

# Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Paritätsgesetzen

Judith Winkler\*

*Abstract: Auch wenn Frauen knapp mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, beträgt der Frauenanteil des 20. Bundestages nur rund 35%. Um dem entgegenzuwirken, wird seit Ende der 1980er Jahre die Einführung einer paritätischen Quote diskutiert. Auf Länderebene gab es bereits entsprechende Vorhaben, die jedoch von den Verfassungsgerichtshöfen Thüringen und Brandenburg für verfassungswidrig erklärt wurden. Im folgenden Beitrag wird die Verfassungsmäßigkeit eines etwaigen Bundesgesetzes beleuchtet.*

---

## A. Begriff

Es gibt verschiedene Modelle zur Ausgestaltung paritätischer Quotierung. Die nachfolgende Betrachtung bezieht sich auf ein fiktives Paritätsgesetz<sup>1</sup> auf Bundesebene, nach den Vorbildern der jeweiligen Landesgesetze aus Thüringen<sup>2</sup> und Brandenburg:<sup>3</sup> Beide Länder gestalteten ihre Paritätsgesetze nach dem sog. „Reißverschlussmodell“. Demnach müssten die Parteien die Wahllisten abwechselnd mit einer Frau und einem Mann besetzen. Mit welchem Geschlecht begonnen wird, wurde weder in Thüringen noch in Brandenburg bestimmt und wäre mithin auch von dem fiktiven Bundesgesetz nicht vorgegeben. Nicht paritätisch besetzte Listen würden, wie es das Thüringer Landesgesetz auch vorsah,<sup>4</sup> ganz, oder bis zu dem Punkt, an dem sie nicht mehr paritätisch besetzt sind, zurückgewiesen. Eine paritätische Regelung für Direktmandate war in beiden Landesgesetzen nicht vorgesehen und ist mithin nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Sowohl der Verfassungsgerichtshof Thüringen,<sup>5</sup> als auch das Verfassungsgericht Brandenburg<sup>6</sup> erklärten das jeweilige Paritätsgesetz jedoch für verfassungswidrig. Das BVerfG wies eine Verfassungsbeschwerde gegen das Thüringer Urteil als unzulässig zurück.<sup>7</sup> Es befand den Vortrag der Beschwerdeführer:innen, sie seien durch die

---

\* Die Autorin studiert Rechtswissenschaften an der Universität Leipzig. Die vorliegende Arbeit basiert auf einer Zulassungsseminararbeit im Rahmen des Seminars „Die Bundestagswahl“ bei Prof. Dr. Arnd Uhle im Wintersemester 2021/22. Sämtliche Internetquellen wurden zuletzt am 02.01.2024 abgerufen.

<sup>1</sup> Angelehnt an die Paritätsgesetze aus Thüringen und Brandenburg sollte in der Seminararbeit diskutiert werden, inwiefern ein Paritätsgesetz auf Bundesebene nach diesen Vorbildern mit der Verfassung vereinbar wäre.

<sup>2</sup> GVBl. Thüringen 2019, Nr. 1, S. 322.

<sup>3</sup> GVBl. Brandenburg I 2019, Nr. 1, S. 1 ff.

<sup>4</sup> GVBl. Thüringen 2019, Nr. 1, S. 322, Art. 1 Nr. 2.

<sup>5</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 ff.

<sup>6</sup> VerfGBbg 9/19, 1 ff.

<sup>7</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1788 f.

Aufhebung des Paritätsgesetzes in verschiedenen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten verletzt, als nicht hinreichend substantiiert.<sup>8</sup> Auch stellte es im Rahmen der Zurückweisung einer Wahlprüfungsbeschwerde im Dezember 2020 fest, dass der Bundesgesetzgeber jedenfalls nicht zum Erlass einer geschlechterparitätischen Quotierung verpflichtet ist.<sup>9</sup> Eine derartige Regelung nach dem vorliegenden Modell wäre ohnehin nicht mit der Verfassung vereinbar.

## **B. Eingriffe in Schutzbereiche von Verfassungsgütern**

Das Paritätsgesetz greift sowohl in die Parteienfreiheiten aus Art. 21 Abs. 1 GG sowie in die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ein und betrifft das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 Var. 1 GG.

### **I. Rechte politischer Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG**

Durch das Gesetz wird sowohl in die Parteifreiheit als auch das Recht auf Chancengleichheit der Parteien eingegriffen.

#### **1. Freiheit der Parteien**

##### **a) Programmfreiheit**

Das Paritätsgesetz schränkt die Parteien in der Ausdrucksweise ihres Programms ein. Die Parteien können ihre Programminhalte frei von staatlicher Einflussnahme oder Qualitätskontrolle gestalten.<sup>10</sup> Das Paritätsgesetz würde grundsätzlich keine inhaltlichen Anforderungen stellen. Allerdings könnte eine Partei mit geschlechtsspezifischem Programm dieses nicht mehr mit einer entsprechenden innerparteilichen Aufstellung untermauern,<sup>11</sup> sodass die Programmfreiheit zumindest mittelbar betroffen wäre. Dagegen ließe sich anführen<sup>12</sup>, das Paritätsgesetz stünde der Untermauerung der Programme durch die Auswahl der Listenkandidat:innen nicht entgegen, da die gelisteten Personen in jedem Fall die inhaltliche Ausrichtung der Parteien vertreten und repräsentieren würden. Dieses Argument entkräftet sich jedoch selbst. Auch wenn Parteimitglieder innerhalb einer Partei unterschiedliche Auffassungen vertreten können, unterstützt wohl jeder Kandidat und jede Kandidatin die Ziele ihrer/seiner Partei grundsätzlich in gewissem Maße. Aufgrund der Quotierung könnten sich Parteien nicht mehr durch eine geschlechtsspezifische Listenaufstellung von anderen Parteien abgrenzen.

##### **b) Organisationsfreiheit**

Die Organisationsfreiheit der Parteien ist ebenfalls betroffen. In Hinblick auf innere Strukturen müssen sich Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG an demokratische Grundsätze halten. Dazu gehören unter anderem die Vergabe von Parteiämtern aufgrund von Wahlen und das Vorschlagsrecht der Wahlversammlung für Wahlkandidat:innen.<sup>13</sup> Die Mitglieder

---

<sup>8</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1788 (1789).

<sup>9</sup> BVerfGE 156, 224 (232).

<sup>10</sup> *Morlok*, in: *Morlok, NK-PartG*, 2. Aufl. 2013, § 6 Rn. 2.

<sup>11</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (31).

<sup>12</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (22).

<sup>13</sup> *Ipsen/Koch*, in: *Sachs, GG*, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 56 f; *Kluth*, in: *BeckOK-GG*, 56. Edition, Art. 21 Rn. 157.

müssen mithin zumindest mittelbar auf die innerparteiliche Willensbildung in Sach- und Personalentscheidungen Einfluss nehmen können<sup>14</sup> und es dürfen keine Aufnahmesperren eingeführt werden, durch die existierende Machtverhältnisse verhärtet werden.<sup>15</sup> Eine paritätische Vorgabe würde über diese Verpflichtung hinausgehen und die Parteien zwingen, die Listenkandidat:innen geschlechtsbezogen vorzuschlagen.<sup>16</sup>

## 2. Chancengleichheit der Parteien

Das Paritätsgesetz beeinträchtigt die Chancengleichheit der Parteien. Wenn auch nicht explizit in Art. 21 GG erwähnt, gilt diese als wichtiger Ausdruck des Demokratieprinzips,<sup>17</sup> der den fairen Parteiwettbewerb unterstützen soll<sup>18</sup> und aus der freien Konkurrenz von Meinungen und Interessen in einer Demokratie folgt.<sup>19</sup> Teils wird neben Art. 21 Abs. 1 GG auch Art. 3 Abs. 1 GG als verfassungsrechtliche Grundlage der parteilichen Chancengleichheit herangezogen.<sup>20</sup> Andererseits wird vertreten, diese gründe sich bereits hinreichend auf Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 GG, welche als verfassungsrechtliche *leges speciales* Art. 3 Abs. 1 GG vorangehen.<sup>21</sup> Jedenfalls haben die Parteien ein Recht auf formale Gleichheit der Wettbewerbschancen.<sup>22</sup>

Die Chancengleichheit im Parteienwettbewerb erstreckt sich jedoch auch auf tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen, die rein formal für alle Parteien unterschiedslos gelten.<sup>23</sup> Das bedeutet nicht, dass der Staat bestehende Unterschiede zwischen den Parteien ausgleichen oder von vorneherein ausschließen muss.<sup>24</sup> Allerdings darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise durch ihn verzerrt werden.<sup>25</sup> Die praktischen Auswirkungen der paritätischen Quotierung würden je nach Parteigröße und -struktur in erheblichem Maße variieren und den Wettbewerb dadurch verfälschen: Kleinere Parteien mit homogener Mitgliederstruktur könnten, im Vergleich zu mitgliedstarken Parteien, in Personalnot kommen und ihre Listen mangels ausreichender Auswahl an Kandidat:innen des unterrepräsentierten Geschlechts nicht voll besetzen.<sup>26</sup> Doch selbst große Parteien könnten gezwungen sein, weniger geeignete Kandidat:innen aufzustellen, da der Bewerber:innenpool, aus dem sie auswählen könnten, auch bei hoher Mitgliederzahl aber ungleichen Geschlechterverhältnissen in der Partei erheblich schrumpfen würde.

---

<sup>14</sup> Morlok/Merten, Parteienrecht, 2018, § 9 S. 83; Kluth, in: BeckOK-GG, Art. 21 Rn. 157.

<sup>15</sup> Kluth, in: BeckOK-GG, Art. 21 Rn. 121.

<sup>16</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (29).

<sup>17</sup> BVerfGE 1, 208 (242); BVerfGE 120, 82 (104).

<sup>18</sup> BVerfGE 120, 82 (105); RhPfVerfGH NVwZ 2015, 735 (737); Morlok, in Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 77.

<sup>19</sup> BVerfGE 120, 82 (104).

<sup>20</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 22.

<sup>21</sup> Nußberger, in: Sachs, GG, Art. 3 Rn. 60.

<sup>22</sup> BVerfGE 120, 82 (105).

<sup>23</sup> RhPfVerfGH NVwZ 2015, 735 (736); Morlok, NVwZ 2005, 157 (159).

<sup>24</sup> BVerfGE 104, 287 (300); RhPfVerfGH NVwZ 2015, 735 (737).

<sup>25</sup> BVerfGE 69, 92 (109); BVerfGE 111, 382 (398).

<sup>26</sup> BayVerfGH NVwZ-RR 2018, 457 (470).

## II. Wahlrechtsgrundsätze Art. 38 Abs. 1 GG

Auch die Wahlrechtsgrundsätze werden beeinträchtigt.

### 1. Freiheit der Wahl

Es wird in die Wahlfreiheit eingegriffen. Diese schützt sowohl die tatsächliche Stimmabgabe als auch die Phase der Wahlvorbereitung. Während des gesamten Wahlprozesses soll die Möglichkeit zur offenen, unbeeinflussten Meinungsbildung der Wählenden gewährleistet sein, sodass diese ihr Wahlrecht ohne Zwang ausüben können.<sup>27</sup> Auch mit einer alternierenden Liste wären die Wählenden prinzipiell frei in ihrer Entscheidung. Diese würde jedoch mittelbar beeinträchtigt, denn es könnten weder männlich noch weiblich dominierte Listen gewählt werden. Zwar hatten die Wählenden vorher auch keinen Einfluss darauf, wie die Listen aufgestellt werden. Allerdings würde die Kandidat:innenauswahl und damit die freie Wahlentscheidung durch ein Paritätsgesetz gefiltert und zwar nicht durch die Parteien, sondern indirekt durch staatlichen Zwang. Vor diesem soll Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gerade schützen.<sup>28</sup>

### 2. Gleichheit der Wahl

Die Chancengleichheit der Bewerber:innen wird durch eine paritätische Quotierung verzerrt, die somit in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG eingreift. Die Gleichheit der Wahl bezieht sich nicht nur auf die Stimmabgabe, sondern unter anderem auf die Kandidat:innenaufstellung im Vorfeld der Wahl.<sup>29</sup> Einerseits muss die aktive,<sup>30</sup> andererseits die passive Gleichheit der Wahl gegeben sein.<sup>31</sup> Nicht paritätisch besetzte Listenplätze wären nach dem Gesetz zu streichen. Es könnte der Fall eintreten, dass eine Partei zwar allein durch die Wahl mehr Mandate erhalten würde, diese allerdings teilweise wieder gestrichen würden, da sie nicht in der Lage ist, ihre Liste vollständig paritätisch zu besetzen. Der Erfolgswert der Stimmen für diese Liste wäre mithin geringer als der einer vollumfänglich Paritätischen.<sup>32</sup>

Auch könnten sich Bewerber:innen nur noch auf die Hälfte aller Listenplätze bewerben. Dagegen ließe sich argumentieren, dass Frauen und Männer dennoch Zugang zu einer gleichen Anzahl an Plätzen hätten. Es geht jedoch um individuelle Chancengleichheit, die durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet sein soll.<sup>33</sup> In jedem Fall könnten Kandidat:innen nicht mehr für bestimmte Listenplätze kandidieren.<sup>34</sup> Allerdings hätten die Kandidierenden auch ohne Paritätsgesetz kein Recht auf einen bestimmten Listenplatz. Die Chance auf ein Mandat realisiert sich erst durch die Wahl innerhalb der Partei, sodass Bewerber:innen auch ohne Quotierung Gefahr laufen, ihren Platz an die Konkurrenz zu

---

<sup>27</sup> Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 94. EL 2021, Art. 38 Rn. 110.

<sup>28</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (28).

<sup>29</sup> Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 96; Trute, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 64.

<sup>30</sup> BVerfGE 82, 322 (337).

<sup>31</sup> BVerfGE 41, 399 (413).

<sup>32</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (29).

<sup>33</sup> BVerfGE 41, 399 (413); 71, 81 (94); ThürVerfGH 2/20, 1 (30)

<sup>34</sup> von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (528).

verlieren.<sup>35</sup> Doch auch wenn gleich viele Plätze für Frauen und Männer vorgesehen wären, würden diesen in Parteien, in denen ein Geschlecht unter den Kandidierenden dominiert, verschiedene Bewerber:innenkontingente gegenüberstehen.<sup>36</sup> Dies würde zu ungleichen Erfolgchancen führen, wenn nicht der Zugang zu allen Plätzen gegeben ist.

### **III. Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts, Art. 3 Abs. 3 S. 1 Var. 1 GG**

Durch das Paritätsgesetz würden die Zugangschancen zu den Listenplätzen an das Geschlecht geknüpft und damit in Art. 3 Abs. 3 Var. 1 GG eingegriffen. Als *lex specialis* zu Art. 3 Abs. 1 GG soll Art. 3 Abs. 3 GG Benachteiligungen ebenso wie Bevorzugungen der genannten Gruppen durch den Staat vorbeugen.<sup>37</sup> Eine solche liegt auch vor, wenn die Auswirkungen einer neutral formulierten Regelung weitgehend nur ein Geschlecht betreffen.<sup>38</sup> Im Zuge des Paritätsgesetzes würden Kandidatinnen die für Männer vorgesehenen Listen verwehrt und vice versa. In tatsächlicher Hinsicht würde daher das unter den Bewerber:innen zahlenmäßig überlegene Geschlecht benachteiligt.<sup>39</sup> Nach derzeitigem Stand wären dies in allen Parteien des Bundestags männliche Bewerber.<sup>40</sup>

### **IV. Zwischenergebnis**

Das Paritätsgesetz greift sowohl in die Parteienfreiheiten aus Art. 21 Abs. 1 GG sowie die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ein und betrifft das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 Var. 1 GG.

## **C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

### **I. Schranken**

Durch ihre besondere Bedeutung für die Demokratie sind die Wahlrechtsgrundsätze, die Freiheit und Chancengleichheit der Parteien, sowie das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts ohne gesetzlichen Vorbehalt garantiert. Sie unterliegen verfassungsimmanenten Schranken, können somit nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.<sup>41</sup>

### **II. Rechtfertigung durch das Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG**

Das Paritätsgesetz lässt sich nicht durch das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG und dessen Ausprägungen rechtfertigen. Nach der sog. Spiegelungstheorie<sup>42</sup> sei dies möglich: Die Besetzung des Parlaments sollte sich am Geschlechterverhältnis im Volk

---

<sup>35</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Demokratie ohne Frauen, [Verfassungsblog v. 09.12.2020](#).

<sup>36</sup> *Ebsen*, JZ 1989, 553 (555).

<sup>37</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 131.

<sup>38</sup> BVerfGE 104, 373 (393).

<sup>39</sup> *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, 2022, S. 146.

<sup>40</sup> *Niedermayer*, Die soziale Zusammensetzung der Parteimitgliederschaften, [bpb v. 21.10.2022](#).

<sup>41</sup> *Guckelberger*, in: Stern/Sodann/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 3, 2. Aufl. 2022, § 81 Rn. 31.

<sup>42</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (34); *Weinrich*, djbZ 2018, 147 (149).

orientieren, um dessen Interessen bestmöglich zu repräsentieren.<sup>43</sup> Durch unterschiedliche Sozialisation würden Frauen und Männer geschlechtsspezifische Erfahrungen machen, welche sich in ihren Interessen und Perspektiven spiegeln, die sie – bewusst oder unbewusst – in ihre politischen Entscheidungen einfließen lassen würden.<sup>44</sup> Wäre das Parlament hauptsächlich männlich besetzt, würden politische Entscheidungen auch von männlichen Zielen, Interessen und Rollenerwartungen gegenüber den Geschlechtern dominiert.<sup>45</sup> Daher fordere der Begriff der Volkssouveränität zwingend eine gleichberechtigte politische Teilhabe, um die Staatsgewalt tatsächlich auf den Willen des Volkes rückführen zu können.<sup>46</sup> Eine derart eindimensionale Staatsgewalt wie sie durch den hohen Männeranteil im Parlament derzeit ausgeübt werde, bedeute ein starkes Defizit ihrer demokratischen Legitimation.<sup>47</sup> Ein Paritätsgesetz ziele auf ausgeglichene Geschlechterverhältnisse im Parlament und würde diesem Defizit mithin entgegenwirken.

Dem steht jedoch das Prinzip der Kollektivrepräsentation aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG<sup>48</sup> entgegen. Das Demokratieprinzip fordert keine Parlamentsaufteilung, die an die Zusammensetzung des Volkes knüpft. Wäre eine Legitimation des Parlaments nur gegeben, wenn es die Bevölkerung abbilden würde, dürfte die Spiegelung durch das Sozialstaatsprinzip und in Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 GG nicht ausschließlich auf Geschlechterverhältnisse beschränkt werden.<sup>49</sup> Dies wäre praktisch jedoch kaum umsetzbar. Um allen relevanten Bevölkerungsgruppen (nach Beruf, Nationalität, Religion, Alter, etc.)<sup>50</sup> gerecht zu werden, würde die Auswahl an möglichen Kandidat:innen derart beschränkt, dass der Grundsatz der freien Wahl gefährdet werden würde.<sup>51</sup> Zwar bilden Frauen im Vergleich eine besonders große Gruppe, die auch in der Vergangenheit nicht annähernd eine Mehrheit im Parlament erreichen konnte.<sup>52</sup> Jedoch impliziert die Spiegelungstheorie eine identitäre Vorstellung des Frauseins, sie könnten qua Biologie weibliche Interessen besser repräsentieren als dafür sensibilisierte Männer und umgekehrt.<sup>53</sup> Im Vergleich zu anderen Abgrenzungsmöglichkeiten ist das Geschlecht aber ein biologisches Merkmal und hat keinen geschichtlichen oder gesellschaftlichen Hintergrund.<sup>54</sup> Frauen bilden keine homogene Interessengemeinschaft.

---

<sup>43</sup> *Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 85; *Laskowski*, djbZ 2014, 93.

<sup>44</sup> *Laskowski*, RuP 2018, 391 (395f.).

<sup>45</sup> *B. Sauer*, Staat, Demokratie und Geschlecht – aktuelle Debatten, gender...politik...online v. August 2003, S. 11.

<sup>46</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Bericht – A7-0029/2012, Erwägungsgrund F; *Laskowski*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen, 2014, S. 10.

<sup>47</sup> *Laskowski*, djbZ 2014, 93 (97).

<sup>48</sup> *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 45.

<sup>49</sup> *Jutzi*, in: Stellungnahme zur Enquete-Kommission 16/2-32 (Landtag Rheinland-Pfalz), 2012, S. 10.

<sup>50</sup> Vgl. weiterführend *Krook/O'Brien*, Comparative Politics 2010, 253 (255).

<sup>51</sup> *Fisahn/Maruschke*, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, 2018, S. 17.

<sup>52</sup> *Friehe*, NVwZ 2021, 39 (42); *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 159.

<sup>53</sup> *Wapler*, Die Crux mit der Quote, KAS v. 02.10.2019, S. 9; *B. Sauer*, Staat, Demokratie und Geschlecht, Gender...Politik...online v. August 2003, S. 12.

<sup>54</sup> *de Beauvoir*, Das andere Geschlecht, 22. Aufl. 2020, S. 15 f.

Zwar verbindet sie neben dem Geschlecht ihre Sozialisierung miteinander, die sich in vielerlei Hinsicht von der männlichen unterscheidet.<sup>55</sup> Die Gesetzgebung wirkt sich, wie beispielsweise die Entscheidung des BVerfG zum Versorgungsabschlag für ehemals teilzeitbeschäftigte Beamt:innen nach dem BeamtenversorgungG gezeigt hat, mitunter mittelbar diskriminierend auf Frauen aus.<sup>56</sup> Dies könnte belegen, dass (männliche) Abgeordnete selten bis gar nicht zugunsten von Frauen tätig werden.<sup>57</sup>

Dennoch überzeugt eine rechtfertigende Anwendung des Demokratieprinzips in der Sache ohnehin nicht. Denn auch die Integrationsfunktion der Wahlen, die einen zwingenden Grund für die Rechtfertigung der Eingriffe in die Wahlgrundsätze darstellen könnte,<sup>58</sup> bezieht sich auf politische Kräfte.<sup>59</sup> Auch muss das Volk selbst entscheiden dürfen, von welchen Aspekten es sich in seiner Ausübung der Wahlfreiheit leiten lässt. Durch eine Quotierung würde das Geschlechterverhältnis jedoch zum wesentlichen Anknüpfungspunkt für diese Entscheidung erhoben. Eine solche Vorgabe ist nicht im Demokratieprinzip angelegt.

### III. Rechtfertigung durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

Die Eingriffe durch die Quotierung können auch nicht durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden.

#### 1. Anwendbarkeit auf Art. 38 Abs. 1 GG

Eine Anwendung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Gleichheit der Wahl ist grundsätzlich möglich.

Wird davon ausgegangen, die Gleichheit der Wahl sei eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichbehandlungssatzes, würde ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG ebenfalls Art. 3 Abs. 1 GG betreffen.<sup>60</sup> Würde der Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG in dem des Art. 3 Abs. 1 GG aufgehen, könnte ein Rückgriff auf das Förderungsgebot zur Rechtfertigung daher nicht ohne Weiteres angenommen werden.<sup>61</sup> Allerdings ist ausdrücklich nur Art. 3 Abs. 1 GG als auf den wahlrechtlichen Gleichheitssatz unanwendbar erklärt worden.<sup>62</sup> In dem vergleichbaren Verhältnis zwischen Allgemeinheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hat das BVerfG deren parallele Anwendung zudem rechtlich anerkannt.<sup>63</sup> Dies lässt sich mit der Begründung, er sei wie Art. 3 Abs. 3 S. 2 selbstständiger, spezieller Gleichheitssatz,<sup>64</sup> auf den Förderungsauftrag

---

<sup>55</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Demokratie ohne Frauen, [Verfassungsblog v. 09.12.2020](#).

<sup>56</sup> BVerfGE 121, 241 (254).

<sup>57</sup> *Laskowski*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen, 2014, S. 14.

<sup>58</sup> ThürVerfGH 2/20, 1 (34).

<sup>59</sup> *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 70.

<sup>60</sup> BVerfGE 1, 208 (242); 78, 350 (357); 85, 148 (157).

<sup>61</sup> *Jutzi*, in: Stellungnahme zur Enquete-Kommission 16/2-32 (Landtag Rheinland-Pfalz), 2012, S. 5.

<sup>62</sup> *Brosius-Gersdorf*, djbZ 2019, 57 (58); *Jutzi*, in: Stellungnahme zur Enquete-Kommission 16/2-32 (Landtag Rheinland-Pfalz), 2012, S. 5.

<sup>63</sup> BVerfGE 151, 1 (18).

<sup>64</sup> *Nußberger*, in: Sachs, GG, Art. 3 Rn. 222.

übertragen. Auch die teilweise Überschneidung der Schutzzwecke, steht einem Konkurrenzverhältnis nicht im Wege.<sup>65</sup>

## 2. Anwendbarkeit auf Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

Eine weitere Anwendungsproblematik ergibt sich in Hinblick auf die Beeinträchtigung des Diskriminierungsverbotes. Im Ergebnis ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG aber grundsätzlich geeignet, um sowohl Eingriffe in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, als auch in Grundrechte im Allgemeinen zu rechtfertigen.

Grundsätzlich unterliegt eine Maßnahme, die sich auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gründet, nicht den Beschränkungen des Diskriminierungsverbotes.<sup>66</sup> Denn andernfalls dürfte die Umsetzung des Förderungsauftrages nur durch geschlechtsneutrale Maßnahmen geschehen.<sup>67</sup> Dies würde die Möglichkeiten der Ausgestaltung derart einschränken, dass die Umsetzung unmöglich gemacht und die Norm insgesamt leerlaufen würde. Faktische Gleichberechtigung kann nicht ohne den Einsatz von Ungleichbehandlungen ermöglicht werden.<sup>68</sup> Demnach sind geschlechtsneutrale Förderungsmaßnahmen ein Widerspruch in sich.

Eine Anwendbarkeit könnte jedoch abgelehnt werden, wenn der Förderungsauftrag als Staatszielbestimmung nicht weiter als der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG reichen darf.<sup>69</sup> In der Entstehungsgeschichte sind Formulierungen diskutiert worden, die eine Durchbrechung des Diskriminierungsverbots hätten rechtfertigen können.<sup>70</sup> Diese haben sich aber nicht durchgesetzt, was davon zeugen könnte, dass ein Anwendungsbereich des Förderungsauftrags, der über die Grenzen des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG hinausreicht, nicht dem Willen des Verfassungsgebers entspricht.<sup>71</sup>

Die Verfassung gibt indes keine Anhaltspunkte dafür, Grundrechte höherrangig als Staatszielbestimmungen zu verorten.<sup>72</sup> Die Entstehungsgeschichte der Norm entfaltet zudem zwar Indizwirkung, kann jedoch die Anwendbarkeit nicht per se ausschließen.

## 3. Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

Das vorliegende Paritätsgesetz ist dennoch nicht vom Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG umfasst. Das Förderungsgebot soll die tatsächliche Freiheit der Geschlechter garantieren und bezieht sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit.<sup>73</sup> Faktische Gleichberechtigung kann aufgrund sozialer Gegebenheiten nicht allein durch Rechtsgleichheit erreicht werden.<sup>74</sup> Dennoch liegt Sinn und Zweck des Förderungsauftrags

---

<sup>65</sup> BVerfGE 151, 1 (22).

<sup>66</sup> BVerfGE 74, 163 (180); 85, 191 (207); 92, 91 (109).

<sup>67</sup> WD des Landtags Schleswig-Holstein, Umdruck 19/1996, 2018, S. 15.

<sup>68</sup> Rademacher, Diskriminierungsverbot und „Gleichstellungsauftrag“, 2004, S. 170.

<sup>69</sup> BVerfGE 39, 169 (185 f.); 43, 213 (225).

<sup>70</sup> BT-Drucks. 12/6000, S. 50.

<sup>71</sup> *di Fabio*, AöR 122 (1997), 405 (412).

<sup>72</sup> *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 3 Rn. 5.

<sup>73</sup> BVerfGE 74, 163 (179 f.); 89, 276 (286); 113, 1 (15).

<sup>74</sup> Rademacher, Diskriminierungsverbot und „Gleichstellungsauftrag“, S. 170.



lediglich in der Herstellung von Chancengleichheit.<sup>75</sup> Der Staat ist dazu aufgerufen, gleiche, geschlechtsunabhängige Zugangsmöglichkeiten für Mandate und Positionen zu schaffen und mithin für reale Chancengleichheit zu sorgen.<sup>76</sup> Er bildet die Grundlage zur Kompensation von Defiziten, die bei der Wahrnehmung grundrechtlich geschützter Freiheiten in Bezug auf die Gleichheit zwischen den Geschlechtern existieren.<sup>77</sup> Der Staat kann und soll dadurch jedoch lediglich die Möglichkeit zum Freiheitsgebrauch im Rahmen persönlicher Entfaltung<sup>78</sup> schaffen. Eine schematische Ergebnisgleichheit, wie sie das Paritätsgesetz herausfordert, ist daher nicht vom Regelungsgehalt des Förderauftrags umfasst.<sup>79</sup>

Auch bei weiterer Betrachtung der Verhältnismäßigkeit, stünde mindestens die Angemessenheit der Quotierung in Frage. Bezüglich der Geeignetheit und des legitimen Ziels kommt dem Gesetzgeber zwar ein weiter Einschätzungsspielraum zu.<sup>80</sup> Es stehen vorliegend jedoch basisdemokratische Grundsätze und Freiheiten der Parteien und des/der Einzelnen einer Maßnahme gegenüber, die das Ziel zwar fördert, jedoch nicht erreichen kann. Einerseits könnten über die Direktstimmen weiterhin mehr Männer als Frauen (oder umgekehrt) Mandate erlangen, sodass sich das Ungleichgewicht zwischen verfolgtem Zweck und Schwere des Eingriffs verstärkt.<sup>81</sup> Dies gilt auch nach der kürzlichen Reform<sup>82</sup> des Bundeswahlgesetzes: Nach § 6 Abs. 1 S. 1 BWG sind Wahlkreisbewerber:innen gewählt, wenn sie die meisten Erststimmen auf sich vereinigen und im Verfahren der Zweitstimmendeckung einen Sitz erhalten. Die Reihenfolge im Verfahren der Zweitstimmendeckung richtet sich gem. § 6 Abs. 1 S. 4 i.V.m. S. 2 BWG jedoch auch nach dem Erststimmenanteil. Andererseits sind nicht nur die Nominierungen, sondern auch andere Faktoren, die zu einem geringeren Mitgliederanteil von Frauen in den Parteien führen, für die ungleiche Verteilung politischer Mandate verantwortlich.<sup>83</sup>

Diesbezüglich wird in Hinblick auf die Parteien argumentiert, dass ihnen insbesondere deshalb weitreichende Rechte gewährt werden würden,<sup>84</sup> weil durch sie die Verbindung zwischen wahlberechtigtem Volk und Parlament hergestellt und damit die Äußerung des Volks- mit der Bildung des Staatswillens, verknüpft wird.<sup>85</sup> Verhinderten Parteien durch ihre Organisationsstrukturen eine gleichberechtigte parlamentarische Einflussnahme beider Geschlechter, so stehe auch die Legitimation ihres verfassungsrechtlichen Schutzes

---

<sup>75</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 119.

<sup>76</sup> BayVerfGH NVwZ-RR 2018, 457 (467).

<sup>77</sup> BT-Drs. 12/600, S. 50; Heimerl, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen, 2023, S. 156.

<sup>78</sup> P. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 75. EL 2015, Art. 3 Abs. 1 Rn. 183 f.; Heimerl, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen, S. 157.

<sup>79</sup> BayVerfGH NVwZ-RR 2018, 457 (467); Sachs, in: Sachs, GG, Art. 3 Rn. 282.

<sup>80</sup> BVerfGE 73, 301 (317); 119, 59 (85); Klatt/Meister, JuS 2014, 193 (195); Wollenschläger, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 154.

<sup>81</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (20); dies gilt auch nach der kürzlichen Reform des Bundeswahlgesetzes weiter, vgl. BGBl. 2023 I, Nr. 147.

<sup>82</sup> BGBl. 2023 I, Nr. 147.

<sup>83</sup> Gloßner, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 219.

<sup>84</sup> Laskowski, RuP 2018, 391 (398).

<sup>85</sup> BVerfGE 8, 104 (113); 20, 56 (98 f.).

in Frage.<sup>86</sup> Es ist zwar zutreffend, dass innerparteiliche Strukturen und Meinungsbildungsprozesse historisch bedingt nach wie vor auf männliche Lebensrealitäten angepasst sind.<sup>87</sup> Auch könnten Frauen von dem überwiegenden Erfolg männlicher Parteimitglieder zurückgehalten werden, selbst einer Partei beizutreten oder ein Mandat anzustreben. Dafür spricht, dass der Frauenanteil in den Parteien nicht zuletzt davon abhängt, inwieweit sich diese für Frauen engagieren und Kandidatinnen Aufstiegschancen ermöglichen. Bei der Partei Bündnis 90/Die Grünen, die eine paritätische Quotierung in ihrer Satzung vorsieht,<sup>88</sup> lag der innerparteiliche Frauenanteil 2021 um 23% höher als der der AfD.<sup>89</sup> Deren Spitzenkandidat für die Landtagswahl 2021 in Mecklenburg-Vorpommern, *Nikolaus Kramer*, behauptete, Frauen seien aufgrund ihrer Emotionalität weniger für die Politik geeignet als Männer.<sup>90</sup> In Abwägung mit den Parteienrechten und deren Chancengleichheit greift dieses Argument dennoch zu kurz. Parteien verwirklichen durch ihre staatliche Unabhängigkeit eine der wichtigsten Säulen des Demokratieprinzips. Würde durch den Staat derart auf die Parteien und die Wahlen eingewirkt und ihr Schutz beschränkt, stünde die Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk selbst in Frage. Auch ein Vergleich mit der Parité-Regelung in Frankreich<sup>91</sup> kann nicht überzeugen. Dort lag der Frauenanteil im Parlament ohne Quotierung selten über 10%<sup>92</sup> und war mithin deutlich geringer als in Deutschland. Dennoch war eine Verfassungsänderung für die Einführung notwendig.<sup>93</sup>

## D. Zusammenfassung und Ausblick

Auch wenn die vorstehende Prüfung die Verfassungsmäßigkeit des hier diskutierten fiktiven Gesetzes verneint hat, sind Paritätsgesetze und Demokratie kein Widerspruch in sich. Es kommt auf die konkrete Regelung an. So gibt es beispielsweise den Vorschlag, das Gesetz auf die Erststimme zu beziehen und Bewerber:innen-Tandems aus jeweils einer Frau und einem Mann in den Wahlkampf zu schicken.<sup>94</sup> Im Vergleich zu starren Listen würde dieser Entwurf zumindest keine Ergebnisgleichheit herausfordern. Ein weiteres Modell abseits paritätischer Quotierung ist das der begrenzt offenen Listen, bei denen die Wählenden durch ihre Entscheidung auch die parteiintern festgelegte Reihenfolge der Kandidat:innen verändern könnten.<sup>95</sup> Strukturellen Nachteilen im innerparteilichen Aufstellungsprozess würde entsprechend entgegen gewirkt, denn die Reihenfolge auf der Liste wäre unbedeutend.<sup>96</sup> Diesem Vorschlag ist zuzugestehen, dass er den Wähler:innen in der Ausübung ihres aktiven Wahlrechts sogar mehr Möglichkeiten einräumt als das

---

<sup>86</sup> *Laskowski*, RuP 2018, 391 (398).

<sup>87</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Demokratie ohne Frauen, [Verfassungsblog v. 09.12.2020](#).

<sup>88</sup> § 1 [Frauenstatut Bündnis 90/Die Grünen](#).

<sup>89</sup> *Niedermayer*, Die soziale Zusammensetzung der Parteimitgliederschaften, [bpb v. 21.10.2022](#).

<sup>90</sup> Frauen zu emotional für Politik? – Aussage von AfD-Kandidat sorgt für Wirbel, [Berliner Zeitung v. 31.07.2021](#).

<sup>91</sup> WD 3-3000-101/17, S. 4.

<sup>92</sup> *Dahlerup/Freidenvall*, Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, 2008, S. 56.

<sup>93</sup> *Rossignol/Fourtic*, Politische Parität in Frankreich (für die Friedrich-Ebert-Stiftung), S. 2.

<sup>94</sup> *Brosius-Gersdorf*, *djbZ* 2019, 57 (58).

<sup>95</sup> *Wolf*, in: *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 27 Rn. 13.

<sup>96</sup> *Morlok/Hobusch*, *DÖV* 2019, 14 (19).

bisherige System, was grundsätzlich verfassungskonform ist.<sup>97</sup> Eine Verfassungsänderung wie in Frankreich könnte selbst starre Listen möglich machen. Dann wäre jedoch zunächst zu klären, ob dem Art. 79 Abs. 3 GG durch die Berührung der Wahlrechtsgrundsätze nicht entgegensteht.<sup>98</sup> Ohnehin wird die Problematik für die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit jedoch vermutlich zu kontrovers diskutiert. Schlussendlich könnten viele Wege, auch kumulativ, zur gleichberechtigten oder zumindest gesteigerten politischen Teilhabe von Frauen führen. Eine paritätische Besetzung des Parlaments (allein) kann der Perpetuierung der strukturellen Benachteiligung von Frauen jedoch nicht entgegenwirken.

---

<sup>97</sup> BVerfGE 12, 200 (204).

<sup>98</sup> Vgl. dazu *Dietlein*, in: BeckOK-GG, Art. 79 Rn. 38; *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (164 ff.).