerer Parteienfinanzierung oder die Zurückweisung der Liste. Zu beachten ist, dass Sanktionen in erster Linie der Umsetzung gesetzlicher Quotenregelungen dienen sollen, also nicht losgelöst von verpflichtenden Regeln als eigenständiges Mittel betrachtet werden können.

aa) Zuständigkeit des Landesgesetzgebers

Dem Landesgesetzgeber dürfte eine Gesetzgebungskompetenz mit Blick auf die Sanktionierung von Parteien nur begrenzt zustehen.

Die Zurückweisung einer formal unrichtigen Liste bzw. einer Liste, die den Anforderungen der Wahlordnung nicht genügt, dürfte in die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers fallen. Entsprechende Regelungen finden sich bereits für die kommunale Ebene in § 28 KWG LSA und für die Landtagswahlen in § 23 LWG LSA. Das Zurückweisen einer Liste wegen Verstoßes gegen eine Verpflichtung zur paritätischen Bewerberaufstellung dürfte folglich – sofern eine entsprechende Änderung des Landeswahlgesetzes erfolgen würde und man ihre Verfassungsmäßigkeit gedanklich unterstellt – auf Grundlage der bereits bestehenden Regelungen möglich sein.

Demgegenüber dürften insbesondere finanzielle Sanktionen über die Erstattung von Wahlkampfkosten oder sonstige Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung unter § 18 PartG fallen und damit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen.

bb) "Systemfremde" Finanzierung

Daneben würde es sich bei finanziellen Sanktionen um eine Form der staatlichen Parteienfinanzierung handeln, die von Art. 21 Abs. 3, 5 GG und § 18 PartG nicht umfasst ist. § 18 PartG schreibt das System der Parteienfinanzierung insbesondere hinsichtlich der Voraussetzungen und des Umfangs (absolute Obergrenze und jeweilige Beträge) abschließend fest. 507 Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden nach § 18 Abs. 1 PartG der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds- und

⁵⁰⁷ S. auch *Klein* in *Maunz/Dürig*, GG, 88. EL 2019, Art. 21 Rn. 478-484.

Mandatsträgerbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden. Die paritätische Besetzung der Landesliste kommt hiernach folglich nicht als Anknüpfungspunkt in Betracht.

Neben absoluter und relativer Obergrenze sehen Grundgesetz und Parteiengesetz als Grund für eine Kürzung der staatlichen Finanzierung bzw. für einen generellen Ausschluss von der Finanzierung lediglich die Verfassungswidrigkeit oder die Auflösung einer Partei vor (Art. 21 Abs. 3 GG, § 18 Abs. 7 PartG). Auch an dieser Stelle ist folglich für eine Anknüpfung an Befolgung oder Nichtbefolgung einer gesetzlichen Verpflichtung zur paritätischen Besetzung der Wahlliste kein Raum. Angesichts dessen bedarf es – sofern die Möglichkeit einer finanziellen Sanktion in einem Parité-Gesetz vorgesehen sein soll – zuerst der Änderung von Bundesrecht.

cc) Problemaufriss: Finanzielle Sanktionen und die Chancengleichheit der Parteien

Finanzielle Sanktionen dürften darüber hinaus in die Chancengleichheit der Parteien eingreifen. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich festgelegt, es ist jedoch, wie Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG zu entnehmen ist, grundrechtlich gesichert und folgt aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt. 508

Zum Thema der Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht einige Grundsätze aufgestellt, die sich auf die Sanktionierung von Parteien übertragen lassen dürften. So hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 17. Juni 2004 ausgeführt, dass das Recht auf Chancengleichheit allen politischen Parteien zustehe, die nicht verboten seien. Es gelte nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung und den Wettbewerb der Parteien um die Erlangung von Spenden sowie für die Gewährung staatlicher Finanzierungshilfen. Der Grundsatz der Chancengleichheit hänge eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erführen. Aus diesem Grunde sei in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - die Gleichheit strikt und formal. Greife die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise ein, die geeignet sei, die Chancen der politischen Parteien zu verändern, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen. Alle Parteien müssten grundsätzlich formal gleich behandelt werden. Verboten sei deshalb jede unterschiedliche Behandlung, die nicht durch einen besonderen zwingenden Grund gerechtfertigt sei. Vor allem dürfe der Gesetzgeber die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändern oder verfälschen. Der Willensbildungsprozess des Volkes dürfe nicht durch staatliche Intervention verzerrt werden.⁵⁰⁹ Mit Urteil vom 26. Oktober 2004 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Recht der Parteienfinanzierung das Entstehen neuer Parteien nicht über Gebühr erschweren und die Betätigung kleiner Parteien nicht unangemessen beeinträchtigen dürfe. 510

⁵⁰⁸ BVerfGE 3, 273 (280); 7, 99 (107); 47, 198 (225); 73, 40 (88); 85, 264 (297); 111, 54 (104).

⁵⁰⁹ BVerfGE 111, 54 (104 f.).

⁵¹⁰ Ebenda, 382 (382), LS 1.

Diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu vermeidenden Folgen würden finanzielle Sanktionen für den Fall der nicht paritätischen Aufstellung von Kandidaten jedoch voraussichtlich nach sich ziehen.

So kann das Entstehen neuer kleinerer Parteien dadurch erschwert werden, dass die Mitglieder vor möglichen finanziellen Sanktionen zurückschrecken. Daneben ist es mit dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht vereinbar, dass Parteien wegen ihrer unterschiedlichen politischen Ausrichtung unterschiedlich behandelt werden. Dies muss ebenso für ihre praktisch wohl wichtigsten Entscheidungen, die der Rekrutierung ihrer Repräsentanten in den politischen Entscheidungsgremien auf staatlicher Ebene, gelten. Denn gerade auch der Frage, ob eine Partei ihr innerparteiliches Aufstellungsverfahren paritätisch ausrichten möchte, kann eine inhaltlichprogrammatische Bedeutung zukommen, von der manche Wähler möglicherweise ihre Wahlentscheidung abhängig machen. Sieht das Gesetz also eine Kürzung staatlicher Leistungen für den Fall vor, dass die Wahlliste nicht paritätisch besetzt worden ist, dürfte im Ergebnis eine unterschiedliche Behandlung aufgrund einer bestimmten politischen Entscheidung vorliegen.

Hinzu tritt, dass die Sanktion unabhängig davon eintreten würde, ob eine Partei sich bewusst gegen eine paritätische Bewerberaufstellung entscheidet oder ob ihr diese aufgrund ihrer geringen Anzahl an weiblichen oder männlichen Mitgliedern faktisch schlicht nicht möglich ist. Aus welchem Grund eine Partei finanziell sanktioniert wird, könnte der Wähler aber wohl in den überwiegenden Fällen nicht erkennen. Außerdem würde die paritätische Kandidatenaufstellung als Anknüpfungspunkt der finanziellen Sanktion derart in den Fokus geraten, dass die Möglichkeit einer Partei, erfolgreich für ihre (übrigen) politischen Ziele zu werben, in erster Linie davon abhängen könnte, ob ihr eine Kürzung der staatlichen Förderung aufgrund des nicht erreichten Gleichstellungsziels droht. Auf diese Weise würden finanzielle Sanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zur paritätischen Listenaufstellung folglich wohl auch verändernd in die Wettbewerbslage eingreifen und wären geeignet, die Willensbildung der Wähler zu beeinflussen.

Dass die faktische Gleichstellung von Frauen und Männern ein zwingender Grund wäre, der diesen Eingriff rechtfertigen könnte, ist ebenfalls nicht erkennbar. Etztlich dürfte dies jedoch offen bleiben können, denn jedenfalls dürfte das Mittel der finanziellen Sanktionierung sich als weniger effektiv erweisen als die Nichtzulassung der Parteiliste zur Wahl, womit es im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne wohl ausscheiden würde. Eine Zur Wahl, womit es im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne wohl ausscheiden würde.

⁻

⁵¹¹ Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission 16/2 am 10.02.2012, S. 9.

⁵¹² Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

⁵¹³ Ebenda.

⁵¹⁴ *Morlok/Hobusch,* DöV 2019, 14 (16); *Klein* in *Maunz/Dürig,* GG, 88. EL 2019, Art. 21 Rn 353.

⁵¹⁵ Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

⁵¹⁶ Vgl. *Ebsen,* JZ 1989, 553 (559).

⁵¹⁷ Hierzu s. oben unter G.

⁵¹⁸ *Gaßner/Neusüß/Viezen,* Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, 27.04.2012, S. 24.

dd) Erfahrungen mit (finanziell) sanktionsbewehrten Quotenvorgaben

Letzteres lässt sich etwa am Beispiel Frankreichs erkennen. Dort zeigte sich, dass insbesondere größere, finanziell gut ausgestattete Parteien es vorzogen, millionenhohe Einbußen bei der Parteienfinanzierung in Kauf zu nehmen, statt Frauen zu nominieren bzw. neue weibliche Mitglieder zu rekrutieren. ⁵¹⁹ Gleiches gilt für Irland, wo die Parteien seit dem Jahr 2012 50 Prozent ihrer staatlichen Mittel verlieren, wenn nicht mindestens je 30 Prozent der Kandidaten Frauen und Männer sind; trotzdem lag die Frauenquote in Irlands Parlament zum 16. April 2019 bei 22 Prozent. ⁵²⁰ Auch in Kroatien, das eine Frauenquote von 40 Prozent gesetzlich verankert hat, wird eine Geldstrafe für den Fall der Nichteinhaltung vorgesehen (50.000,00 HRK, ca. 6.770 Euro). ⁵²¹ Der Frauenanteil im Parlament lag am 16. April 2019 bei 21 Prozent. ⁵²² In Portugal scheint die finanzielle Sanktionierung demgegenüber Früchte getragen zu haben: Dort sind die Kandidatenlisten für die Wahl zur Nationalversammlung so zu besetzen, dass mindestens 33 Prozent jedes Geschlechts vertreten sind. ⁵²³ Wird diese Quote nicht eingehalten, wird die entsprechende Liste veröffentlicht und die Wahlkampfmittel werden in Relation zur Abweichung gekürzt. ⁵²⁴ Im portugiesischen Parlament betrug die Frauenquote am 26. April 2019 36 Prozent. ⁵²⁵

Die effektivste Sanktionsform besteht jedoch unbestritten in der Zurückweisung von Wahlvorschlägen, die nicht mit den Paritätsvorgaben konform gehen. In Belgien, wo unausgewogene Listen nicht zur Wahl zugelassen werden, dürfte dies wesentlich dazu beigetragen haben, dass das Parlament nunmehr (Stand 16. April 2019) zu 43 Prozent mit Frauen besetzt ist; ⁵²⁶ gleiches gilt für Spanien, in dessen Parlament der Frauenanteil 47 Prozent beträgt (Stichtag 9. April 2019). ⁵²⁷ Auch in Frankreich wird dies als Grund für den überragenden Erfolg des Paritätsgesetzes auf der kommunalen Ebene gesehen. ⁵²⁸

ee) Keine Garantie für Annäherung an Parität

Dass allerdings auch die Zurückweisung nicht-paritätischer Wahlvorschläge keine Garantie für ein ausgewogen besetztes Entscheidungsgremium ist, dürften die Frauenanteile in Parlamenten weiterer europäischer Länder aufzeigen, deren Gesetze Quotenregelungen und – für den Fall ihrer Unterschreitung – die Nichtzulassung der Wahlliste vorsehen. So bestimmt etwa Griechenland in Verfassung und Wahlgesetz, dass die Liste zu einem Drittel mit jedem Geschlecht besetzt sein muss. Wird diese Quote nicht erreicht, wird die Parteiliste vom obersten Gerichtshof nicht akzeptiert und somit nicht zugelassen. ⁵²⁹ Dennoch liegt die Frauenquote zum Stichtag 16. April 2019 bei lediglich 19

⁵¹⁹ Europäisches Parlament (Hg.): Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 62 f.; Laskowski, Streit 2015, S. 51 (61).

⁵²⁰ IDEA, Gender Quotas Database, Ireland, letztes Update: 20.12.2019.

⁵²¹ Ebenda, Croatia. Letztes Update: 20.12.2019.

⁵²² Ebenda, Croatia. Letztes Update: 20.12.2019.

⁵²³ Ebenda, Portugal, letztes Update: 20.12.2019.

⁵²⁴ Ebenda, Portugal, letztes Update: 20.12.2019.

⁵²⁵ Ebenda, Portugal, letztes Update: 20.12.2019.

⁵²⁶ Ebenda, Belgium, letztes Update: 20.12.2019.

⁵²⁷ Ebenda, Spain, letztes Update: 20.12.2019.

⁵²⁸ EAF Berlin, Wegweiser Parität, 3. Auflage 2019, S. 22; Europäisches Parlament (Hg.): Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, S. 36.

⁵²⁹ IDEA, Gender Quotas Database, Greece, letztes Update: 20.12.2019.

Prozent. Auch in Polen wurde mit entsprechenden Änderungen des Wahlgesetzes im Jahr 2011 eine Frauenquote eingeführt, nach der Frauen zu mindestens 35 % auf der Kandidatenliste vertreten sein müssen. Trotz gesetzlich vorgesehener Zurückweisung der Liste für den Fall, dass die Quote nicht eingehalten wird, liegt der Frauenanteil im polnischen Parlament zum Stichtag 1. April 2019 bei 29 Prozent. In Slowenien beträgt der Frauenanteil im Parlament trotz einer gesetzlichen Quote, die eine Besetzung der Kandidatenliste mit Frauen und Männern zu je mindestens 35 Prozent vorsieht, zum Stichtag 8. April 2019 24 Prozent. Damit hat sich der Frauenanteil seit der letzten Wahl trotz gleicher Gesetzeslage sogar um 12 Prozent verringert.

b) Motivation durch Auflagen

Denkbar wäre es auch, Parteien durch Auflagen zu einer verstärkten Aufstellung weiblicher Kandidaten zu motivieren. In Irland müssen die lokalen Parteienverbände einen Bericht an das nationale Exekutivkomitee senden, wenn sie die Zielquote auf den Listen verfehlen. Darin müssen sie darstellen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um Kandidatinnen zu motivieren, und warum diese erfolglos geblieben sind. Erst wenn das Exekutivkomitee den Bericht billigt, darf mit der Liste so angetreten werden. ⁵³⁴ Es ist allerdings fraglich, inwieweit eine solche Auflage für sich genommen effektiv wäre. Auch in Irland ist sie lediglich Teil eines Sanktionensystems. Hierneben wären wohl Festlegungen dazu erforderlich, welche (Mindest-)Anstrengungen eine Partei zur Rekrutierung von Kandidatinnen unternommen haben müsste und welchen Anforderungen ihr Bericht zu genügen hätte.

c) Motivation durch Anreize

Ebenfalls denkbar ist die Schaffung von Anreizen, etwa in der Form, dass Parteien finanziell dafür belohnt werden, wenn sie ihre Listen paritätisch besetzen. Auch für eine solche Regelung liegt die Zuständigkeit allerdings aus den vorgenannten Gründen beim Bundesgesetzgeber.

Dessen ungeachtet ist fraglich, ob ein solcher Anreiz für sich genommen überhaupt effektiv sein kann oder ob insbesondere finanziell ohnehin gut gestellte Parteien es vorziehen würden, auf eine paritätische Listenbesetzung und somit auf zusätzliche Mittel zu verzichten. Gegen die Effektivität finanzieller Anreize sprechen internationale Erfahrungen mit entsprechenden Regelungen. So existiert etwa in Georgien keine gesetzliche Quotenvorgabe, aber eine Regelung, die denjenigen Parteien, die je zehn Listenkandidaten mindestens 30 Prozent Frauen nominieren, 30 Prozent zusätzliche staatliche Finanzierung zuspricht. Dennoch waren Frauen zum Stichtag 23. April 2019 zu lediglich 15 Prozent im georgischen Parlament vertreten. Sie Wenn in Chile eine Partei die Geschlechterquote nicht einhält, werden alle von der Partei eingereichten Kandidaturen für

⁵³⁰ Ebenda, Poland, letztes Update: 20.12.2019.

⁵³¹ Ebenda, Poland, letztes Update: 20.12.2019.

⁵³² Ebenda, Slovenia, letztes Update: 26.11.2019.

⁵³³ Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Ausarbeitung "Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten, WD 1 – 3000 – 016/18, S. 11 und 16.

⁵³⁴ EAF Berlin, Wegweiser Parität, 3. Auflage 2019, S. 22.

⁵³⁵ IDEA, Gender Quotas Database, Georgia, letztes Update: 20.12.2019.

Abgeordnetenmandate oder den Senat abgelehnt. Das chilenische Gesetz sieht daneben vor, dass politische Parteien im Verhältnis zur Anzahl der ins Parlament gewählten Frauen zusätzliche staatliche Zuschüsse erhalten können. Dennoch lag der Frauenanteil im Parlament am 16. April 2019 bei 23 Prozent. 536 Auch Kroatien hat ein System finanzieller Anreize geschaffen. Dort lag der Frauenanteil im Parlament am 16. April 2019 bei 21 Prozent. 537

9. Verankerung der Frauenförderung in den Parteisatzungen – Änderung des **PartG**

Etwa in die Richtung der eben dargestellten, denkbaren Auflagen geht eine Forderung des Deutschen Juristinnenbundes e. V.; dieser schlägt eine Ergänzung in § 6 Absatz 2 des Parteiengesetzes (PartG) vor, über die alle Parteien verpflichtet werden sollen, in ihren Satzungen Maßnahmen zu nennen, wie Frauen bei der Aufstellung der Kandidaturen für politische Wahlen geeignet gefördert werden. 538 Indes liegt die Gesetzgebungskompetenz für eine Änderung des Parteiengesetzes beim Bund, sodass ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers hier nicht in Betracht kommt.

10. Besetzung von Ausschüssen

Ein weiterer Vorschlag des Deutschen Juristinnenbundes e. V. betrifft die Besetzung der Parlamentsausschüsse. Der Juristinnenbund fordert den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, eine Frauenquote von 40 Prozent für die Besetzung von parlamentarischen Ausschüssen und Unterausschüssen in den Geschäftsordnungen der Parlamente vorzusehen, soweit es den Parteien möglich ist. 539 Für Sachsen-Anhalt würde hierzu eine Änderung bzw. Ergänzung des § 12 der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt notwendig.

Im Fall der Schaffung einer Soll-Vorschrift dürfte eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnen, vermag jedoch nichts an der Zusammensetzung des Parlaments zu ändern.

II. Einfache Maßnahmen: Parität ohne Paritätsgesetz

Bereits nach dem geltenden Recht ließen sich Maßnahmen ergreifen, mit denen – auf freiwilliger Basis – eine Frauenförderung erreicht werden könnte. Fraglos ist die Effektivität solcher Maßnahmen abhängig von der Bereitschaft und der Konsequenz, mit der sie angenommen und umgesetzt werden. Sie können indes im tatsächlichen Bereich Voraussetzungen schaffen, die es Frauen erleichtern, den Weg in eine aktive politische Betätigung zu finden.

⁵³⁶ Ebenda, Chile, letztes Update: 20.12.2019.

⁵³⁷ Ebenda, Croatia, letztes Update: 20.12.2019.

⁵³⁸ DJB, Forderungspapier, 22.01.2019.

⁵³⁹ Ebenda.

1. Voraussetzung: Ursachenforschung

Voraussetzung für ein effektives Maßnahmenprogramm dürfte dabei jedoch zunächst eine differenzierte Ursachenforschung sein, die die Gründe der geringen politischen Partizipation von Frauen auf Landes- und Kommunalebene ermittelt und analysiert. Zu denken wäre etwa an anonyme Befragungen von (Frauen)Haushalten oder Passantinnen, Befragungen von ehrenamtlich engagierten Frauen, eine Analyse des Wählerverhaltens in den letzten Jahren und eine Befragung weiblicher Parteimitglieder. Zwar sind bereits einige Forschungsarbeiten zu diesem Thema erschienen. Es dürfte jedoch erwägenswert sein, eine Ursachenforschung zu betreiben, die auf das eigene Bundesland mit den ihm eigenen Besonderheiten (demografischer Wandel, Erreichbarkeit der Sitzungsorte etc.) zugeschnitten ist.

Im Rahmen dessen oder als zusätzliche Maßnahme könnte auch eine gezielte Interessenabfrage bzw. Umfrage gewinnbringend sein, die Rückschlüsse darauf zulässt, was Frauen im Bereich der Landesund Kommunalpolitik vermissen, ob sie sich und ihre Belange ausreichend wahrgenommen und vertreten fühlen und welche tatsächlichen Gegebenheiten sie von einer Kandidatur abhalten bzw. welche sie von einer Kandidatur überzeugen würden.⁵⁴⁰

2. Denkbare Maßnahmen

Bereits einfache Maßnahmen können geeignet sein, das Interesse an einem politischen Engagement zu wecken. Nachfolgend sollen einige Möglichkeiten dargestellt werden.

a) Kampagnen und Aufklärungsarbeit

Schleswig-Holstein hat es mit der Kampagne "Mehr Frauen in die Kommunalpolitik" (bis 2018) vorgemacht: Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit kann sich auf (Kommunal-)Wahlen auswirken. ⁵⁴¹ In Sachsen-Anhalt hat es – soweit erkennbar – eine vergleichbare Kampagne bislang nicht gegeben.

b) Parteiinterne Quoten: Selbstverpflichtung

Einige Parteien haben sich eigene Satzungsregelungen gegeben, nach denen eine bestimmte Frauenquote einzuhalten ist. ⁵⁴² Die Zulässigkeit solcher Quotenregelungen ist umstritten. ⁵⁴³

111

Dass diese Gründe vielfältig sein können, hat sich bei der am 11. Dezember 2019 von dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in Halle ausgerichteten Veranstaltung zum Thema "Wahlrecht und Parité" gezeigt. Dort wurden in einem zweiten großen Veranstaltungsblock die Rahmenbedingungen für die Gewinnung von Frauen für ein politisches Amt in Impulsvorträgen und einer Podiumsdiskussion näher beleuchtet. Als erforderliche bzw. denkbare Maßnahmen wurden dort etwa angeführt: Stärkung des Selbstvertrauens von Frauen und gezielte Ansprache, bessere Aufteilung der Care-Arbeit, um zeitliche Ressourcen zu schaffen, Schaffung von Rollenvorbildern und Abschaffung der Lohnungleichheit, Bildung von Netzwerken, aktive Arbeit gegen Hate Speech und Änderung der Sitzungskultur; vgl. dazu *Kluth/Schäper*, Campus Hallensis, 23.01.2020.

⁵⁴¹ Zu Einzelheiten s. o. unter D. I. 2. f).

⁵⁴² Hierzu s. etwa C IV.

Ausgangspunkt des Meinungsstreits ist das Verfassungsgebot der innerparteilichen Demokratie gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG. Demgemäß muss die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen. Gegen die Zulässigkeit von Selbstverpflichtungen zu Frauenquoten im innerparteilichen Wahl- und Aufstellungssystem werden folglich im Ergebnis ähnliche Argumente vorgebracht wie gegen eine gesetzlich vorgeschriebene Frauenquote.

Das neuere Schrifttum spricht sich dennoch überwiegend für die Zulässigkeit einer solchen Selbstverpflichtung der Parteien aus, was insbesondere mit der Organisations- und Programmfreiheit der Parteien begründet wird. 545

c) Angepasste Sitzungszeiten / Sitzungskultur

Teilweise wird angeführt, dass Frauen eine politische Betätigung aufgrund der Aufteilung der Sorgearbeit erschwert ist. ⁵⁴⁶ Positive Wirkung haben könnte es daher, wenn Sitzungen an die Zeiten erreichbarer Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie die Schul- und Ferienzeiten angepasst werden, sodass es beiden Elternteilen erleichtert wird, Familie und politisches Engagement miteinander zu vereinbaren. Ebenfalls eine Rolle könnte es spielen, inwieweit nach Sitzungsschluss noch eine Erreichbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel gegeben ist.

d) Einrichtung einer Kinderbetreuung

Denkbar ist es auch, Kinderbetreuungsmöglichkeiten vor Ort einzurichten, um kurzfristige Sitzungsverlängerungen oder den Ausfall anderweitiger Betreuungsmöglichkeiten auffangen zu können oder Aufwendungen für eine Kinderbetreuung während der Sitzungszeiten zu erstatten.

e) Verstärkte Anwerbung von Frauen

Unbenommen ist es den Parteien ohnehin, verstärkt Frauen anzuwerben. Dies gilt sowohl für eine Mitgliedschaft in der Partei als auch für die Übernahme von parteiinternen Aufgaben und Posten sowie die Mandatierung für Listen- und Direktkandidaturen.

f) Vorbeugung und Bekämpfung von sexueller Belästigung und Diskriminierung

⁵⁴³ *Rüfner* in: *BK,* GG II, 1996, Art. 3 Rn 811 ff. m. w. N.

⁵⁴⁴ *Ebenda*, Art. 3 Rn 814.

⁵⁴⁵ S. etwa *Rüfner* in: *BK*, GG II, 1996, Art. 3 Rn 815 f; *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (158); *Morlok/Hobusch*, DöV 2019, 14 (16); v. *Ungern-Sternberg*, JZ 2019, 525 ; *Lange*, NJW 1988, 1174 (1183).

⁵⁴⁶ Dies wurde während der am 11. Dezember 2019 durchgeführten Veranstaltung mehrfach betont; s. auch Fn. 540.

Insbesondere mit den im Jahr 2017 erhobenen Vorwürfen im Zusammenhang mit sexueller Belästigung und Mobbing im EU-Parlament ist die Vorbeugung und Bekämpfung von sexueller Belästigung und Diskriminierung verstärkt in den Fokus geraten. Die #MeToo-Debatte hat der Diskussion zu neuem Aufschwung verholfen. Auch innerhalb der Landes- und Kommunalpolitik dürften sexuelle Belästigungen oder Handlungsweisen, die als solche empfunden werden, zu einer gestörten Kommunikation und Unfrieden führen.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Frauen (auch) vor aktiver Parteiarbeit zurückschrecken, weil sie befürchten, nicht ernst genommen bzw. aufgrund ihres Geschlechts negativ diskriminiert zu werden. So zeigt schon die Lektüre diverser öffentlich zugänglicher Landtagsprotokolle aus verschiedenen Bundesländern, dass der Ton während der Sitzungen häufig rauh ist.

Etwa im Rahmen einer gezielten Kampagne, die die Anwerbung von Frauen für politische Ämter bezweckt, könnte es daher förderlich sein, Stellung zu beziehen und ein Maßnahmenprogramm zur Vorbeugung und Bekämpfung von sexueller Belästigung und Diskriminierung im Parlament zu entwickeln oder klarzustellen, dass ein solches Verhalten nicht toleriert wird: Für Sachsen-Anhalt sieht § 81 Abs. 3 i. V. m. § 80 der Geschäftsordnung des Landtages bereits Maßnahmen für den Fall einer Verletzung der Ordnung oder des Anstandes vor. Sexuelle Belästigung und Diskriminierung dürften ohne weiteres unter den Rechtsbegriff der "Verletzung des Anstandes" fallen.

g) Vernetzung von Landes- und Kommunalpolitikerinnen

Förderlich könnte es auch sein, einen fraktionsübergreifenden Frauenstammtisch bzw. Frauentalk einzurichten, bei dem in regelmäßigen Abständen Landes- und Kommunalpolitikerinnen Gelegenheit erhalten, sich auszutauschen. Dies dürfte nicht nur zu einer für den politischen Alltag nützlichen Vernetzung führen. Es wäre überdies auch zu erwägen, den Stammtisch öffentlich zu bewerben und interessierten Frauen die Teilnahme zu ermöglichen. Auf diese Weise könnten Frauen Themen, die sie aktuell bewegen, in verhältnismäßig ungezwungenem Rahmen an die Politik herantragen und sich umgekehrt über die Tätigkeiten der politisch Aktiven informieren.

Ergänzt werden könnte der persönliche Stammtisch gegebenenfalls mit einem Onlineblog oder einem sonstigen Internetauftritt mit – evtl. beschränkter – Kommentarfunktion, der die Diskussionen der Frauenrunde aufgreift und zusammenfasst und eventuell in regelmäßigen Abständen eine neue Diskussion zu einem aktuellen Thema eröffnet.

h) Politikmesse für Frauen

Politikmessen für Frauen haben bereits in verschiedenen Bundesländern – so etwa am 18. November 2017 im brandenburgischen Königs Wusterhausen – stattgefunden. Erwägenswert wäre, eine Politikmesse für Frauen auch in Sachsen-Anhalt – etwa an zentral gelegenen Plätzen in den beiden Städten Magdeburg und Halle – auszurichten. Auf diese Weise könnten sich Frauen in informeller Atmosphäre unverbindlich über Mitgliedschaften in Parteien, Kandidaturen, Parteiprogramme, den Ablauf von Sitzungstagen etc. informieren, eigene Anregungen anbringen und Kontakte knüpfen.

i) Das Problem der Wahlfinanzierung und der zeitlichen Ressourcen

Der Wahlkampf setzt nicht nur zeitlichen, sondern auch finanziellen Einsatz voraus.⁵⁴⁷ Dies könnte insbesondere für Frauen, die sich um eine Direktkandidatur bewerben wollen, eine nicht zu unterschätzende Hürde sein.

Je nach Partei und Bundesland wird eine niedrigere oder höhere finanzielle Eigenbeteiligung potentieller Kandidatinnen und Kandidaten an den Wahlkampfkosten erwartet. ⁵⁴⁸ Kandidatinnen und Kandidaten können ihren Wahlkampf grundsätzlich auch über Spenden finanzieren. Dies setzt jedoch voraus, dass sie über ausreichende zeitlichen Ressourcen und ein entsprechendes Netzwerk verfügen.

Frauen könnte es schwerer fallen, Sponsoren zu finden, wenn sie – etwa aufgrund familiärer Aufgabenverteilung – nicht über die notwendige Zeit verfügen, um ein Netzwerk aufzubauen und sich potentiellen Sponsoren vorzustellen. Diese fehlende Zeit könnte es Frauen auch erschweren, sich den potentiellen Wählerinnen und Wählern vorzustellen und somit aktiv Werbung für ihre Person im Wahlkreis zu machen. ⁵⁴⁹

Hier könnten Parteien ihre Kandidatinnen unterstützen, etwa indem sie Bewerberinnen frühzeitig informieren und sie bei der Spendensammlung – z. B. durch Beratungsangebote – unterstützen.

I. Ergebnis

Im Ergebnis dieses Gutachtens dürften Paritätsgesetze nach französischem Vorbild mit der deutschen Verfassung nicht vereinbar sein.

Unabhängig davon ist die Meinung darüber, ob Paritätsgesetze der richtige Weg zur Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten sind, sowohl in der Fachwelt als auch in der Öffentlichkeit tief gespalten. Es erscheint daher sinnvoll, auch Wege unterhalb einer derart einschneidenden Wahlrechtsänderung in den Blick zu nehmen. Mit einem Paritätsgesetz mag sich die Erhöhung des Frauenanteils im Parlament zwar am schnellsten erreichen lassen. Unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und Akzeptanz könnte eine weniger einschneidende Änderung des Wahlsystems, die den Wählerinnen und Wählern und nicht den Parteien die Verantwortung überträgt, langfristig betrachtet vorzugswürdig sein. So sind in Schweden und Finnland die Parlamente – ganz ohne

⁵⁴⁷ Latz, Teure Kampagnen – Wahlkampf aus der eigenen Tasche, Berliner Morgenpost, 06.08.2017.

⁵⁴⁸ Helm, Wenn Wahlkampf eine Frage des Geldes ist, SZ.de, 14.09.2017; Kittlitz, Erst mal zur Bank, Zeit Online, 03.12.2017; Latz, Teure Kampagnen – Wahlkampf aus der eigenen Tasche, Berliner Morgenpost, 06.08.2017.

⁵⁴⁹ Beide Punkte wurden im zweiten Teil der Veranstaltung "Wahlrecht und Parité" in Halle herausgearbeitet. Daneben wurde angemerkt, dass die nach wie vor bestehende Lohnungleichheit es Frauen ebenfalls erschwere, die nötigen Wahlkampfkosten aufzubringen.

Paritätsgesetz – zu je 47 Prozent mit Frauen besetzt.⁵⁵⁰ In beiden Ländern wird eine Gleichstellung der Geschlechter als Selbstverständlichkeit verstanden und in beiden Ländern liegen dem eine gesellschaftliche Entwicklung sowie eine aktive Gleichstellungspolitik zugrunde.⁵⁵¹

_

⁵⁵⁰ Zu Schweden: *IDEA*, Gender Quotas Database, Sweden, letztes Update: 20.12.2019; zu beiden Ländern: *KAS*, Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und Finnland, 2019, S. 5 ff.

⁵⁵¹ KAS, Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und Finnland, 2019, S. 5 ff.

Zusammenfassung:

- Mit Blick auf die erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die ein Paritätsgesetz mit sich brächte, sind bereits mehrere alternative Lösungsvorschläge in die bundesweite Diskussion eingebracht worden.
- Diskutiert werden verschiedene Änderungen des Wahlrechts unterhalb eines Paritätsgesetzes:
 - Änderung des Stimmgebungsverfahrens durch begrenzt offene Listen
 - Änderung des Wahlrechts nach dem Vorbild des Hamburgischen Bürgerschaftswahlrechts
 - Modell nach Sütterlin-Waack
 - Modell nach Oppermann
 - Quotierung durch Ausgleich über die Wahlliste
 - Schaffung von Soll-Vorschriften mit appellativem Charakter
 - Motivation der Wähler
 - Motivation der Parteien durch Sanktionen
 - Motivation der Parteien durch Auflagen
 - Motivation der Parteien durch Anreize
 - Verankerung der Frauenförderung in den Parteisatzungen (Änderung des PartG)
 - Besetzung von Ausschüssen (Änderung der Geschäftsordnung des Landtags)
- Daneben werden verschiedene Maßnahmen benannt, die auch ohne eine Gesetzesänderung ergriffen werden könnten:
 - Kampagnen und Aufklärungsarbeit
 - Selbstverpflichtung der Parteien
 - Änderung der Sitzungskultur
 - Einrichtung einer Kinderbetreuung
 - Verstärkte Anwerbung von Frauen
 - Vorbeugung und Bekämpfung von sexueller Belästigung und Diskriminierung
 - Vernetzung von Landes- und Kommunalpolitikerinnen
 - Politikmesse f
 ür Frauen
 - Unterstützung bei der Wahlfinanzierung und der Schaffung zeitlicher Ressourcen

J. Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Prüfung

Hinsichtlich der Vereinbarkeit von Paritätsgesetzen für die Landes- und Kommunalebene mit der Verfassung hat die gutachtliche Prüfung zusammengefasst Folgendes ergeben:

- Ein Paritätsgesetz greift in die Grundsätze der freien und gleichen Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 42 Abs. 1 Verf LSA) und in die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) ein und verstößt gegen das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 7 Abs. 3 Verf LSA).
- 2. Wahlrechtsgrundsätze und Parteienfreiheit sind vorbehaltlos gewährleistet. Daher können Beschränkungen nur durch andere Rechtsgüter mit Verfassungsrang gerechtfertigt werden. Für das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts ist kein Gesetzesvorbehalt festgelegt, sodass hier grundsätzlich das Gleiche gilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können aber differenzierende Regelungen zulässig sein, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur bei Männern oder nur bei Frauen auftreten können, zwingend erforderlich sind.
- 3. Die Eingriffe in die benannten Verfassungsgüter können nicht durch das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG bzw. Art. 2 Abs. 1, 2 Verf LSA) gerechtfertigt werden. Das Demokratieprinzip verlangt für die Repräsentation des Volkes kein möglichst genaues Spiegelbild der Bevölkerung und setzt insbesondere nicht voraus, dass eine Individualrepräsentation verschiedener Bevölkerungs- und Interessengruppen gewährleistet ist. Das Fördergebot nimmt überdies keine derart herausgehobene Position in der Landesverfassung ein, dass eine höhere Gewichtung des Merkmals "Geschlecht" gegenüber anderen Merkmalen naheläge: Nach Art. 38 Verf LSA stehen ältere Menschen und Menschen mit Behinderung unter dem besonderen Schutz des Landes und das Land fördert ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft. Art. 37 Abs. 1 Verf LSA legt fest, dass die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung ethnischer Minderheiten unter dem Schutz des Landes und der Kommunen stehen.
- 4. Das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 34 Verf LSA kann grundsätzlich als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die benannten Verfassungsgüter herangezogen werden, Eingriffe im Ergebnis aber nicht rechtfertigen. Es ist mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Wahlrechtsausschlüssen neben dem speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zwar anwendbar. Unabhängig davon, ob das Fördergebot eine Maßnahme zulässt, die entgegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zur Diskriminierung des anderen Geschlechts bzw. der anderen Geschlechter führt, kann es aber keine starren Quotenregelungen rechtfertigen, wie sie ein Paritätsgesetz vorgeben würde.
- 5. Ob ein ausgleichsbedürftiger faktischer Nachteil vorliegt, ist nicht anhand des Frauenanteils an der (Landes-)Bevölkerung, sondern anhand des Frauenanteils innerhalb der jeweiligen Parteien festzustellen. Rechenwerke, die eine Gegenüberstellung von Anteilen beinhalten, können jedoch allenfalls ein Indiz für Benachteiligungen sein.
- 6. Ein Paritätsgesetz genügt auch nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Es verfolgt zwar den legitimen Zweck der Herstellung von Chancengleichheit und ist grundsätzlich geeignet

und erforderlich, um diesen Zweck zu erreichen. Ein Paritätsgesetz ist aber nicht angemessen. Das Fördergebot muss sowohl hinter den Wahlrechtsgrundsätzen als auch hinter der Parteienfreiheit zurückstehen. Hinsichtlich des Diskriminierungsverbots ist ein Paritätsgesetz das maximal beeinträchtigende Mittel. Insbesondere die kumulative Wirkung der verfassungsrechtlichen Eingriffe führt zur Unangemessenheit.

- 7. Die Regelungen des französischen Parité-Gesetzes können nicht ohne weiteres in ein deutsches Paritätsgesetz übernommen werden. Das französische Recht kennt nur ein binäres Geschlechtersystem, nämlich die Unterteilung in männlich und weiblich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Personenstandsrecht hat der deutsche Gesetzgeber demgegenüber vier "Optionen" zu beachten: Männlich, weiblich, divers und sonstige (ohne Eintragung in das Personenstandsregister).
- 8. Die für die Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen gewählten Modelle begegnen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 9. Einem Paritätsgesetz auf Landesebene müsste eine Verfassungsänderung auf Bundesebene vorangehen.
- 10. Das in Sachsen-Anhalt derzeit geltende Wahlrecht verstößt nicht gegen das Fördergebot (Art. 3 Abs. 2, 3 Satz 1 GG, Art. 34 Verf LSA).

Verzeichnis in Bezug genommener Quellen

Achenbach, Jelena von: Grundsätze der verfassungsrechtlichen Bewertung von Paritätsregelungen im

Wahlrecht, Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Recht, Verfassung und Gleichstellung des Landtages von Sachsen-Anhalt am 16. August

2019 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern, 12. August 2019, Landtag von Sachsen-Anhalt, Ausschuss

für Recht, Verfassung und Gleichstellung, Vorlage 2 zur LT-Drs. 7/3968

Zit. von Achenbach, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für Sachsen-Anhalt, 12.08.2019, Vorlage 2 zur LT-Drs. 7/3968

Achterberg, Norbert: Das rahmengebundene Mandat: Überlegungen zur Möglichkeit der Bindung des

Abgeordneten an das Parteiprogramm, Vortrag, gehalten vor der Berliner

Juristischen Gesellschaft am 27. Januar 1975

Zit.: Achterberg, Das rahmengebundene Mandat, 1975

Aktionsbündnis Parité in den

Parlamenten:

Aktionsbündnis.

Online unter https://www.aktionsbuendnis-parite.de/aktionsbündnis/

(abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten, Über das Aktionsbündnis

Beikler, Sabine: Linke präsentiert Entwurf für Parité-Gesetz in Berlin, Der Tagesspiegel, 2. März

2019.

<u>Online</u> unter https://www.tagesspiegel.de/berlin/frauen-im-parlament-linke-praesentiert-entwurf-fuer-parite-gesetz-in-berlin/24058102.html (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Beikler, Linke präsentiert Entwurf für Parité-Gesetz in Berlin, Der

Tagesspiegel, Artikel vom 02.03.2019

Bremische Bürgerschaft: Bekanntmachung des Ausschusses für die Gleichstellung der Frau zur 3. Sitzung,

11. Dezember 2019.

Online unter https://sd.bremische-

buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZfHYogSbMQ-

4Aa8Mhk9N-

OBXqsWJOyG2aEqFSXYStlbp/Bekanntmachung_Ausschuss_fuer_die_Gleichstellu

ng der Frau - 20. WP 19.12.2019.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Bremische Bürgerschaft, Ausschuss für die Gleichstellung der Frau,

Bekanntmachung vom 11.12.2019

Brosius-Gersdorf, Frauke: Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des

Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog, 25. Februar 2019. Online unter https://verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-

chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-

parlament/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Brosius-Gersdorf, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?,

Verfassungsblog, 25.02.2019

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend:

Gleichstellung und Teilhabe – Helene Weber Kolleg, Hintergrundmeldung vom 1.

Juni 2016. Online unter

https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellung-undteilhabe/frauen-und-politik/frauen-und-politik/80454 (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: BMFSFJ – Helene Weber Kolleg, Hintergrundmeldung vom 01.06.2016

Burmeister, Jörg; Greve,

Holger:

Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder

Identitätsverstoß?, ZG 2019, S. 154 ff.

Zit.: Burmeister/Greve, ZG 2019

Deutscher Landkreistag

(Hrsg.):

Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 141: Die 294 deutschen

Landkreise, ihre Kreistage und Landräte 2019, September 2019.

Online unter https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-

141.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Deutscher Landkreistag, Die 294 deutschen Landkreise, ihre Kreistage und

Landräte 2019

Deutscher Juristinnenbund: Forderungspapier: Mehr Frauen in die Parlamente, Stellungnahme vom 11.

Januar 2019.

Online unter https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K5/st19-02/ (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: DJB, Forderungspapier, 22.01.2019

Di Fabio, Udo: Die Gleichberechtigung von Mann und Frau, AöR 1997, S. 404 ff.

Zit.: Di Fabio, AöR 1997

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2013

Zit.: Bearbeiter in: Dreier, GG, 2013

Macht zu gleichen Teilen - Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, 3. Auflage, EAF Berlin (Hrsg.):

September 2019.

Online unter https://www.eaf-

berlin.de/fileadmin/eaf/Publikationen/Dokumente/Wegweiser-

Parita%CC%88t 190x265 online 190927.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: EAF Berlin, Wegweiser Parität, 3. Auflage 2019

Ebsen, Ingwer: Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, JZ 1989, S. 553 ff.

Zit.: Ebsen, JZ 1989

European Commission (Hrsg.): Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October

2013.

Online unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-

/publication/d585cda9-7e08-43e8-8bda-487dba4651b5 (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: EU-Kommission (Hg.), Women and men in leadership positions in the

European Union 2013

Europäisches Parlament (Hrsg.):

Studie: Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, 2008.

Online unter

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408309/IPO

L-FEMM_ET(2008)408309_DE.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Europäisches Parlament (Hg.): Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa

Fehndrich, Martin; Zicht, Wilko:

Hamburg (Bürgerschaftswahl), letzte Aktualisierung: 13.02.2015.

Online unter https://www.wahlrecht.de/landtage/hamburg.htm (abgerufen am

22.01.2020)

Zit: Fehndrich/Zicht, Hamburg Bürgerschaftswahl

Finkenzeller, Karin: Es gibt kreative Wege, den Aufstieg von Frauen zu verhindern, Zeit online, 4.

Februar 2019.

 $\underline{Online} \ unter \ https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-02/paritaet-gesetz-frauenquote-frankreich-brandenburg-gleichheit-frauen-repraesentation$

(abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Finkenzeller, Es gibt kreative Wege, den Aufstieg von Frauen zu verhindern,

Zeit online, Analyse vom 04.02.2019

Fisahn, Andreas; Maruschke, Jana:

Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der

Aufstellung von Wahllisten, September 2018

Zit.: Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer

Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten

Frankreich in Deutschland – Französische Botschaft in Berlin:

Statistik und Fakten zur Gleichstellung der Frauen in Frankreich, Frauen in der

Politik.

Online unter https://de.ambafrance.org (abgerufen am 29.04.2019)

Zit.: Französische Botschaft, Statistik und Fakten zur Gleichstellung der Frauen in Frankreich, Frauen in der Politik

Frauenrat Saarland:

Mehr Frauen in die Parlamente, Dokumentation, Ergebnisse der Online-Petition

2014 "Mehr Frauen in die Parlamente"

Online unter https://www.frauenrat-saarland.de/dokumentationen/mehr-

frauen-in-die-parlamente/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Frauenrat Saarland, Mehr Frauen in die Parlamente, Ergebnisse der Online-

Petition 2014

Frauenrat Saarland; Juristinnenbund, Landesverband Saarland; Kommunale Frauenbeauftragte im Saarland: Mehr Frauen in die Parlamente!, Online-Petition, Neuigkeiten, 7. Juli 2014. Online unter https://www.openpetition.de/petition/blog/mehr-frauen-in-die-parlamente-stimmen-sie-fuer-ein-paritaetsgesetz-im-saarland (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Frauenrat Saarland/Juristinnenbund LV Saarland/ Kommunale Frauenbeauftragte im Saarland, Mehr Frauen in Die Parlamente!, Online-Petition, Neuigkeiten vom 07.07.2014 Gaßner, Hartmut; Neusüß, Peter; Viezens, Linus:

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg, 27. April 2012.

Zit.: Gaßner/Neusüß/Viezens, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, 27.04.2012

Hamburgische Bürgerschaft:

Neues Wahlrecht.

<u>Online</u> unter https://www.hamburgische-buergerschaft.de/neues-wahlrecht/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Hamburgische Bürgerschaft: Neues Wahlrecht

Hassenkamp, Milena:

Schwestern im Geiste, Spiegel.de, 21. März 2019.

<u>Online</u> unter https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-frauenrunde-ueber-fraktionsgrenzen-hinweg-schwestern-im-geiste-a-1258543.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Hassenkamp, Schwestern im Geiste, Spiegel.de, Artikel vom 21.03.2019

Junge Frauen werden durch junge Frauen ersetzt, Spiegel.de, 8. März 2019. Online unter https://www.spiegel.de/politik/ausland/paritaet-ist-frankreich-einvorbild-fuer-deutschland-a-1256355.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Hassenkamp, Junge Frauen werden durch junge Frauen ersetzt, Spiegel.de, Artikel vom 8.03.2019

Helm, Miguel:

Wenn Wahlkampf eine Frage des Geldes ist, Süddeutsche Zeitung, 14.

September 2017.

<u>Online</u> unter https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-wenn-derwahlkampf-eine-frage-des-geldes-ist-1.3624810 (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Helm, Wenn Wahlkampf eine Frage des Geldes ist, SZ.de, 14.09.2017

Hesse, Christian:

So könnte der Bundestag schrumpfen, Spiegel.de, 21. Januar 2019.

<u>Online</u> unter https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-wie-der-bundestag-kleiner-werden-koennte-a-1248504.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Hesse, So könnte der Bundestag schrumpfen, Spiegel.de, Artikel vom 21.01.2019

Hobusch, Alexander:

Parité statt egalité? Weitere Gedanken zur Idee der geschlechtlichen Parität, Zur

Geschäftsordnung, 15. Februar 2019.

<u>Online</u> unter http://zurgeschaeftsordnung.de/parite-statt-egalite/ (abgerufen

am 22.01.2020)

Zit.: Hobusch, Parité statt egalité?, Zur Geschäftsordnung, 15.02.2019

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zum Entwurf des Gesetzes zur Gewährung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern (Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt), 14. August 2019, Landtag von Sachsen-Anhalt, Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung, Vorlage 5 zur LT-Drs. 7/3968

Zit.: Hobusch, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Parité-Gesetzes für

Sachsen-Anhalt, 14.08.2019, Vorlage 5 zur LT-Drs. 7/3968

Hörnig, Dieter; Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.):

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 12. Auflage

2018

Zit.: Bearbeiter in: Hörnig/Wolff, GG, 2018

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA):

Gender Quotas Database.

Online unter https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-

view/60/35 (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: IDEA, Gender Quotas Database, Land, letztes Update

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.):

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, 3. Auflage 2010

Zit.: Bearbeiter in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VIII, 2010

Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo (Hrsg.):

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Auflage 2016

Zit.: Bearbeiter in: Jarass/Pieroth, GG, 2016

Jungholt, Thorsten: Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, Welt.de, 16. Januar 2019.

Online unter

https://www.welt.de/politik/deutschland/article187141442/Thomas-

Oppermann-Bundestag-muss-kleiner-und-weiblicher-werden.html (abgerufen

am 22.01.2020)

Zit.: Jungholt, Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, Welt.de,

16.01.2019

Jutzi, Siegfried: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Gendergerechte Demokratie" am 10.

Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 "Bürgerbeteiligung" des

Landtags Rheinland-Pfalz.

Zit.: Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung in der Enquete-Kommission

16/2 am 10.02.2012

Kahl, Wolfgang; Waldhoff, Christian; Walter, Christian (Hrsg.):

Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Stand: Mai 1996

Zit.: Bearbeiter in: BK, GG II, 1996

Kittlitz, Alard von: Erst mal zur Bank, Zeit Online, 3. Dezember 2017.

Online unter https://www.zeit.de/2017/49/neuwahlen-kosten-abgordnete-

wahlkampf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Kittlitz, Erst mal zur Bank, Zeit Online, 03.12.2017

Kluth, Winfried; Schäper, Philipp: Debatte um ein Parité-Wahlrecht, Campus Halensis, 23.01.2020.

Online unter https://www.campus-halensis.de/artikel/debatte-um-ein-parite-

wahlrecht/ (abgerufen am 24.01.2020)

Zit.: Kluth/Schäper, Campus Hallensis, 23.01.2020

Koalitionsvertrag BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN; CDU (Baden-Württemberg):

Koalitionsvertrag (2016-2021): Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich.

Nachhaltig. Innovativ.

Online unter https://www.baden-

 $wuert temberg. de/file admin/redaktion/dateien/PDF/160509_Koalitions vertrag_time for the control of the cont$

B-W_2016-2021_final.PDF (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Baden-Württemberg (2016-2021)

Koalitionsvertrag CDU; CSU; SPD (Bund):

Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.

Online unter

https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d 4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1

(abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Bund für die 19. Legislaturperiode

Koalitionsvertrag CDU; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hessen): Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode: Aufbruch im Wandel durch

Haltung, Orientierung und Zusammenhalt.

Online unter

https://www.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/koalitionsvertra

g 20. wahlperiode.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Hessen für die 20. Legislaturperiode

Koalitionsvertrag CDU; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; FDP (Schleswig-Holstein): Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022): Das Ziel verbindet, weltoffen - wirtschaftlich wie

ökologisch stark – menschlich.

Online auf https://www.schleswig-

holstein.de/DE/Landesregierung/ documents/koalitionsvertrag2017 2022.pdf?

__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Schleswig-Holstein (2017-2022)

Koalitionsvertrag CDU; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; SPD (Sachsen): Koalitionsvertrag 2019 bis 2024: Gemeinsam für Sachsen - Erreichtes bewahren,

Neues ermöglichen, Menschen verbinden. Online unter https://www.spd-sachsen.de/wp-

content/uploads/2019/12/Koalitionsvertrag_2019-2024.pdf (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Sachsen (2019-2024)

Koalitionsvertrag CDU; FDP (Nordrhein-Westfalen):

Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen, 2017-2022. Online unter https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-

nrw.de/files/downloads/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-

westfalen_2017_-_2022.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Nordrhein-Westfalen (2017-2022)

Koalitionsvertrag CDU; SPD (Saarland):

Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes (2017 –2022): Für die Zukunft unseres Landes. Solide wirtschaften – mutig

gestalten – mehr investieren.

Online unter https://www.cdu-fraktion-

saar.de/cdusaar/uploads/2017/09/Koalitionsvertrag_CDU_SPD_2017-

2022_final4.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Saarland (2017-2022)

Koalitionsvertrag CDU; SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Sachsen-Anhalt): Koalitionsvertrag (2016-2021): Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt –

verlässlich, gerecht und nachhaltig. Online unter https://www.sachsen-

anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/STK/Dokumente/K

oalitionsvertrag2016-2012.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2016-2021)

Koalitionsvertrag CSU; FREIE WÄHLER (Bayern):

Koalitionsvertrag (2018-2023): Für ein bürgernahes Bayern – menschlich,

nachhaltig, modern.

Online unter

https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/20 18/Koalitionsvertrag__Gesamtfassung_final_2018-11-02.pdf (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Bayern (2018-2023)

Koalitionsvertrag SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; DIE LINKE (Bremen): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20.

Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft (2019-2023).

Online unter https://www.spd-land-

bremen.de/Binaries/Binary6330/Koalitionsvereinbarung-RGR-2019-2023-mitU-

final.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Bremen (2019-2023)

Koalitionsvertrag SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hamburg): Koalitionsvertrag 2015: Wir schaffen das moderne Hamburg.

Online unter https://www.hamburg.de/koalitionsvertrag/ (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Hamburg 2015

Koalitionsvertrag SPD; FDP; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Rheinland-Pfalz): Koalitionsvertrag: Rheinland-Pfalz 2016-2021, Sozial gerecht – wirtschaftlich

stark - ökologisch verantwortlich

Rheinland-Pfalz auf dem Weg ins nächste Jahrzehnt.

<u>Online</u> unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdfDateien/Koalitionsvertrag RLP.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz (2016-2021)

Koalitionsvertrag SPD; CDU (Mecklenburg-Vorpommern):

Koalitionsvereinbarung 2016 – 2021 über die Bildung einer Koalitionsregierung

für die 7. Wahlperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern.

<u>Online</u> unter https://ez-der-laender.de/sites/default/files/2018-

10/MV_Koalitionsvereinbarung-2016-2021-Endfassung-final.pdf (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Mecklenburg-Vorpommern (2016-2021)

Koalitionsvertrag SPD; CDU (Niedersachsen):

Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022: Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen - Für

Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt.

Online unter https://cdu-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2017/11/11-

16_Koalitionsvertrag_final.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Niedersachsen (2017-2022)

Koalitionsvertrag SPD; DIE LINKE; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Berlin): $Koalitions vereinbarung \ (2016-2021): Berlin \ gemeins am \ gest alten. \ Solidarisch.$

Nachhaltig. Weltoffen.

Online unter https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-

buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Koalitionsvertrag Berlin (2016-2021)

Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.):

Informationen und Recherchen, Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und

Finnland, September 2019.

Online unter

https://www.kas.de/documents/252038/4521287/Geschlechterparit%C3%A4t+i

n+den+nationalen+Parlamenten+ausgew%C3%A4hlter+EU-

Staaten.pdf/f42672a0-9a5d-e560-9767-

19f65d23f3ce?version=1.2&t=1570186323468 (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: KAS, Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und Finnland, 2019

Kürschners Datenbank:

100 Jahre Frauenwahlrecht - Frauenanteil in Parlamenten, aktuelle Übersicht

(Stand 7. März 2019), November 2018 [sic!].

<u>Online</u> unter https://kuerschners.com/verlag/aktuelles/thema/news/100-jahre-frauenwahlrecht-frauenanteil-in-parlamenten.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Kürschners Datenbank, 100 Jahre Frauenwahlrecht - Frauenanteil in Parlamenten, Übersicht Stand 7. März 2019

Landesfrauenrat Niedersachsen e.V. (LFRN); Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros Niedersachsen (lag); Gleichberechtigung und

Vernetzung e.V.:

Halbe/ Halbe in Rat und Kreistag: Ändern Sie das Wahlgesetz!, Online-Petition,

<u>Online</u> unter https://www.openpetition.de/petition/online/halbe-halbe-in-rat-und-kreistag-andern-sie-das-wahlgesetz#petition-main (abgerufen am

22.01.2020).

2015.

 ${\it Zit.: LFRN/LAG/Gleichberechtigung\ und\ Vernetzung\ e.V.,\ Halbe/Halbe\ in\ Rat\ und}$

Kreistag, Online Petition, 2015

Landtagsverwaltung Sachsen-Anhalt: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (Zusammenstellung der Dokumente über die Arbeit des Verfassungsausschusses, Anm. d. V.)

Zit.: Landtagsverwaltung (Hg.), Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

Abgeordnetensuche.

Online unter https://www.landtag.sachsen-

anhalt.de/landtag/abgeordnete/abgeordnetensuche/ (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Landtag von Sachsen-Anhalt, Abgeordnetensuche

Lange, Klaus: "Frauenquoten" in politischen Parteien, NJW 1988, S. 1174 ff.

Zit.: Lange, NJW 1988

Laskowski, Silke Ruth: Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2015, S. 51 ff.

Zit.: Laskowski, Streit 2015

Brandenburger Paritätsgesetz: Schritt zur gleichberechtigten demokratischen

Teilhabe, Legal Tribune Online (LTO) vom 15.02.2019.

<u>Online</u> unter https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/paritaetsgesetz-brandenburg-wahlrecht-frauen-maenner-geschlecht-verfassungsrecht/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Laskowski, Brandenburger Paritätsgesetz: Schritt zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe, in: LTO v. 15.02.2019

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Gutachten im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Thüringer Landtag, Juni 2014.

Zit.: Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen

Latz, Christian: Teure Kampagnen – Wahlkampf aus der eigenen Tasche, Berliner Morgenpost,

6. August 2017.

Online unter https://www.morgenpost.de/politik/article211486551/Teure-Kampagnen-Wahlkampf-aus-der-eigenen-Tasche.html (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Latz, Teure Kampagnen – Wahlkampf aus der eigenen Tasche, Berliner

Morgenpost, 06.08.2017

Mangold, Hermann von; Klein, Friedrich; Starck, Christian;

Huber, Peter M.; Voßkuhle,

Andreas (Hrsg.):

Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage 2018

Zit.: Bearbeiter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018

Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Begr.):

Grundgesetz, Kommentar, 88. Ergänzungslieferung August 2019

Zit.: Bearbeiter in Maunz/Dürig, GG, 88. EL 2019

Meier, Petra: Fact Sheet on Belgium, information based on the paper for the Workshop on

Legal Struggles and Political Mobilization around Gender Quotas in Europe,

September 2014, Florence.

Online unter https://blogs.eui.eu/genderquotas/wp-

content/uploads/sites/24/2015/04/Executive-summary-Belgium-Meier2.pdf

(abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Meier, Fact Sheet on Belgium, 2014

Meyer, Hans: Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu

Parlamenten?, NVwZ 2019, S. 1245 ff.

Zit.: Meyer, NVwZ 2019

Meyer, Ulrich: Kleine Korrekturen am Hamburger Wahlrecht, Hamburger Abendblatt, 14. April

2018

Zit.: Meyer, Kleine Korrekturen am Hamburger Wahlrecht, Hamburger

Abendblatt, 14.04.2018

Ministerium für Justiz und **Gleichstellung des Landes** Sachsen-Anhalt:

Landesprogramm für ein

geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt

(Maßnahmepaket), Beschluss der Landesregierung vom 11. November 2014.

Online auf https://lbfg.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/ Politik und Verwaltung/MJ/MJ/gleichstellung/dokumente/

Landesprogramm geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt.pdf (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: MJ LSA (Hg.), Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-

Anhalt

Beirat für geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt gegründet, Pressemitteilung

Nr. 039/2017 vom 18. August 2017. Online unter http://www.presse.sachsen-

anhalt.de/index.php?

cmd=get&id=886167&identifier=727b122ff00f422e3562f1656bf56394

(abgerufen am 22.01.2020) Zit.: MJ LSA, PM Nr. 039/2017

Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein:

Mehr Frauen in die Kommunalpolitik, Pressemitteilung zur

Abschlussveranstaltung der landesweiten Kampagne, 1. November 2018.

Online unter https://www.schleswig-

holstein.de/DE/Landesregierung/II/Presse/PI/2018/Gleichstellung/181101 Kom

munalpolitik.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: MJ SH, PM 01.11.2018

Morlok, Martin; Hobusch, Alexander:

Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei

Landeslisten, DöV 2019, S. 14 ff.

Zit.: Morlok/Hobusch, DöV 2019

Mossuz-Lavau, Janine: La parité en politique, histoire et premier bilan, Travail, Genre et Sociétés, nº 7,

Février 2002, S. 41 ff.

Zit. : Mossuz-Lavau, Travail, Genre et Sociétés, 2002/1 n∘ 7

Münch, Ingo von; Kunig, Philip (Hrsg.):

Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012

Zit.: Bearbeiter in v. Münch/Kunig, GG I, 2012

Nieding, Bernd von: Politische Wahlen und Frauenquote – Eine Betrachtung zur

verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen

Fördermaßnahmen in der Politik, NVwZ 1994, S. 1171 ff.

Zit.: v. Nieding, NVwZ 1994

Oebbecke, Janbernd: Quotierung auf Landeslisten – Zur Zulässigkeit des Reißverschlußverfahrens bei

der Aufstellung von Landeslisten für die Bundestagswahl, JZ 1988, S. 176 ff.

Zit.: Oebbecke, JZ 1988

Ohne Verfasser: Halbe Kraft reicht nicht - Mehr Frauen in die Kommunalparlamente: Jetzt

unterzeichnen und Initiative unterstützen!, Enzkreis, Aktuelles, Mitteilung vom

8. Juni 2012. Online unter

https://www.enzkreis.de/index.php?ModID=7&FID=2032.3872.1&NavID=2032.

156 (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Enzkreis: Halbe Kraft reicht nicht!, Mitteilung vom 08.06.2012

Für mehr Frauen in der Politik Justizministerin will bestehendes Wahlrecht ändern, Focus online, Video.

<u>Online</u> unter https://www.focus.de/politik/deutschland/fuer-mehr-frauen-inder-politik-justizministerin-will-bestehendes-wahlrechtaendern id 10226933.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Focus online, Justizministerin will bestehendes Wahlrecht ändern, Video

Roth für Frauenquote - "Der Bundestag ist kein Bierzelt", Artikel vom 3. März 2019, Tagesschau.de.

<u>Online</u> unter https://www.tagesschau.de/inland/paritaetsgesetz-bundestag-101.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Tagesschau, Der Bundestag ist kein Bierzelt, Artikel vom 03.03.2019

Oppermann, Thomas

"Der Bundestag muss kleiner und weiblicher werden", Zeit Online, 16. Januar 2019

<u>Online</u> unter https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-01/thomas-oppermann-frauen-bundestag-forderung-reform-wahlrecht-spd (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Zeit Online, Der Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, 16.01.2019

Papier, Hans-Jürgen; Heidebach, Martin: Mehr Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes durch Fördermaßnahmen – verfassungs- und europarechtliche Bewertung, DVBI 2015, S. 125 ff.

Zit.: Papier/Heidebach, DVBI 2015

Die Einführung einer gesetzlichen Frauenquote für die Aufsichtsräte deutscher Unternehmen unter verfassungsrechtlichen Aspekten, ZGR 2011, S. 305 ff.

Zit.: Papier/Heidebach, ZGR 2011

Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg (Hrsg.):

Geschlechterparität bei Landtagswahlen, 18. Oktober 2018, Gutachten.

Zit.: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, Gutachten, 2018

Pergande, Frank:

Die Tücken des Wahlrechts, Frankfurter Allgemeine, 15. Februar 2015. Online unter https://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-hamburg/hamburg-die-tuecken-des-wahlrechts-13429835.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Pergande, Die Tücken des Wahlrechts, FAZ, Artikel vom 15.02.2015

Rademacher, Sonja:

Diskriminierungsverbot und "Gleichstellungsauftrag": Zur Auslegung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, 2004

Zit.: Rademacher, Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsauftrag, 2004

Reich, Andreas: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. Aufl. 2004

Zit.: Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 8. Auflage 2018

Zit.: Bearbeiter in: Sachs, GG, 2018

Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Hans; Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 14. Auflage 2018

Zit.: Bearbeiter in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Henneke, GG, 2018

Schneider, Jens: Vier Hefte, fünf Kreuze, zwanzig Stimmen, Süddeutsche Zeitung, 20. Februar

2011

<u>Online</u> unter https://www.sueddeutsche.de/politik/neues-wahlrecht-in-hamburg-vier-hefte-fuenf-kreuze-zwanzig-stimmen-1.1062242 (abgerufen am

22.01.2020)

Zit.: Schneider, Vier Hefte, fünf Kreuze, zwanzig Stimmen, SZ, 20.02.2011

Schreiber, Wolfgang; Hahlen, Johann; Strelen, Karl-Ludwig (Hrsg.):

Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2013

Zit.: Bearbeiter in: Schreiber/Hahlen/Strelen, BWahlG, 2013

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt:

Bevölkerungsentwicklung seit 1966,

<u>Online</u> unter https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/bevoelkerung-erwerbstaetigenrechnung-mikrozensus-evs/bevoelkerung/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Bevölkerungsentwicklung seit 1966

Wahl des 6. Landtages von Sachsen-Anhalt am 20. März 2011, gewählte Abgeordnete.

Online unter https://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt11/index.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Landtagswahl 2011, gewählte Abgeordnete

Wahl des 5. Landtages von Sachsen-Anhalt am 26. März 2006, gewählte Abgeordnete.

<u>Online</u> unter https://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt06/index.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Landtagswahl 2006, gewählte Abgeordnete

Wahl des Landtages von Sachsen-Anhalt am 21. April 2002, gewählte Abgeordnete.

<u>Online</u> unter https://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt02/index.html (abgerufen 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Landtagswahl 2002, gewählte Abgeordnete

Wahl des Landtages von Sachsen-Anhalt am 26. April 1998, gewählte Abgeordnete.

Online unter https://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt98/index.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Landtagswahl 1998, gewählte Abgeordnete

Wahl des Landtages von Sachsen-Anhalt am 26. Juni 1994, gewählte Abgeordnete.

<u>Online</u> unter https://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt94/index.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Landtagswahl 1994, gewählte Abgeordnete

Wahl des Landtages von Sachsen-Anhalt am 14. Oktober 1990, gewählte Abgeordnete.

Online unter https://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt90/index.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Landtagswahl 1990, gewählte Abgeordnete

Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt am 26. Mai 2019: Bewerber, Frauenanteil. Online unter https://wahlergebnisse.sachsenanhalt.de/wahlen/kw19/fms/fms213li.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Kommunalwahlen 2019, Bewerber, Frauenanteil

Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt am 26. Mai 2019: Bewerber, Bewerber und Bewerberinnen nach Parteien und Kreisen.

Online unter https://wahlergebnisse.sachsen-

anhalt.de/wahlen/kw19/fms/fms213li.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Kommunalwahlen 2019, Bewerber, Bewerber und Bewerberinnen nach Parteien und Kreisen

Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt - Bürgermeisterwahlen in den Gemeinden, Gemeinden alphabetisch.

Online unter https://wahlergebnisse.sachsen-anhalt.de/wahlen/bmbm/index.html (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Bürgermeisterwahlen in den Gemeinden, Gemeinden alphabetisch

Stern, Klaus; Becker, Florian (Hrsg.):

Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage 2016

Zit.: Bearbeiter in: Stern/Becker, GG, 2016

Ungern-Sternberg, Antje von:

Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, S. 525 ff.

Zit.: v. Ungern-Sternberg, JZ 2019

Wawzyniak, Halina:

Anhörung im Ausschuss für Inneres und Kommunales, Landtag Brandenburg, 25. Mai 2017, schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210)

und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), P-AIK 6/45 vom 21. Juni 2018, Anlage.

Zit.: Wawzyniak, Halina: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Inklusives Parité-Gesetz", LT Brandenburg, P-AIK 6/45 vom 21.06.2018, Anlage

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages:

Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 2005.

Online unter

https://www.bundestag.de/resource/blob/189498/4b3f91ce2df0df2fc96b2817 2930e5f1/Datenhandbuch1994_2003-data.pdf (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Verwaltung des Deutschen Bundestages (Hg.), Datenhandbuch zur Geschichte des BT 1994-2003

Möglichkeiten einer paritätischen

Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern (Ausarbeitung), 2008, WD 3 -008/08

Geschlechterparität bei Wahlen auf Bundesebene nach brandenburgischem Vorbild (Ausarbeitung), 2019, WD 3 -3000 -032/19

Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten (Ausarbeitung), 2018, WD 1 – 3000 – 016/18

Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages: Stellungnahme zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten und Kommunalvertretungen mit höherrangigem Recht vereinbar ist, November 2018, Umdruck 19/1996

Zit.: Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Stellungnahme: Paritätisches Wahlrecht

Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtages:

Gutachterliche Stellungnahme zu der Frage, ob die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum "Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung" vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) vorgesehene Pflicht zur alternierenden Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen gegen Verfassungsprinzipien verstößt, 24. Juni 2019, Vorlage 6/5745

Zit.: Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 24.06.2019, Vorlage 6/5765

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, 27. Juni 2018

Zit.: Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 27.06.2018

Zicht, Wilko:

Landtagswahlrecht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Landtagswahlen. Online unter https://www.wahlrecht.de/landtage/ (abgerufen am 22.01.2020)

Zit.: Zicht, Landtagswahlrecht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Landtagswahlen Zypries, Brigitte; Holste, Heiko: 90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland – Geschichte, Bilanz, Perspektive, NJW

2008, S. 3400 ff.

Zit.: Zypries/Holste, NJW 2008

Die in den Fußnoten angeführten Landtagsdokumente können über die online zugängliche Parlamentsdokumentation des Landtages des im jeweiligen Abschnitt behandelten Bundeslandes abgerufen werden.

Anhang: Flyer der Veranstaltung "Wahlrecht und Parité"

15:15 Uhr

15:30 Uhr

Kaffeepause

Kurzvortrag: Parität in Finnland Ihre Exzellenz Frau Anne Sipiläinen,

Bundesrepublik Deutschland Botschafterin von Finnland in der

15:45 Uhr Abschließende Diskussion und Ausklang

Organisatorische Hinweise

Wahlrecht

Veranstalter

SACHSEN-ANHALT

Parité

und

Justiz und Gleichstellung Ministerium für

39104 Magdeburg Domplatz 2-4

Ansprechpartner bei Rückfragen

MR Marc D. Lienau,

HALLE-WITTENBERG MARTIN-LUTHER UNIVERSITÄT

Prof. Dr. Winfried Kluth Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universitätsplatz 5–7 06108 Halle



Richterin Dr. Miriam Furthmann



Termin

Mittwoch, 11. Dezember 2019 9.30 Uhr bis 16.00 Uhr

Veranstaltungsort

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Aula im Löwengebäude 06108 Halle (Saale) Universitätsplatz

Warum ein Wahlrechtsforum?

das Blickfeld einer breiten Öffentlichkeit gelangt. zung mit Fragen des Erfordernisses und des mögvers diskutierten Themen. Die Auseinanderset-Die Forderung einer Geschlechterparität in Parauf unterschiedlichsten Ebenen statt und ist in lichen Inhalts von Paritätsregelungen findet dabei Gesichtspunkten besonders intensiv und kontrofassungsrechtlichen wie verfassungspolitischen lamenten gehört zu den gegenwärtig unter ver-

anstaltung. In mehreren Blöcken werden der rung orientiert sich das Programm unserer Verpartner im Jahr 2016 darauf verständigt zu In Sachsen-Anhalt haben sich die Koalitions-Grundgedanke und der Ausgangspunkt der Über-An dieser Vorgabe der Koalitionsvereinbale Ebene als auch die Landesebene enthält. Parité-Gesetz auf den Weg gebracht werden prüfen, ob ein verfassungskonformes kann, das Regelungen sowohl für die kommuna-

Programm

09:30 Uhr Eröffnung

Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Anne-Marie Keding, Ministerin für Justiz und

Universität Halle-Wittenberg

Verfassungsrechtliche Frager

10:00 Uhr Keynote

senschaftlicher Perspektive Gesetzgebung – eine Analyse aus politikwis-Entwicklung und Hintergründe der Parité-

Prof. Dr. Thorsten Faas Freie Universität Berlin

10:30 Uhr Verfassungsrechtliche Beurteilungen

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Pro Parité:

Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, Contra Parité: Universität Kassel

Universität Bonn

11:30 Uhr Podiumsdiskussion

onsstand zu verfassungsrechtlichen Streitfragen ze und Alternativen sowie der aktuelle Diskussi-

legungen zu Parit & Regelungen, Regelungsansät-

senschaft und Praxis eingehend erörtert. näher beleuchtet und mit Vertretern aus Wis-

> Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Universität Kassel

Universität Bonn Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz

Ludwig-Maximilians-Universität München Prof. Dr. Monika Polzin, LL.M. (NYU) Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Joachim Jahn, NJW

13:15 Uhr 12:30 Uhr

Postersession Mittagspause

Block II: Thematik vor und stehen für Gespäche zur Verfügung Studierende stellen ihren Blick auf die

von Frauen für ein politisches Amt Rahmenbedingungen für die Gewinnung

13:45 Uhr Impulsvorträge

Mitglied im Rat der Stadt Halle Dr. Inés Brock, Dagmar König,

ver.di-Bundesvorstand

Dr. Andrea Blumtritt, Sachsen-Anhalt Gleichstellungspolitik des Landes Landesbeauftragte für Frauen- und

14:15 Uhr Podiumsdiskussion

Dr. Inés Brock, Mitglied im Rat der Stadt Halle

ver.di-Bundesvorstand Dagmar König,

Landesbeauftragte für Frauen- und Gleichstellungspolitik des Landes Dr. Andrea Blumtritt, Sachsen-Anhalt

LV Brandenburg Dr. Marianne Czisnik, Vorstand Deutscher Juristinnenbund

Moderation

Annegret Oster, ZDF-Landesstudio

Herausgeber:

Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt Domplatz 2 - 4 39104 Magdeburg

Tel: 0391 56701 Fax: 0391 5676180

Mail: poststelle@mj.sachsen-anhalt.de
Web: www.mj.sachsen-anhalt.de

Veröffentlicht im Oktober 2020