

LAURA VOLK

# Paritätisches Wahlrecht

*Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht*

13

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von  
Julian Krüper und Arne Pilniok

13





Laura Volk

# Paritätisches Wahlrecht

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und  
demokratiethoretische Bezüge

Mohr Siebeck

*Laura Volk*, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; 2018 Erste juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie der Universität Heidelberg; 2021 Promotion; Referendariat am Landgericht Heidelberg.

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat, Berlin sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg.

Diese Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertationsschrift angenommen und zum Druck freigegeben.

ISBN 978-3-16-161306-7 / eISBN 978-3-16-161307-4

DOI 10.1628/978-3-16-161307-4

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Times gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern  
Michaela und Jürgen Volk*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Jahre 2021 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertationsschrift angenommen. Sie befindet sich in Bezug auf Literatur und Rechtsprechung auf dem Stand von Oktober 2021.

Mein herzlicher Dank gilt in erster Linie meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Bernd Grzeszick, der mein Projekt von Anfang an mit vorbehaltloser Unterstützung begleitet hat. Die Arbeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Internationales Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre und Rechtsphilosophie war eine spannende Bereicherung, die meine Begeisterung für das Verfassungsrecht noch weiter steigerte. Ein Besuch des Bundesverfassungsgerichts gleich in meiner zweiten Arbeitswoche im April 2019 blieb in lebendiger Erinnerung zurück.

Herrn Professor Dr. Martin Borowski möchte ich für ein äußerst freundliches Gespräch über mein Projekt und die damit zusammenhängende Begutachtung meines Promotionsvorhabens für eine Stipendienbewerbung sowie für ein anregendes Zweitgutachten danken.

Außerdem gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Martin Morlok, der mir im November 2019 nach einer Podiumsdiskussion in Berlin die Möglichkeit gab, ein gewinnbringendes Gespräch über Paritätsgesetze zu führen. Ihm danke ich ebenfalls für wertvolle inhaltliche Anmerkungen zu meinem Manuskript.

Für ihre Diskussionsbereitschaft bei einem Abendvortrag und die Möglichkeit der Teilnahme an ihrem darauffolgenden Seminar in Freiburg im Januar 2020 möchte ich Frau Professorin Dr. Jelena von Achenbach danken. Frau Professorin Dr. Ute Sacksofsky danke ich für ein anregendes Gespräch im Juli 2020.

Diese Arbeit wurde gefördert durch ein Promotionsstipendium der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Für die ideelle und finanzielle Förderung möchte ich mich bei der Friedrich-Naumann-Stiftung sehr bedanken. Für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses möchte ich mich außerdem bei dem Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung bedanken.

Sehr herzlich möchte ich schließlich meinen Freundinnen und Freunden danken, die zur Entstehung dieser Arbeit durch Unterstützung, Aufmunterung und



Ablenkung beigetragen und mein Vorhaben mit wissenschaftlicher Neugier und Diskussionsfreudigkeit bereichert haben. Mein besonderer Dank für äußerst wertvolle Anmerkungen zu meinem Manuskript gilt dabei Dr. Robert Pracht und Dr. Jochen Rauber. Außerdem danke ich Vanessa Šorak für die abschließende Lektorierung wichtiger Teile meiner Arbeit. Für eine wunderbare Zeit am Lehrstuhl und für die Vorbereitung auf meine Disputation danke ich Anna Lintz und Pauline Grotz.

Von ganzem Herzen danke ich schließlich meinen Eltern, Michaela und Jürgen Volk, die mich zu jeder Zeit und bei allem liebevoll unterstützt haben. Ihr habt bei jeder Entscheidung an mich geglaubt, mir den Rücken gestärkt und immer freudig Anteil genommen. Euch verdanke ich eine wunderbare Studienzeit im schönen Heidelberg.

Heidelberg, im November 2021

Laura Volk

# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XIII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXVII
Einführung . . . . .	1
A. Problemstellung . . . . .	1
B. Methoden: Rechtsdogmatik und Rechtspolitik . . . . .	6
C. Gang der Untersuchung . . . . .	9
1. Teil: Bestandsaufnahme . . . . .	11
<i>1. Kapitel: Begriffliche und tatsächliche Grundlagen</i> . . . . .	13
A. Begriffsherkunft und Festlegung einer Arbeitsdefinition: Paritätsgesetz	13
B. Historischer Kontext . . . . .	15
C. Woher kommt die Forderung nach Parität in Parlamenten? . . . . .	20
D. Überblick: Ausgestaltungsvarianten von paritätischen Wahlgesetzen	23
<i>2. Kapitel: Aktuelle Rechtslage</i> . . . . .	30
A. Kommunalebene: „Soll“-Vorschriften in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen . . . . .	30
B. Landesebene . . . . .	31
C. Bundesebene . . . . .	49
D. EU-Ebene: EU-Staaten mit paritätischem Wahlrecht . . . . .	56
<i>3. Kapitel: Nationale Rechtsprechung</i> . . . . .	60
A. Konkrete Rechtsprechung und laufende Verfahren zu Paritätsgesetzen	60
B. Thematisch verwandte Rechtsprechung . . . . .	71

2. Teil: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Paritätsgesetzes . . . . .	77
<i>1. Kapitel: Wahlrechtsgrundsätze</i> . . . . .	81
A. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Gleichheit der Wahl . . . . .	81
B. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Freiheit der Wahl . . . . .	283
C. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl . . . . .	296
D. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl . . . . .	300
E. Ergebnis für das erste Kapitel . . . . .	302
<i>2. Kapitel: Parteienrechte</i> . . . . .	303
A. Art. 21 Abs. 1 GG – Parteienfreiheit . . . . .	304
B. Art. 21 Abs. 1 i.V. m. Art. 3 Abs. 1 GG – Chancengleichheit der Parteien . . . . .	328
C. Art. 21 Abs. 3, Abs. 4 Var. 2 GG – Parteienprivileg und Regelungen über finanzielle Nachteile oder Anreize bei der Parteienfinanzierung . . . . .	338
<i>3. Kapitel: Individualgrundrechte</i> . . . . .	346
A. Art. 3 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG – Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts . . . . .	346
B. Missachtung von Rechten intergeschlechtlicher Personen . . . . .	362
<i>4. Kapitel: Parität de constitutione ferenda?</i> . . . . .	373
A. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG – Demokratieprinzip und Grundsatz der Verfassungsidentität . . . . .	375
B. Art. 28 Abs. 1 GG . . . . .	394
C. Ergebnis für die Beurteilung einer Verfassungsänderung . . . . .	396
3. Teil: Perspektiven . . . . .	397
<i>1. Kapitel: Rechtspolitische Notwendigkeit eines Paritätsgesetzes</i> . . . . .	399
A. Beginn der Abschaffung der Individuumszentriertheit des Grundgesetzes . . . . .	399
B. Feministisches Dilemma: Reproduktion von Stereotypen durch Frauenquoten . . . . .	400
C. „Quotenfrau“-Argument . . . . .	402
D. Autarker gesellschaftlicher Umbruch durch freien inhaltlichen Wettbewerb . . . . .	403
E. Drohende Gerichtsverfahren . . . . .	406

<i>2. Kapitel: Alternativen zu einem verbindlichen Paritätsgesetz zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten und Ausblick</i> . . . . .	409
A. Änderungen des Wahlverfahrens . . . . .	411
B. Änderungen bezogen auf parteiinterne Strukturen . . . . .	411
C. Rechtspolitische und faktische Anreize . . . . .	414
D. Ausblick: EU-Recht als Gleichstellungsrecht . . . . .	418
E. Ergebnis . . . . .	422
Zusammenfassende Thesen und Schlussüberlegungen . . . . .	425
Literaturverzeichnis . . . . .	431
Materialienverzeichnis . . . . .	445
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	453
Sachregister . . . . .	459



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsübersicht . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXVII
Einführung . . . . .	1
A. Problemstellung . . . . .	1
B. Methoden: Rechtsdogmatik und Rechtspolitik . . . . .	6
C. Gang der Untersuchung . . . . .	9
1. Teil: Bestandsaufnahme . . . . .	11
<i>I. Kapitel: Begriffliche und tatsächliche Grundlagen</i> . . . . .	13
A. Begriffsherkunft und Festlegung einer Arbeitsdefinition: Paritätsgesetz	13
B. Historischer Kontext . . . . .	15
I. Französische Revolution und Organisation der Frauenbewegung im Kaiserreich . . . . .	16
II. 1918: Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland . . . . .	17
III. Das Frauenwahlrecht im Nationalsozialismus . . . . .	17
IV. Das Wahlrecht und die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Grundgesetz von 1949 . . . . .	18
V. Einfügung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 in das Grundgesetz im Jahr 1994	18
C. Woher kommt die Forderung nach Parität in Parlamenten? . . . . .	20
D. Überblick: Ausgestaltungsvarianten von paritätischen Wahlgesetzen	23
I. Verhältniswahlsystem: Listenbezogene Ausgestaltungsvarianten . . . . .	24
1. Reißverschluss . . . . .	25
2. Blockbildung . . . . .	25
3. Offene Liste . . . . .	26
II. Mehrheitswahlsystem: Direktmandate . . . . .	26
1. Tandem/Wahlkreisduos . . . . .	26
2. Wahlkreisduos bei einer Stimme . . . . .	27
3. Geschlechterbezogene Ausgleichsmandate . . . . .	28

III. Sanktionierungsmöglichkeiten und Anreize . . . . .	28
IV. Ausnahmევorschriften . . . . .	29
2. Kapitel: Aktuelle Rechtslage . . . . .	30
A. Kommunalebene: „Soll“-Vorschriften in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen . . . . .	30
B. Landesebene . . . . .	31
I. Das erste deutsche Paritätsgesetz: Brandenburg (Januar 2019) . . . . .	31
II. Das zweite Paritätsgesetz: Thüringen (Juli 2019) . . . . .	33
III. Gesetzesinitiativen und andere Bestrebungen . . . . .	37
1. Bayern: Gesetzesinitiativen (Januar 2019) . . . . .	38
2. Berlin: Vorbereitungen einer Gesetzesinitiative (2019) . . . . .	39
3. Bremen: Koalitionsvereinbarungen (August 2019) . . . . .	39
4. Hamburg: Aktuelle Stunde (Februar 2019) . . . . .	40
5. Mecklenburg-Vorpommern: Antrag auf Feststellung (Juni 2019) . . . . .	41
6. Niedersachsen: Einsetzungsantrag Enquete-Kommission (März 2019, September 2020) . . . . .	42
7. Nordrhein-Westfalen: Gesetzesinitiative (November 2019) . . . . .	43
8. Rheinland-Pfalz: Enquete-Kommission (Februar 1989) . . . . .	45
9. Sachsen-Anhalt: Gesetzesinitiative (Februar 2019) . . . . .	45
10. Sachsen: Gesetzesinitiative (März 2019) . . . . .	46
11. Schleswig-Holstein: Gesetzesinitiative (September 2007) und Antrag (März 2019) . . . . .	47
12. Zwischenfazit . . . . .	48
C. Bundesebene . . . . .	49
I. Politik: bislang kein Paritätsgesetz für die Wahl zum Deutschen Bundestag . . . . .	49
II. Öffentlicher Dienst: Bundesgleichstellungsgesetz und Bundesgremienbesetzungsgesetz . . . . .	51
III. Parteiinterne Quotenregelungen in Parteisatzungen . . . . .	52
1. Bündnis 90/Die Grünen-Satzung . . . . .	52
2. Die Linke-Satzung . . . . .	53
3. SPD-Organisationsstatut und SPD-Wahlordnung . . . . .	53
4. CDU-Statut . . . . .	54
5. CSU-Satzung . . . . .	55
6. FDP-Satzung . . . . .	56
7. AfD-Satzung . . . . .	56
D. EU-Ebene: EU-Staaten mit paritätischem Wahlrecht . . . . .	56
I. EU-Staaten mit 50 Prozent-Quote: Frankreich und Belgien . . . . .	57
II. EU-Staaten mit Quoten unter 50 Prozent . . . . .	59

3. Kapitel: Nationale Rechtsprechung . . . . .	60
A. Konkrete Rechtsprechung und laufende Verfahren zu Paritätsgesetzen	60
I. Brandenburger Paritätsgesetz . . . . .	60
1. Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden vor dem Landesverfassungsgericht Brandenburg . . . . .	61
a) Inhalt des Urteils im Verfassungsbeschwerdeverfahren (VerfGBbg 55/19) . . . . .	61
b) Inhalt des Urteils im Organstreitverfahren (VfGBbg 9/19) .	62
2. Verfassungsbeschwerde gegen das Brandenburger Urteil vor dem BVerfG . . . . .	63
II. Thüringer Paritätsgesetz . . . . .	63
1. Abstrakte Normenkontrolle vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof (VerfGH 2/20) . . . . .	64
a) Inhalt des Urteils . . . . .	64
b) Inhalt des Sondervotums <i>Heßelmann</i> und des Sondervotums <i>Licht/Petermann</i> . . . . .	66
c) Methodenstreit um die historische Auslegung . . . . .	67
d) Kritik und Zuspruch . . . . .	68
2. Verfassungsbeschwerde gegen das Thüringer Urteil vor dem BVerfG . . . . .	70
B. Thematisch verwandte Rechtsprechung . . . . .	71
I. BVerfG, Beschluss vom 15.12.2020 – Wahlprüfungsbeschwerde wegen des geringen Frauenanteils im Bundestag . . . . .	71
II. BayVerfGH, Entscheidung vom 26.03.2018 – Kein Anspruch auf geschlechterproportionale Wahlvorschläge bei Landtags- und Kommunalwahlen . . . . .	74
1. Entscheidung des BayVerfGH . . . . .	74
2. Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung vor dem BVerfG . . . . .	75
III. RhPfVerfGH, Urteil vom 15.12.2014 – Erhebung und Bekanntmachung von Angaben zur Geschlechterparität bei Wahlvorschlägen . . . . .	75
IV. RhPfVerfGH, Beschluss vom 04.04.2014 – Unzulässige Einwirkung auf Wahlentscheidung durch Gestaltung des Stimmzettels . . . . .	76



2. Teil: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Paritätsgesetzes . . . . .	77
1. Kapitel: Wahlrechtsgrundsätze . . . . .	81
A. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Gleichheit der Wahl . . . . .	81
I. Abgrenzung der Schutzbereiche von Art. 21 GG und Art. 38 GG hinsichtlich der Parteilisten aufstellung . . . . .	82
II. Eröffnung des Schutzbereichs . . . . .	85
III. Beeinträchtigung . . . . .	88
1. Schon keine Beeinträchtigung? . . . . .	88
a) Argument 1: Formale Gleichbehandlung und selbe Rechtsfolge . . . . .	89
b) Argument 2: Ungleichbehandlung diene dem Ziel der Gleichberechtigung und stelle deshalb keine rechtlich relevante Ungleichbehandlung dar . . . . .	92
c) Argument 3: Quotenregelung bewege sich im Vorfeld der Wahl . . . . .	94
2. Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsgleichheit . . . . .	94
3. Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit . . . . .	98
a) Rechtlich relevante formale Ungleichbehandlung . . . . .	99
aa) Beeinträchtigung der Gleichheit der Erfolgchancen für die Erringung eines Mandats im Ergebnis . . . . .	99
bb) Beeinträchtigung der Gleichheit der Erfolgchancen für einen konkreten Listenplatz . . . . .	101
cc) Beeinträchtigung der Gleichheit der Erfolgchancen gegenüber den Erfolgchancen von Angehörigen des dritten Geschlechts . . . . .	102
b) Rechtlich irrelevante faktische Auswirkungen . . . . .	103
aa) Darstellung der faktischen Auswirkungen: Unterschiedliche Anzahl an „Mitbewerbern“ . . . . .	104
bb) Konsequenz der tatsächlichen Auswirkungen . . . . .	107
4. Die Kardinalfrage: Formaler oder materialer Gleichheitsbegriff im Wahlrecht? . . . . .	109
a) Anknüpfungspunkte der Debatte um materielle Gleichheitserwägungen . . . . .	110
aa) Materielles Verständnis der Wahlrechtsgleichheit selbst – keine Beeinträchtigung . . . . .	110
bb) Rechtfertigung über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	112
cc) Materielle Gleichheitserwägungen abstrakt als demokratietheoretisches Problem . . . . .	113

b) Materiales Gleichheitsverständnis . . . . .	113
c) Formales Gleichheitsverständnis . . . . .	116
d) Stellungnahme . . . . .	118
aa) Materielle Gleichheit im Verfassungsrecht de lege lata	118
(1) Bestehende staatsrechtliche Bestimmungen, die sich um materielle Gleichheit bemühen . . . . .	118
(2) Rechtsprechung . . . . .	120
bb) Ableitung eines allgemeinen Gebotes materialer Gleichheit im Wahlrecht? . . . . .	121
(1) Wandelbare Rechtsanschauungen . . . . .	121
(2) Faktische „Verfestigung“ bestehender Ungleichheiten durch den status quo ist keine rechtlich relevante Ungleichheit . . . . .	122
(3) Historie der Wahlrechtsgleichheit . . . . .	122
(4) Enge Verknüpfung der Wahlrechtsgleichheit mit dem Demokratieprinzip . . . . .	124
(5) Staatsbürgereigenschaft und Offenheit der formalen Theorie für alle Interessen . . . . .	125
(6) Charakter der Wahl als Wettbewerbsverfahren . . . . .	126
(7) Kein objektiver Maßstab für ein befriedigendes Wahlergebnis . . . . .	127
(8) Rechtssicherheit . . . . .	129
(9) Keine Gesetzgebung mit dem Ziel des eigenen Machterhalts . . . . .	130
5. Zwischenergebnis . . . . .	132
IV. Rechtfertigung . . . . .	132
1. Vorbehaltlose Gewährleistung: verfassungsrechtlicher Grund	132
2. Rechtfertigung durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG? . . . . .	134
a) Rechtsnatur, Norminhalt und Reichweite des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	135
aa) Problemdarstellung: Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – Kontroverse und Kompromiss . . . . .	135
bb) Rechtsnatur des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Einschränkbarkeit grundrechtsgleicher Rechte . . . . .	137
(1) Stand der Forschung in der Literatur . . . . .	137
(a) Enges Verständnis: bloßes Differenzierungsverbot und Staatszielbestimmung . . . . .	138
(b) Weites Verständnis: Verfassungsauftrag . . . . .	140
(c) Vermittelnde und abweichende Stimmen . . . . .	143

(2) Rechtsprechung . . . . .	144
(a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG um seinen Satz 2 . . . . .	144
(b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG um seinen Satz 2 . . . . .	147
(c) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte	148
(d) Zwischenergebnis zur Einordnung des Gehalts von Art. 3 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung . . .	150
(3) Stellungnahme zur Rechtsnatur des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	150
(a) Keine kollektive Dimension des Art. 3 Abs. 2 GG	150
(b) Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Verfassungsauftrag . .	151
cc) Inhalt und Umfang des Verfassungsauftrages . . . . .	156
(1) Verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter: Verfassungsgebot . . . . .	158
(a) Nur objektiv-rechtliche Verpflichtung . . . . .	158
(b) Auch subjektiv-rechtliche Verpflichtung . . . . .	161
(c) Ohne klare Zuordnung . . . . .	161
(2) Verfassungsrechtliche Befugnis zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter: Staatsaufgabe . . .	162
(3) Stellungnahme . . . . .	163
dd) Zwischenergebnis . . . . .	167
b) Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neben der Wahlrechtsgleichheit . . . . .	167
aa) Stand der Forschung zum Verhältnis des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	169
(1) Keine Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neben Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	169
(2) Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neben Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	172
bb) Stellungnahme . . . . .	175
cc) Zwischenergebnis . . . . .	178
c) Fehlende Kollisionslage zwischen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG? . . . . .	178
d) Zielstellung des Verfassungsauftrags: Ergebnisgleichheit oder Chancengleichheit? . . . . .	180
aa) Rechtliche Zielstellung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . .	181

(1) Stand der Forschung in der Literatur . . . . .	181
(2) Rechtsprechung . . . . .	185
(3) Stellungnahme . . . . .	186
bb) Verfolgt ein Paritätsgesetz Chancengleichheit oder Ergebnisgleichheit? . . . . .	187
(1) Maßstab, an dem die Wirkungen gemessen werden müssen . . . . .	188
(a) Einheitlicher Gesamtvorgang der Wahl . . . . .	188
(b) Getrennte Betrachtung von Auswirkungen auf Erst- und Zweitstimme . . . . .	189
(2) Zwischenergebnis . . . . .	191
e) Keine „bestehenden Nachteile“ im Sinne des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	191
aa) Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger als ausgleichspflichtiger Nachteil? . . . . .	191
bb) Parität oder Proportionalität als Maßstab? . . . . .	193
cc) Nachteile von Frauen im parteiinternen Listenaufstellungsverfahren . . . . .	199
dd) Zwischenergebnis . . . . .	200
f) Verhältnismäßigkeit . . . . .	201
aa) Geeignetheit . . . . .	202
(1) Fehlende Eignung zur Erreichung von Chancengleichheit . . . . .	203
(2) (Teil-)Eignung zur Erreichung von Ergebnisgleichheit . . . . .	204
bb) Erforderlichkeit . . . . .	205
(1) Parteiinterne Quote . . . . .	206
(2) „Soll“-Vorschriften . . . . .	207
(3) Offene (quotierte) Listen . . . . .	209
(a) Offene Listen anstelle starrer Listen ohne Geschlechterquotierung . . . . .	210
(b) Offene quotierte Listen . . . . .	211
(4) Pauschale Quotierung, aber keine Pflicht, die Listenplätze im Wechsel zu besetzen . . . . .	212
(5) Niedrigere Quote um die 40 Prozent . . . . .	212
(6) Finanzielle Unterstützung von Parteien mit hohem Frauenanteil . . . . .	213
(7) Sanktionen bei der Parteienfinanzierung . . . . .	214
(8) Wahlinformationen zum Frauenanteil auf der Wahlliste oder innerhalb der Partei . . . . .	215
(9) Zwischenergebnis Erforderlichkeit . . . . .	216

cc)	Angemessenheit . . . . .	216
	(1) Betroffene Rechtspositionen und deren abstrakte Gewichtung . . . . .	217
	(2) Intensität der Maßnahme . . . . .	219
	(3) Konkrete Abwägung . . . . .	220
	(a) Hohes Schutzniveau der Wahlrechtsgrundsätze	221
	(b) Stetige Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten . . . . .	222
	(c) Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und der Menschenwürde . .	223
	(d) Vergleich mit weiteren Beschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze . . . . .	223
	(aa) Sperrklausel und Unterschriftsquorum . . .	224
	(bb) Beschränkung des Wahlalters und Koppelung des Wahlrechts an deutsche Staatsangehörigkeit . . . . .	225
	(cc) Zwischenergebnis . . . . .	227
	(e) Entstehungsgeschichte und Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	227
	(f) Keine Rechtfertigung „starrer Quoten“ über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	228
	(aa) Verbot starrer Quoten nur im öffentlichen Dienst? . . . . .	229
	(bb) Paritätische Listenbesetzung als „starre Quote“? . . . . .	229
	(4) Zwischenergebnis Angemessenheit . . . . .	230
	g) Zwischenergebnis . . . . .	230
3.	Rechtfertigung durch Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i. V. m. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG – Demokratie- und Repräsentationsprinzip? . .	231
	a) Hybridität des Problems zwischen Verfassungsdogmatik und Demokratietheorie . . . . .	233
	aa) Definition der Begriffe . . . . .	234
	bb) Zum Verhältnis von Verfassungsdogmatik und Demokratietheorie – Darf zur Auslegung des Demokratieprinzips auf die Demokratietheorie zurückgegriffen werden? . . . . .	236
	b) Darstellung verschiedener Repräsentationsmodelle . . . . .	240
	aa) Gruppenbezogene und spiegelbildliche Repräsentationstheorien . . . . .	241
	(1) Gruppenbezogene Repräsentation . . . . .	241

(a) Inhalt und Auswirkung auf die Paritätsdebatte . . .	241
(b) Argumente . . . . .	243
(2) Deskriptive Repräsentation („Spiegelbildlichkeit“)	244
(a) Inhalt und Auswirkung auf die Paritätsdebatte . . .	245
(b) Argumente . . . . .	246
(3) Kritik an den gruppenbezogenen und spiegelbildlichen Repräsentationsmodellen . . . . .	247
(a) Keine homogenen Gruppeninteressen . . . . .	247
(b) Ausblendung anderer Bevölkerungsgruppen . . .	249
(c) Dambruchargument . . . . .	252
(d) Identitäres Demokratieverständnis . . . . .	253
(e) Vernachlässigung des Willenselements der Wahl und Tendenz zu algorithmischer Bestimmung der Parlamente . . . . .	254
(f) Gesetzliche Vorsortierung der personellen Zusammensetzung nach inhaltlichen Kriterien . .	256
(g) „Dilemma der Differenz“ – Perpetuierung bestehender Kategorisierung . . . . .	258
(h) Begriffe der „Spiegelung“ und des „effektiven Einfluss“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung . . . . .	259
bb) Das pluralistische Repräsentationsmodell von Wapler .	260
(1) Inhalt und Auswirkung auf die Paritätsdebatte . . . .	261
(2) Argumente . . . . .	262
(3) Ähnliche Argumentation von Hohmann-Dennhardt	262
(4) Kritik . . . . .	263
cc) Übergreifende Kritik: „Ergebniskontrolle“ der Wahl . .	264
dd) Grundsatz der offenen Repräsentation/Grundsatz der Gesamtrepräsentation . . . . .	266
(1) Inhalt und Auswirkung auf die Paritätsdebatte . . . .	267
(2) Kritik und Antikritik . . . . .	269
(a) Ausblendung realer Machtunterschiede/ Asymmetrie . . . . .	269
(b) Ausblendung realer Interessenunterschiede, bestenfalls Fiktion eines Gemeinwillens . . . . .	269
(c) Dominanz von Parteien und Wahlkreisen schon vorherrschend . . . . .	272
(d) Vergleich mit der Zulässigkeit parteiinterner Quoten und Gleichlauf des „demokratiegefährdenden Effekts“ . . . . .	273

(3) Argumente für den Grundsatz der Gesamtrepräsentation . . . . .	274
(a) Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ . . . . .	274
(b) Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG: „Sie sind Vertreter des ganzen Volkes“ . . . . .	276
(c) Freies Mandat der Abgeordneten steht einer Festlegung auf Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen entgegen . . . . .	278
(d) Rechtssicherheit . . . . .	279
(e) Das Willenselement der Wahl . . . . .	280
(f) Fiktion eines Gemeinwillens als fortschrittlicher und inklusiver Gedanke . . . . .	280
c) Zwischenergebnis . . . . .	281
4. Rechtfertigung durch den Charakter von Wahlen als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung? . . . . .	281
V. Ergebnis für die Wahlrechtsgleichheit . . . . .	283
B. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Freiheit der Wahl . . . . .	283
I. Schutzbereich . . . . .	283
II. Beeinträchtigung . . . . .	285
1. Beeinträchtigung der Freiheit des aktiven Wahlrechts der Wählerinnen und Wähler . . . . .	285
2. Beeinträchtigung des freien Wahlvorschlagsrechts . . . . .	287
3. Beeinträchtigung der Freiheit des passiven Wahlrechts . . . . .	288
4. Keine Beeinträchtigung der Wahlrechtsfreiheit . . . . .	289
a) Normgeprägtes Recht . . . . .	289
b) Zulässige Ausgestaltung des Wahlsystems . . . . .	291
5. Zwischenergebnis . . . . .	294
III. Rechtfertigung . . . . .	295
IV. Ergebnis für die Wahlrechtsfreiheit . . . . .	296
C. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl . . . . .	296
I. Schutzbereich . . . . .	296
II. Beeinträchtigung . . . . .	298
III. Ergebnis für den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl . . . . .	300
D. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl . . . . .	300
E. Ergebnis für das erste Kapitel . . . . .	302

<i>2. Kapitel: Parteienrechte</i> . . . . .	303
A. Art. 21 Abs. 1 GG – Parteienfreiheit . . . . .	304
I. Schutzbereich . . . . .	304
1. Tendenzfreiheit . . . . .	305
2. Betätigungsfreiheit: Programmfreiheit und Organisationsfreiheit . . . . .	306
3. Freies Wahlvorschlagsrecht . . . . .	307
a) Gewährleistung des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien . . . . .	307
b) Verhältnis zur Freiheit der Wahl . . . . .	308
4. Zwischenergebnis . . . . .	309
II. Beeinträchtigung . . . . .	309
1. Keine Beeinträchtigung der Parteienfreiheit . . . . .	309
a) Ausgestaltung des innerparteilichen Demokratiegebots aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG . . . . .	310
aa) Problemdarstellung und Stand der Forschung . . . . .	310
bb) Stellungnahme . . . . .	312
b) Funktionales Verständnis der Parteienfreiheit . . . . .	313
2. Vorliegen einer Beeinträchtigung . . . . .	314
III. Rechtfertigung . . . . .	319
1. Einschränkungsmöglichkeit . . . . .	319
2. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	320
a) Parteien als Adressat eines Paritätsgesetzes: Unzulässige Weitergabe der Grundrechtsbindung des Staates an die Parteien? . . . . .	320
aa) Keine unmittelbare Grundrechtsverpflichtung von Parteien . . . . .	321
bb) Zulässige Inanspruchnahme der Parteien als Adressaten . . . . .	322
b) Rechtfertigung auf Grundlage von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG? . . . . .	324
aa) Stand der Forschung . . . . .	324
bb) Stellungnahme . . . . .	326
3. Art. 20 Abs. 2 GG . . . . .	328
IV. Ergebnis für die Parteienfreiheit . . . . .	328
B. Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG – Chancengleichheit der Parteien . . . . .	328
I. Schutzbereich . . . . .	329
II. Beeinträchtigung . . . . .	331
1. Nachteil von kleineren Parteien gegenüber größeren Parteien . . . . .	332
2. Nach- bzw. Vorteil je nach inhaltlicher Ausrichtung und Wählerklientel der Partei . . . . .	333
3. Nachteil von Parteien mit einseitiger Mitgliederstruktur . . . . .	334



4. Nachteil der „klassischen“ Parteien gegenüber den mit einer besonderen Ausnahmeregelung bedachten Parteien . . . . .	336
III. Rechtfertigung durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	336
C. Art. 21 Abs. 3, Abs. 4 Var. 2 GG – Parteienprivileg und Regelungen über finanzielle Nachteile oder Anreize bei der Parteienfinanzierung . . . . .	338
I. Verschiedene Aspekte hinsichtlich der Zulässigkeit von Sanktionen oder Anreizen über die Parteienfinanzierung . . . . .	339
1. Ausgestaltung als Sanktion oder als Anreiz . . . . .	340
2. Einfügung in bestehendes System der Parteienfinanzierung oder reine Subvention . . . . .	340
3. Anknüpfung an tatsächlichen Frauenanteil im Parlament, an paritätische Listenaufstellung oder an Parteisatzung . . . . .	341
II. Grundsätzliche Beurteilung . . . . .	342
III. Ergebnis für Art. 21 Abs. 3, Abs. 4 Var. 2 GG . . . . .	345
3. Kapitel: Individualgrundrechte . . . . .	346
A. Art. 3 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG – Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts . . . . .	346
I. Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 3 GG . . . . .	347
1. Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 3 GG neben dem Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	347
2. Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 3 GG neben Art. 3 Abs. 2 GG . . . . .	348
II. Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts . . . . .	350
1. Tatbestandsreduktion aufgrund von Nachteilskompensation? . . . . .	350
2. Benachteiligung aufgrund des Geschlechts . . . . .	352
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung . . . . .	353
1. Begrenzung des Diskriminierungsverbots durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG? . . . . .	353
a) Problemdarstellung . . . . .	354
b) Stand der Forschung in der Literatur . . . . .	354
aa) Keine Legitimierung von Ungleichbehandlungen wegen des Geschlechts auf Grundlage von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	355
bb) Zulässige Abweichung vom Unterscheidungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG . . . . .	356
c) Rechtsprechung . . . . .	358
d) Stellungnahme . . . . .	359
2. Rechtfertigung über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Übrigen . . . . .	360
IV. Ergebnis für Art. 3 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG . . . . .	362
B. Missachtung von Rechten intergeschlechtlicher Personen . . . . .	362

I. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG – Allgemeines	
Persönlichkeitsrecht . . . . .	362
1. Eingriff in den Schutzbereich der geschlechtlichen Identität . . . . .	363
a) Zwang von intergeschlechtlichen Menschen zur Zuordnung zu einem Geschlecht durch Wahl zwischen weiblichem oder männlichem Listenplatz . . . . .	364
b) Kandidatur von diversen Personen unabhängig von der Reihenfolge der Listenreihung . . . . .	365
2. Rechtfertigung . . . . .	367
II. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG – Diskriminierung wegen der geschlechtlichen Identität . . . . .	368
1. Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG auf das dritte Geschlecht . . . . .	368
2. Diskriminierung wegen der geschlechtlichen Identität . . . . .	369
III. Art. 3 Abs. 2 GG als Leistungsrecht – Quote für das Geschlecht divers? . . . . .	370
<i>4. Kapitel: Parität de constitutione ferenda?</i> . . . . .	373
A. Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG – Demokratieprinzip und Grundsatz der Verfassungsidentität . . . . .	375
I. Systematik des Art. 79 GG . . . . .	375
1. Formelle Voraussetzungen einer Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 1, Abs. 2 GG . . . . .	375
2. Inhalt der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG	376
a) Art. 79 Abs. 3 GG als „materielle Grenze“ einer Verfassungsänderung . . . . .	376
b) Änderungsfester Kerngehalt des Demokratieprinzips als ein „in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegter Grundsatz“ . . . . .	379
II. Verstoß eines Paritätsgesetzes gegen die Ewigkeitsgarantie wegen Verletzung des Demokratieprinzips . . . . .	381
1. Stand der Forschung . . . . .	382
a) Freiheit und Gleichheit der Wahl . . . . .	382
b) Grundsatz der Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .	383
c) Kein Verfassungsidentitätsverstoß . . . . .	386
2. Stellungnahme . . . . .	388
a) Gegenwartsgerechte Fortbildungsmöglichkeit der Verfassung	388
b) Restriktive Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	389
c) Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl als Ableitungen der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Volkssouveränität . . . . .	390

d) Historie des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Bedenken der Verfassungskommission des Bundesrates im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG . . . . .	393
e) Gruppenbezogenes Repräsentationsverständnis anstelle Individualrechtsverbürgung . . . . .	394
B. Art. 28 Abs. 1 GG . . . . .	394
C. Ergebnis für die Beurteilung einer Verfassungsänderung . . . . .	396
 3. Teil: Perspektiven . . . . .	 397
<i>1. Kapitel: Rechtspolitische Notwendigkeit eines Paritätsgesetzes</i> . . . . .	399
A. Beginn der Abschaffung der Individuumszentriertheit des Grundgesetzes . . . . .	399
B. Feministisches Dilemma: Reproduktion von Stereotypen durch Frauenquoten . . . . .	400
C. „Quotenfrau“-Argument . . . . .	402
D. Autarker gesellschaftlicher Umbruch durch freien inhaltlichen Wettbewerb . . . . .	403
E. Drohende Gerichtsverfahren . . . . .	406
<i>2. Kapitel: Alternativen zu einem verbindlichen Paritätsgesetz zur         Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten und Ausblick</i> . . . . .	409
A. Änderungen des Wahlverfahrens . . . . .	411
B. Änderungen bezogen auf parteiinterne Strukturen . . . . .	411
I. Parteiinterne Quote . . . . .	412
II. Änderung des Parteiengesetzes – Mindestinhalt von Parteisatzungen . . . . .	413
C. Rechtspolitische und faktische Anreize . . . . .	414
I. Steigerung der Attraktivität der Parteimitgliedschaft und des politischen Engagements für Frauen . . . . .	414
II. Neugestaltung des Verhältnisses von Erwerbs- und Sorgearbeit . . . . .	416
III. Initiativen und Ausbau von Netzwerken für Frauen in der Politik . . . . .	417
D. Ausblick: EU-Recht als Gleichstellungsrecht . . . . .	418
E. Ergebnis . . . . .	422
 Zusammenfassende Thesen und Schlussüberlegungen . . . . .	 425
Literaturverzeichnis . . . . .	431
Materialienverzeichnis . . . . .	445
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	453
Sachregister . . . . .	459

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
Abs.	Absatz
ADF	Allgemeiner Deutscher Frauenverein
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	Alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Az.	Aktenzeichen
BayLWG	Bayerisches Landeswahlgesetz
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BbgLWG	Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWGZ	Gemeindezeitung Baden-Württemberg (Zeitschrift)
bzw.	beziehungsweise
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union Deutschland
d. h.	das heißt
djb	Deutscher Juristinnenbund
djbZ	Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (Zeitschrift)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/n
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)

Drs.	Drucksache
DStR	Das deutsche Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EL	Ergänzungslieferung
etc.	<i>et cetera</i> (und andere/s)
EU	Europäische Union
EUGrCh	Europäische Grundrechte-Charta
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
FamRZ	Familienrecht und Familienverfahrensrecht (Zeitschrift)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GesE	Gesetzentwurf
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. a. F.	in alter Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
juwiss	Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht
JZ	Juristen Zeitung (Zeitschrift)
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KWG	Kommunalwahlgesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen (Zeitschrift)
LT	Landtag
lto	<i>legal tribune online</i>
LWG	Landeswahlgesetz
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Brandenburg
MStV	Medienstaatsvertrag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
n. F.	Neue Fassung
NG	Neue Gesellschaft (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschland

Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)
NZFam	Neue Zeitschrift für Familienrecht (Zeitschrift)
OK	Online Kommentar
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
S.	Satz
s.	siehe
SAE	Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen
SALWG	Landeswahlgesetz von Sachsen-Anhalt
SLWG	Landeswahlgesetz von Sachsen
s. o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
ThürLWG	Thüringer Landeswahlgesetz
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
v.	von/vom
VerfBbg	Verfassung Brandenburg
VerfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfRhPf	Verfassung Rheinland-Pfalz
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfG MV	Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
WD	Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)



# Einführung

## A. Problemstellung

Für gewöhnlich ist das Wahlrecht nicht unbedingt dem volatilen Bereich des Verfassungsrechts zuzuordnen. Als „Herzkammer der Demokratie“<sup>1</sup> zeichnet es sich durch eine gewisse Bestandsgewähr aus und mahnt den Gesetzgeber zu besonderer Vorsicht und Zurückhaltung<sup>2</sup> bei Änderungsvorschlägen. Es überrascht nicht, dass Änderungen des Wahlrechts deshalb meist lange Gesetzgebungsverfahren und intensive parlamentarische wie rechtswissenschaftliche Diskurse vorausgehen.<sup>3</sup> Ob der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland besitzt dabei jedes Bundesland sein eigenes Landeswahlrecht. Dieses folgt indes meist in weiten Teilen der Struktur des Bundeswahlrechts.<sup>4</sup>

Umso mehr überrascht, dass innerhalb der letzten Monate vor allem landesrechtliche Änderungen des Wahlrechts für Aufsehen in Medien und Rechtswissenschaft sorgten. Ebendiese Landesgesetze ließen nach weitverbreiteter Ansicht jene Zurückhaltung vermissen, derer es bei einer „Operation am Herzen der Demokratie“ bedarf. Ausgangspunkt dieser Kritik war der Erlass des ersten Paritätsgesetzes<sup>5</sup> in Deutschland durch den Landtag von Brandenburg im Januar 2019.<sup>6</sup> Kurz darauf folgte im Bundesland Thüringen der Erlass des zweiten deutschen

---

<sup>1</sup> *Boehl*, in: Die Politische Meinung 2012, 85, 85; *Grzeszick/Lang*, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht (2012), 36.

<sup>2</sup> Eingriffe sollten tunlichst „minimalinvasiv“ erfolgen, *Grzeszick/Lang*, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht (2012), 36.

<sup>3</sup> Man denke etwa an die aktuelle Wahlrechtsreform, die insbesondere eine Verkleinerung des Bundestages zum Ziel hat. Dazu *Boehl*, ZRP 2017, 197 ff.; tagesschau (14.05.2020), abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/wahlrecht-reform-101.html>; *Grzeszick*, Ito online (09.10.2020), abrufbar unter: <https://www.ito.de/recht/hintergruende/h/wahlrecht-reform-bundestag-groee-aenderungen-abgeordnete-wahlkreise-verteilung-stimmen/>.

<sup>4</sup> WD (428/10 vom 18.10.2010), Gegenüberstellung der Landeswahlgesetze, 5.

<sup>5</sup> Zur Begriffsherkunft und Arbeitsdefinition für den Begriff „Paritätsgesetz“ sogleich unter 1. Teil 1. Kapitel A.

<sup>6</sup> § 25 Abs. 3 S. 2–7, Abs. 8 S. 2 BbgLWG a. F.; Beschluss des Landtages Brandenburg vom 31.01.2019 zur Annahme des Gesetzentwurfs für ein „Inklusives Parité-Gesetz – (Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes)“, Drs. 6/10466, Plenarprotokoll 6/72.



Paritätsgesetzes im Juli 2019.<sup>7</sup> Beide Gesetze schrieben die quotierte Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen durch die politischen Parteien vor. Infolgedessen entbrannte eine wissenschaftlich und politisch aufgeladene Diskussion um die rechtliche Zulässigkeit paritätischer Wahlgesetze. Im September 2019 titelte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*:

„Selten haben staatsorganisationsrechtliche Fragen eine derart hitzige Auseinandersetzung um das Verhältnis von demokratischer Freiheit und Gleichheit ausgelöst.“<sup>8</sup>

Die Diskussionen haben die Ländergrenzen längst überschritten und sind bereits auf Bundesebene angelangt.<sup>9</sup> Dabei gehen die Meinungen diametral auseinander zwischen denen, die eine Verfassungswidrigkeit oder sogar Verfassungs*identi*tätswidrigkeit derartiger Paritätsgesetze konstatieren und jenen, die von ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ausgehen, ja bisweilen dem Grundgesetz sogar ein verfassungsrechtliches Gebot zum Erlass paritätischer Regelungen im Wahlrecht entnehmen wollen. Das Spektrum der vertretenen Ansichten könnte also breiter kaum sein: Während die einen einen Anspruch auf gesetzgeberisches Handeln formulieren, schließen die anderen ein solches gesetzgeberisches Handeln kategorisch aus.<sup>10</sup>

Dabei werden sich aber selbst die Kritikerinnen und Kritiker von Paritätsgesetzen eher über das Ergebnis, als über die Begründung einig.<sup>11</sup> Dies ist nicht zuletzt dem geschuldet, dass Paritätsgesetze mit unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Rechtspositionen wie den Wahlrechtsgrundsätzen, der Parteienfreiheit, den Individualgrundrechten und sogar mit dem Demokratieprinzip und der

<sup>7</sup> § 29 Abs. 5 ThürLWG a. F.; GVBl. Thüringen 9/2019, 322.

<sup>8</sup> *Wapler*, Mann-Frau-Dualismen durchlässiger machen, FAZ (11.09.2019), abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/wahlrecht-mann-frau-dualismen-durchlaesiger-machen-16379546.html>. Wenig zuvor stellt *Röhner* die Behauptung auf, dass weder Reformen des Wahlrechts noch die Einführung gesetzlicher Quotenregelungen als institutionelle Inklusionsmechanismen wissenschaftlich diskutiert werden – sie geht sogar so weit, von einer „Dethematisierung der Geschlechterungleichheit“ zu sprechen, *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung (2019), 276.

<sup>9</sup> *Pernice-Warnke*, DVBl 2020, 81, 81. Jüngst hat sich auch das Bundesverfassungsgericht erstmalig im Kontext (fehlender) Paritätsregelungen geäußert, BVerfG, Beschluss vom 15.12.2020, – 2 BvC 46/19 – (Wahlprüfungsbeschwerde wegen fehlender Paritätsregelung). Im April 2021 wurde eine Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts eingesetzt, die sich unter anderem auch Paritätsfragen widmen soll, BT-Drs. 19/28787 (20.04.2021). Die Kommission trat am 23.06.2021 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-pa-bundeswahlrechtskommission-847702>.

<sup>10</sup> *Butzer*, NdsVBl. 2019, 10, 14; *Wapler*, Die Crux mit der Quote, KAS Analysen und Argumente (2019), 3.

<sup>11</sup> *Möllers*, Die Krise der Repräsentation FAZ (12.02.2019), abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ist-die-frauenquote-in-brandenburg-verfassungswidrig-16037714.html?premium&service=printPreview>.

sogenannten „Ewigkeitsgarantie“ interferieren und dabei die Besonderheit aufweisen, dass sie weniger die *rechtliche*, als vielmehr die *tatsächliche* Gleichheit von Mann und Frau in den Blick nehmen.

Dieses Vorgehen steht in engem Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Diese hat die originären Grundprobleme einer jungen Nachkriegs-Verfassung weitgehend überwunden und stellt sich zunehmend „neuen“ verfassungsrechtlichen Herausforderungen. Sie ist gleich in mehrfacher Hinsicht von einem Bedeutungszuwachs rechtlicher Erwägungen, die sich nunmehr nicht mehr allein rechtlicher, sondern rein faktischer gesellschaftlicher Ungleichheiten annehmen, gekennzeichnet.<sup>12</sup> Dies gilt auch oder sogar vor allem für das Wahlrecht. Während historisch etwa die Wahlrechtsgleichheit jegliche Formen des Zensus- oder Pluralwahlrechts verhindern sollte<sup>13</sup>, gelten diese Probleme mittlerweile als rechtlich überholt. Heute diskutiert niemand mehr ernsthaft über Zusatzstimmen für Grundstückseigentümer oder den Ausschluss vom Wahlrecht bei fehlendem Einkommen oder mangelnder Bildung. Angesichts der fortschreitenden Entwicklung der Verfassungsrechtsordnung unter dem deutschen Grundgesetz von 1949 ergeben sich aber zunehmend verfassungsrechtliche Probleme, welche den Vergleich der im Grundgesetz gewährten Rechte mit der tatsächlichen Wirklichkeit betreffen<sup>14</sup>, so auch auf dem Gebiet der Gleichberechtigung von Mann und Frau.<sup>15</sup> Genau hier setzen paritätische Wahlrechte an, die für sich in Anspruch nehmen, die andauernde Geschlechterungerechtigkeit in Parlamenten zu beseitigen.

Auch wenn das Wahlrecht ein in hohem Maße politisches Recht darstellt<sup>16</sup>, so gilt es bei alledem gleichwohl, rechtsdogmatische und rechtspolitische Erwägun-

---

<sup>12</sup> So auch *Mengel*, JZ 1982, 530, 530 f.

<sup>13</sup> *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung (2019), 279.

<sup>14</sup> So schreibt etwa *Kischel*, in: BeckOK GG (Stand 15.08.2021), Art. 3 GG, Rn. 178: „Die anfänglichen Kämpfe um die formale juristische Gleichstellung von Mann und Frau unter dem GG, insbesondere auch auf dem Gebiet des Familienrechts [...], sind längst beendet und weitgehend nunmehr von historischem Interesse. Laut Aussage der früheren Bundesfamilienministerin „haben wir seit Bestehen der Bundesrepublik die juristische Gleichstellung von Frauen und Männern erreicht“ (BT-Prot. 2379 B v. 13.3.2003 [...]). Die Diskussionen und Entscheidungen haben sich heute auf mögliche subtilere Formen der Diskriminierung von Frauen und auf die mögliche Diskriminierung von Männern auch als Nebenfolge einer Frauenförderung [...] verlagert.“

<sup>15</sup> Die Gleichbehandlung von Mann und Frau beschäftigt seit Erlass des Grundgesetzes im Jahr 1949 Recht und Gesellschaft. Es spricht für sich, dass zwei der aktuellen Bundesverfassungsrichterinnen und Bundesverfassungsrichter – *Christine Langenfeld* (Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht [1990]) und *Ulrich Maidowski* (Umgekehrte Diskriminierung, Quotenregelungen zur Frauenförderung im öffentlichen Dienst und in den politischen Parteien [1989]) – in diesem Themenfeld promoviert wurden.

<sup>16</sup> *Grzeszick/Lang*, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht (2012), 13.

gen nicht zu vermischen. So mag der eine oder andere die Einführung eines paritätischen Wahlgesetzes für rechtspolitisch sinnvoll halten, dies muss indes streng von der rechtsdogmatischen Zulässigkeit nach der *lex lata*, insbesondere der *constitutio lata* unterschieden werden. Dass das geltende Verfassungsrecht die Einführung eines paritätischen Wahlgesetzes erlaubt, kann aus guten Gründen bezweifelt werden und so überrascht nicht, dass die Paritätsgesetze von Brandenburg und Thüringen bald ein Schicksal erlief, das ihre Landesparlamente bei Erlass vielleicht sogar billigend in Kauf genommen haben<sup>17</sup>: das Verdikt der Verfassungswidrigkeit, ausgesprochen durch das jeweilige Landesverfassungsgericht.<sup>18</sup> Angesichts der Vielzahl an bereits laufenden Initiativen und Gesetzgebungsverfahren in anderen Bundesländern ebenso wie auf Bundesebene<sup>19</sup> hat das Thema Paritätsgesetz jedoch trotz der ergangenen Landesverfassungsgerichtsurteile nicht an Aktualität verloren.<sup>20</sup>

Bei der Frage danach, ob ein paritätisches Wahlgesetz verfassungsrechtlich zulässig ist, stellen sich unterschiedliche Probleme und je nach Autorin oder Autor schlägt die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einen anderen Weg ein. Eine klare Rechtslage ist mitnichten gegeben. Diese Kontroversen bedürfen einer wissenschaftlichen Aufarbeitung, die bislang jedoch noch nicht erfolgt ist. Teilweise wird sogar explizit darauf hingewiesen, dass zum Verhältnis von Gleichstellungsziel und Demokratieprinzip nur sehr wenige Arbeiten vorliegen, diese aber zur Bewertung der vorgeschlagenen und geforderten Paritäts-Gesetzgebung für die

---

<sup>17</sup> So sprach sich auch *Bodo Ramelow* für eine Aussetzung des Thüringer Paritätsgesetzes bei den Neuwahlen im Jahr 2021 aus, weil er angesichts der verfassungsrechtlichen Probleme des Gesetzes die Ungültigkeit der Wahl wähte. Tagesschau (07.03.2020), abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/thueringen-paritaetsgesetz-101.html>; Süddeutsche (08.03.2020), abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/thueringen-paritaetsgesetz-ausgesetzt-1.4836914>. Andernorts wurde das Ergebnis der landesverfassungsgerichtlichen Urteile für nicht überraschend befunden, *Classen*, ZRP 2021, 50, 50. Für „von vornherein zum Scheitern verurteilt“ befand auch *Hecker* die Paritätsgesetzgebung in Brandenburg und Thüringen, *Hecker*, VerfBlog (26.10.2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/auf-der-schiefenbahn/>. Dieser weist ebenfalls darauf hin, dass unschwer prognostiziert werden könne, dass weitere Gesetzesinitiativen in anderen Bundesländern oder auf Bundesebene ebenfalls für verfassungswidrig erklärt würden, *Hecker*, NJW 2020, 3563, 3566.

<sup>18</sup> VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 9/19; ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020 – VerfGH 2/20. Daneben erklärte das VerfGBbg in einem zweiten Urteil die organschaftlichen Rechte der politischen Parteien für durch das Paritätsgesetz verletzt, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19.

<sup>19</sup> Einer Darstellung der aktuellen Initiativen widmet sich sogleich das 2. Kapitel des 1. Teils.

<sup>20</sup> Dies meint auch *Penz*, der darauf hinweist, dass der Kampf um die Einführung von Paritätsgesetzen keineswegs ausgefochten sei, DÖV 2021, 422, 427. Dass angesichts des Scheiterns derartiger Paritätsgesetze vor den Landesverfassungsgerichten in Thüringen und Brandenburg davon auszugehen sei, dass in näherer Zukunft keine weiteren Gesetze dieser Art mehr beschlossen werden, konstatiert demgegenüber *Sachs*, JuS 2020, 1230, 1232.

Parlamente benötigt werden.<sup>21</sup> Mithin besteht eine aktuelle Forschungslücke im Staatsorganisationsrecht, welche dieses Buch schließen möchte.

Die Relevanz dieser Arbeit geht dabei noch beträchtlich über die Beurteilung der Paritätsgesetze von Brandenburg und Thüringen sowie weiterer landesrechtlicher Gesetzgebungsvorhaben hinaus. Die Abhandlung führt weit in die Tiefen von Fragestellungen rund um materielle Gleichheit und demokratische Repräsentation. Im Kern widmet sie sich deshalb unter anderem den folgenden dogmatischen und verfassungstheoretischen zentralen Grundfragen, die *bis dato* nie an Aktualität verloren haben und deren Beantwortung hinreichende Bedingung für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit eines Paritätsgesetzes ist: Bedarf es eines (traditionellen) formellen oder eines materiellen Gleichheitsbegriffes im Wahlrecht? Welches Verständnis von Demokratie und Repräsentation liegt dem Grundgesetz zugrunde und ist dieses wandelbar?<sup>22</sup>

An dieser Stelle soll jedoch auch kurz abgegrenzt werden zu dem, was die Arbeit nicht zu leisten vermag und möchte. Weil die rein verfassungsrechtlichen Fragestellungen sich bereits als besonders ausufernd herausgestellt haben, lässt die folgende Abhandlung den Einbezug von Europarecht und Völkerrecht<sup>23</sup> außen vor. Ferner werden auch konkrete Fragen von nationalen Frauenquoten auf anderen Gebieten als dem Wahlrecht<sup>24</sup> grundsätzlich ausgeklammert, sofern diese nicht in unmittelbarem Bezug zu Fragen des Paritätsgesetzes stehen. Weil diese einen näheren Bezug zu den Wahlrechtsgrundsätzen und den Parteienrechten vermissen lassen, ist die Vergleichbarkeit beider Quotenarten ohnehin kaum gegeben.

---

<sup>21</sup> *Eckertz-Höfner/Schuler-Harms*, in: dies., Gleichberechtigung und Demokratie, 9, 13. Von einer Forschungslücke hinsichtlich des Verhältnisses von repräsentativer Demokratie und struktureller Geschlechterungleichheit spricht auch *Röhner*, *Der Staat* 2020, 421, 423 Fn. 16.

<sup>22</sup> So stellt auch *Danker* fest: „Möglicherweise wird das Verständnis demokratischer Repräsentation und wahlrechtlicher Integration einer Neubetrachtung zu unterziehen sein.“, *NVwZ* 2020, 1250, 1252.

<sup>23</sup> Zu einer Einbeziehung von europa- und völkerrechtlichen Gewährleistungen politischer Gleichberechtigung vgl. *Boysen*, in: *Eckertz-Höfner/Schuler-Harms*, Gleichberechtigung und Demokratie, 85 ff. Eine kurze Erwähnung der europarechtlichen Perspektiven findet sich lediglich im rechtspolitischen 3. Teil der Bearbeitung.

<sup>24</sup> Vgl. etwa zur Zulässigkeit von Frauenquoten in der Privatwirtschaft *Langenfeld*, in: *Maunz/Dürig* (94. EL Januar 2021), Art. 3 Abs. 2 GG, Rn. 104–118; *Ossenbühl*, Frauenquoten für Leitungsorgane von Privatunternehmen, *NJW* 2012, 417–422; *Papier/Heidebach*, Die Einführung einer gesetzlichen Frauenquote für die Aufsichtsräte deutscher Unternehmen unter verfassungsrechtlichen Aspekten, *ZGR* 2011, 305–333; *Sachs*, Quotenregelungen für Frauen im staatlichen und im gesellschaftlichen Bereich, insbesondere für die Wirtschaft, *ZG* 2012, 52–67; *Schneider*, der auch auf erhebliche Strukturunterschiede der Personalratswahl und der politischen Wahlen hinweist, Geschlechterparität im Zuge der Personalratswahl, *PersV* 2021, 124–132.

## B. Methoden: Rechtsdogmatik und Rechtspolitik

Im Unterschied zu den empirischen Natur-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ist die Rechtswissenschaft eine hermeneutische Wissenschaft, deren Hauptaufgabe in der Exegese von Texten liegt.<sup>25</sup> Bisweilen bereitet die Bezeichnung der rechtswissenschaftlichen Methoden deshalb Schwierigkeiten, weil sie nicht in die herkömmlichen Kategorien wissenschaftlicher Methoden passt. Gleichwohl sollen die angewandten Methoden dieser Bearbeitung im Folgenden offenlegt werden.

Dabei ist man sich überwiegend einig, dass die Rechtswissenschaft die Unterscheidbarkeit von Recht und Politik voraussetzt in der Dichotomie von Rechtsdogmatik und Rechtspolitik, von Verfassungsdogmatik und Verfassungspolitik.<sup>26</sup> Die Bearbeitung nähert sich der Problemstellung über zwei originär-rechtswissenschaftliche Methoden. Der umfangreichste Teil (Teile 1 und 2) wurde überwiegend mit Methoden der Rechtsdogmatik bearbeitet. Der letzte Teil (3) wurde vorwiegend unter Anwendung rechtspolitischer Maßstäbe erfasst.

Schon die Grundfrage, was Dogmatik ist und was sie leistet, wird unterschiedlich beantwortet und die Grenzziehung ist häufig umstritten.<sup>27</sup> Vorliegend wird die Rechtsdogmatik verstanden als eine Disziplin, „die das positive Recht durchdringen und ordnen will, um die rechtliche Arbeit anzuleiten und jene Fragen zu beantworten sucht, die die Rechtspraxis aufwirft“.<sup>28</sup>

Dabei bilde die Dogmatik Leitsätze zur Auslegung geltenden Rechts, vermittele zwischen allgemeinem Gesetz und konkretem Fall.<sup>29</sup> Die Rechtsdogmatik verfolge mithin das Ziel der Begriffs-, System und Prinzipienbildung, um Recht zu konkretisieren und somit neue Lehrsätze zu erarbeiten, die über die Vorgaben einzelner Normen hinausgehen.<sup>30</sup> Die Rechtsdogmatik als Disziplin sei ein System von Rechtssätzen mit normativem Gehalt, die Bezug zum positiven Recht und zur Rechtsprechung aufweisen und die durch Wissenschaft und Rechtsprechung aufgestellt und diskutiert werden.<sup>31</sup> Ihre Funktion sei, zwischen den Vorgaben der Rechtstexte und der rechtlichen Entscheidungen von Einzelfällen eine

<sup>25</sup> Nach der Definition des römischen Rechtsgelehrten *Ulpian* ist die Rechtswissenschaft „die Kenntnis der menschlichen und göttlichen Dinge, die Wissenschaft vom Gerechten und Ungerechten“, *Digesten* 1,1,10,2: „*Iuris prudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia.*“

<sup>26</sup> *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HStR* XII, § 268 Rn. 25.

<sup>27</sup> *Aust*, *AöR* 2016, 415, 419; *Grzeszick*, in: *Kirchhof/Magen/Schneider*, *Was weiß Dogmatik?*, 97, 98.

<sup>28</sup> *Bumke*, *Rechtsdogmatik* (2017), 1.

<sup>29</sup> *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HStR* XII, § 273 Rn. 13.

<sup>30</sup> *Möllers*, *Juristische Methodenlehre* (2017), § 11 Rn. 2.

<sup>31</sup> *Möllers*, *Juristische Methodenlehre* (2017), § 11 Rn. 3.

Zwischenebene von vermittelnden, systematisierenden und rationalisierenden Auslegungs- und Anwendungsregeln zu schaffen.<sup>32</sup>

Die weitaus meisten Fragestellungen dieser Arbeit bewegen sich im Rahmen des geltenden Verfassungstextes, was es notwendig erscheinen lässt, auch die noch speziellere Methode der *Verfassungsdogmatik* zu definieren. Die Verfassungsdogmatik wird verstanden als eine „Disziplin, die Begriffe des Verfassungstexts aufnimmt, diese zu verstehen sucht und zu deuten.“<sup>33</sup> Dabei ordne die Verfassungsdogmatik die Verfassungsregeln und die aus der Verfassung erwachsenden Gesetze und Entscheidungen systematisch, erarbeite stabilisierende Leitgedanken für die Verfassungsentwicklung, gebe zukünftigen Anfragen an die Verfassung eine Orientierung und entlaste die Begründung der Entscheidungen aus der Verfassung im Einzelfall.<sup>34</sup> Die Verfassungsdogmatik handelt also von der geltenden Verfassung und beantwortet „aus einem verbindlichen Verfassungstext Anfragen an diese positive Verfassung“.<sup>35</sup>

Folglich soll in den ersten beiden Teilen der Arbeit die *lex lata*, insbesondere die *constitutio lata* im Themenkomplex des Paritätsgesetzes angewendet, ausgelegt und schließlich analysiert werden. Im Rahmen der Auslegung finden dabei die herkömmlichen Auslegungsmethoden<sup>36</sup> der Wortlautauslegung, der systematischen und grammatikalischen Auslegung, der historischen und der teleologischen Auslegung Anwendung. Die Verfassungsinterpretation weist aber gegenüber der einfachen Gesetzesinterpretation einige Besonderheiten auf.<sup>37</sup> Insbesondere kommt der Idee der Einheit der Verfassung<sup>38</sup> besondere Bedeutung zu und die Interpretation der Verfassung hängt von fundamentalen Grundannahmen zu Staat und Individuum ab.<sup>39</sup> Diesen Herausforderungen der Verfassungsinterpretation wird sich der folgende Text stellen und dabei *in concreto* versuchen, eine umfassende Auslegung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie weiterer Verfassungsnormen und -prinzipien vorzunehmen. Daneben gilt es indes zu betonen, dass auch der Zweite Teil nicht ganz ohne demokratietheoretische und somit gewissermaßen auch rechtspolitische Bezüge auskommt.<sup>40</sup>

<sup>32</sup> Grzeszick, in: Kirchhof/Magen/Schneider, Was weiß Dogmatik?, 97, 97.

<sup>33</sup> Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 273 Rn. 12.

<sup>34</sup> Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 273 Rn. 1.

<sup>35</sup> Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 273 Rn. 12.

<sup>36</sup> Vgl. zu den herkömmlichen Auslegungsmethoden im Rahmen der Verfassung Borowski, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 274 Rn. 1; Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 273 Rn. 81; Starck, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 271 Rn. 17.

<sup>37</sup> Borowski, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 274 Rn. 2.

<sup>38</sup> BVerfGE 1, 14, 32 (Südweststaat).

<sup>39</sup> Borowski, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 274 Rn. 2.

<sup>40</sup> Zu dem Verhältnis von Verfassungsdogmatik und Demokratietheorie an späterer Stelle unter 2. Teil 1. Kapitel A. IV. 3. a) bb).

Während die Rechtsdogmatik als die Lehre vom geltenden Recht verstanden werden kann, bestimmt die Rechtspolitik gemeinhin die Zielrichtung für die Weiterentwicklung des Rechts.<sup>41</sup> Mithin will die Dogmatik Recht erkennen, die Politik will es gestalten.<sup>42</sup> Auch wenn im Einzelnen ebenso unklar ist, was genau unter „Rechtspolitik“ verstanden wird, wurde in der Literatur bereits versucht, sich einer Definition des Begriffs anzunehmen. So wird Rechtspolitik bisweilen definiert als der Teil der Politik, der sich auf das Recht bezieht und der Teil des Rechts, der sich auf die Politik bezieht.<sup>43</sup> Dabei bilde Rechtspolitik die Schnittmenge zwischen den Elementen Recht und Politik, sie gestalte die Gesellschaft und damit das menschliche Zusammenleben mittels Rechtsetzung. Aufgrund rechtswissenschaftlicher Erkenntnisse, Rechtsanwendung und empirischer Rechtsforschung frage und entscheide die Rechtspolitik, welche sozialen Ziele mit welchen rechtlichen Mitteln auf welchen rechtlichen Wegen erreicht werden sollen. Denn die Rechtspolitik als Methode erkenne an, dass die Rechtsordnung nicht für alle an sie gerichteten Fragen fertige Antworten bereithält und es deshalb über die bloße Normfindung in dem gesetzten Recht hinaus der Normgewinnung durch Rechtsauslegung und Rechtsgestaltung bedarf.<sup>44</sup> Die Rechtspolitik wird deshalb mitunter auch gleichgesetzt mit dem Bemühen um die Schaffung einer gerechten nationalen Ordnung durch optimale Regelungen.<sup>45</sup>

Folglich soll der Dritte Teil der Bearbeitung den Fokus darauf legen, ein paritätisches Wahlrecht ungeachtet seiner verfassungsdogmatischen Probleme auf seine rechtspolitische Zweckmäßigkeit zu untersuchen und zu klären, was die künftige Rechtsetzung zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten zu leisten vermag. Es sollen also Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, deren Umsetzbarkeit im Einzelnen an anderer Stelle geprüft werden muss.

---

<sup>41</sup> So auch *Groh*, in: Creifelds, Rechtswörterbuch (23. EL 2019), Rechtsdogmatik. *Stempel* weist auf diesen Eintrag im Rechtswörterbuch hin und hebt hervor, dass sich der „Rechtspolitik“ kein eigenständiger Eintrag im Rechtswörterbuch widmet, was eine ausführliche Beschäftigung mit diesem Begriff rechtfertige, *Stempel*, RuP 1987, 12, 12. In der Tat überrascht, dass auch 34 Jahre nach Veröffentlichung seines Aufsatzes noch immer kein eigenständiger Eintrag für den Begriff der Rechtspolitik besteht.

<sup>42</sup> *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR XII, § 268 Rn. 25. Dogmatik beuge sich dem vorgegebenen Recht, auch wenn sie seine einzelnen Erscheinungen schöpferisch ordne und ihrer inneren Logik gemäß fortentwickle. Politik folge dagegen ihren eigenen Zielen, wenn sie Recht schafft oder ändert. Politisch sei der Wille des Gesetzgebers, der sich durch kreativen Machtanspruch äußere. Unpolitisch, idealtypisch gesehen, sei die juristische Interpretation, die sich als Erkenntnis des Gesetzes verstehe.

<sup>43</sup> Dazu sowie zum Folgenden *Stempel*, RuP 1987, 12, 17.

<sup>44</sup> *Stempel*, RuP 1987, 12, 15.

<sup>45</sup> *von Hippel*, Rechtspolitik (1992), 1. Ihr oberstes Ziel sei es, die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern, *ders.*, Rechtspolitik (1992), 45.

Überdies ist Fragen rund um die Geschlechtergerechtigkeit wie allen Gerechtigkeitsfragen stets auch eine rechtsphilosophische Komponente inhärent. Den grundlegenden (rechts-)philosophischen Fragestellungen zu Geschlechtergerechtigkeit im Recht wurde sich an anderer Stelle bereits gewidmet.<sup>46</sup> Auch lässt sich das Thema Parität unter einem rechtsvergleichenden Blickwinkel betrachten.<sup>47</sup> Diese Arbeit erhebt indes nicht den Anspruch, sich den Fragestellungen über eine rechtsphilosophische oder rechtsvergleichende Betrachtungsweise zu nähern, sondern beschränkt sich auf die Methoden der Rechtsdogmatik sowie der Rechtspolitik.

### C. Gang der Untersuchung

Der Gang der Untersuchung vollzieht sich in drei wesentlichen Schritten, die den drei Hauptteilen der Bearbeitung entsprechen. Der Erste Teil soll eine rechtstatssächliche Bestandsaufnahme und damit die Grundlagen für die darauffolgenden rechtsdogmatischen und rechtstheoretischen Erörterungen liefern. Neben der Festlegung einer Arbeitsdefinition, einer historischen Einordnung der Debatte um Paritätsgesetze und der Beantwortung der Frage, woher die Forderung nach Parität in Parlamenten eigentlich kommt, wird sich verschiedenen Ausgestaltungsvarianten paritätischer Wahlgesetze gewidmet. Ferner wird die aktuelle Rechtslage in Bezug auf Paritätsgesetze aufgearbeitet und im Überblick skizziert. Zuletzt wird die nationale Rechtsprechung zum Paritätsgesetz und verwandten Themen dargestellt.

Darauf aufbauend stellt der Zweite Teil das Herzstück der Arbeit dar, das sich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Paritätsgesetzes *de lege* und insbesondere *de constitutione lata* widmet, zuletzt in seinem vierten Kapitel aber auch *de constitutione ferenda*. Im Zweiten Teil werden also dogmatische Überlegungen angestellt und schließlich in Thesen überführt. Diese Bearbeitung will sich dabei einerseits als Kritik am Vorgehen des Landesgesetzgebers von Branden-

---

<sup>46</sup> Statt vieler *Gräfrath*, Wie gerecht ist die Frauenquote? Eine praktisch-philosophische Untersuchung (1992) *passim*; *Pimminger*, Was bedeutet Geschlechtergerechtigkeit? Normative Klärung und soziologische Konkretisierung (2012) *passim*.

<sup>47</sup> *Alterio*, VerfBlog (26.07.2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mexico-as-an-example-of-gender-parity-in-parliaments/>; *Bryde*, in: Eckertz-Höfner/Schuler-Harms, Gleichberechtigung und Demokratie, 19–32; *Davidson-Schmich*, VerfBlog (30.07.2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/parity-laws-in-germany/>; *Díaz de Valdéz*, VerfBlog (27.07.2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/electoral-quotas-for-women/>; *Klafki*, DÖV 2020, 856, 862 ff.; *Möschel*, VerfBlog (24.08.2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-italian-government-enforces-gender-parity-in-regional-elections/>; *Suk*, VerfBlog (22.07.2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/gender-quotas-and-the-injuries-to-electoral-freedom/>.



burg und Thüringen, andererseits darüber hinaus aber auch als dogmatische Aufarbeitung grundlegender verfassungsrechtlicher Fragestellungen rund um das Verhältnis von demokratischer Repräsentation und Geschlechtergerechtigkeit verstanden sehen.

Zuletzt sollen im Dritten Teil rechtspolitische Ausblicke gegeben werden und der Frage nachgegangen werden, ob ein Paritätsgesetz überhaupt rechtspolitisch sinnvoll wäre. Dabei sucht der Dritte Teil deutlich zu machen, dass ein paritätisches Wahlrecht auch unter Zugrundelegung rechtspolitischer Maßstäbe kein sinnvolles Unterfangen darstellt. Aus diesem Grund sollen Alternativvorschläge aufgezeigt, weiterentwickelt und auf ihre rechtspolitische Eignung hin überprüft werden.

Den Abschluss dieser Arbeit bilden dann eine Zusammenfassung der wichtigsten Thesen sowie einige weitere Schlussüberlegungen.

## Sachregister

- Abstrakte Normenkontrolle 64–70, 407  
Allgemeinheit der Wahl 85, 174, 178,  
  **296–300**  
Allgemeines Persönlichkeitsrecht 223,  
  362–368  
Alternativen zu Paritätsgesetzen 205–216,  
  **409–423**  
Anwendbarkeit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neben  
  der Wahlrechtsgleichheit 172–178  
Ausrichtung des Grundgesetzes auf  
  Individualrechte 394, 399 f.  
Ausnahmevorschriften 29, 32, 34, 46, 326,  
  334, 338
- bestehende Nachteile im Sinne des Art. 3  
  Abs. 2 S. 2 GG **191–200**, 202  
Bonus bei der Wahlkampfkostenerstattung,  
  siehe Parteienfinanzierung  
– Zuschuss 213 f., 340, 341 f.  
Brandenburger Paritätsgesetz 31–33, 60–63  
Bundesgleichstellungsgesetz 51  
Bundesgremienbesetzungsgesetz 51
- Chancengleichheit 180–191, 203 f.  
Chancengleichheit der Parteien 36, 62 f., 75,  
  84, 119, 213, 214, 215, 282, **328–338**,  
  339, 343  
– abgestufte Chancengleichheit 330  
– Schutzbereich 328–331  
– Beeinträchtigung 331–336  
– Rechtfertigung 336–338
- Dambruchargument 252  
Demokratieprinzip 61 f., 64, 72, 77, 83, 111,  
  115, 124, 131, 161, 171, 177, 218, 221,  
  **231–281**, 311, 312 f., 325, 328, 329, 337,  
  372, 375 ff., 400
- Demokratietheorie 113, **233–240**, 241, 258,  
  260, 265, 269, 401  
Dilemma der Differenz 258, 400–402  
Diskriminierung wegen der geschlechtlichen  
  Identität 368 f.  
Diskriminierungsverbot 61, 74, 141, 145,  
  147, 150, 154, 171, 177, 298, **346–362**,  
  **368 f.**, 370 f., 374, 394, 419, 421  
divers, siehe Drittes Geschlecht  
Drittes Geschlecht 32, 34 f. 38, 44, 46 f., 91,  
  **362–368**, **368–372**
- Ergebnisgleichheit **180–191**, 204 f.  
Ergebniskontrolle der Wahl 129, **264 f.**, 279  
EU-Recht als Gleichstellungsrecht 418–422  
Europäischer Gerichtshof 421  
Europäische Staaten 56–59, 405 f.  
Ewigkeitsgarantie, siehe auch Verfassungs-  
  identität 3, 78, 374–394, 407
- feministisches Dilemma, siehe Dilemma  
  der Differenz  
Feuerwehragabe 147, 358  
Fiktion eines einheitlichen Volkswillens  
  269–272, 280  
Formelle Gleichheit 116 f., **118–132**  
Französisches Paritätsgesetz 57 f., 214 f.,  
  339, 387  
Frauenanteil Fraktionen 194–196  
Frauenwahlrecht 409  
– Einführung in Deutschland 17  
– im Nationalsozialismus 17  
– im Grundgesetz 18–20  
Freies Mandat 278  
Freiheit der Wahl 283–296  
– Beeinträchtigung der Freiheit des aktiven  
  Wahlrechts der Wählerinnen und Wähler  
  285–287

- Beeinträchtigung der Freiheit des passiven Wahlrechts 288
- Beeinträchtigung des freien Wahlvorschlagsrechts 287
- fehlende Beeinträchtigung 289–294
- Schutzbereich 283–285
- Rechtfertigung 295 f.
- Freiheitlich-demokratische Grundordnung 81, 217, 303, 343, 379, 412
- funktionale Selbstverwaltung 242
  
- Gesetzesinitiativen 37–48
- Gleichheit der Wahl 81–283
  - Abgrenzung Schutzbereiche Art. 38 GG und Art. 21 GG 82–84
  - Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsgleichheit 94–98
  - Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit 98–102
  - Eröffnung des Schutzbereichs 85–88
  - fehlende Beeinträchtigung 88–94
  - Rechtfertigung 132–283
- Gleichberechtigungsgebot 74, 142, 146–148, 150, 160, 172 f., 183, 228, 325, 358, 370
- Gleichstellung unehelicher Kinder (Art. 6 Abs. 5 GG) 118, 121, 128, 160, 165 f., 251
- Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 417
- Grundmandatsklausel 62, 225, 293 f.
- Grundrechtlicher Gewährleistungsgehalt, siehe Lehre vom engen Gewährleistungsgehalt
- Grundrechtsberechtigung der Parteien 320–323
  
- Härtefallregelung 220, 335 f.
- Historische Auslegung 67 f., 227, 393
- Homogenitätsgebot 394 f.
  
- Identitätspolitik 253
- Individualgrundrechte 346–372
- innerparteiliches Demokratiegebot 310
- Integrationsfunktion von Wahlen 281 f., 408
  
- Kollektive Dimension des Art. 3 Abs. 2 GG 142, 150
- Kollisionslage 178–180
  
- Lehre vom engen Gewährleistungsgehalt 92 f.
- Leistungsanspruch zugunsten des dritten Geschlechts 370–372
  
- Materielle Gleichheit 109–132
- Medienstaatsvertrag 322 f.
- Mehrheitswahl 26–28, 108
  
- Nachtarbeitsverbot 145 f., 147, 358
- Namenrechtsbeschluss 145
- Neugestaltung Erwerbs- und Sorgearbeit 416 f.
- Neutralitätspflicht des Staates 113 f., 336, 344
- normgeprägtes Recht 289 f.
  - Eigentumsfreiheit 290 f.
  - Freiheit der Wahl 289 f.
  
- Offene Listen 26, 209–211, 411
- Öffentlicher Dienst 51
  - Verbot starrer Quoten 228
- Organstreitverfahren 61 f., 407
  
- Parität vs. Proportionalität 193–198
- Paritätsgesetz
  - Arbeitsdefinition 13 f.
  - Brandenburg 31 f.
  - Thüringen 33–36
- Parteienrechte 303–345
- Parteienfinanzierung
  - Ausschluss 338, 340, 342 f.
  - Sanktion 214 f.
  - Zuschuss 213 f.
- Parteienfreiheit 304 f.
  - Beeinträchtigung 309–314
  - Betätigungsfreiheit 306
  - Finanzierungsfreiheit 307
  - freies Wahlvorschlagsrecht 307
  - funktionales Verständnis 313 f.
  - Gründungsfreiheit 305
  - Organisationsfreiheit 306
  - Programmfreiheit 306, 413
  - Schutzbereich 304–309
  - Tendenzfreiheit 305
  - Rechtfertigung 319–328
  - Wettbewerbsfreiheit
  - Verhältnis zur Freiheit der Wahl 308

- parteiinterne Quote 15, 52–56, 412  
 Parteienprivileg 338–345  
 Parteisatzungen 52–56, 413  
 Personenstandsrecht 363 f., 368
- Quotenregelung  
 – in Aktiengesellschaften 323  
 – in GmbH 323  
 – parteiinterne, siehe parteiinterne Quote
- Rechtsdogmatik 6–8, 233–239  
 Rechtsnatur 135–151  
 Rechtspolitik 6–8, 199, 233–240, 388, 404  
 Reißverschlussmodell 25  
 Rentenaltersbeschluss 145, 351  
 Repräsentation 231–281, 394  
 – Grundsatz der Gesamtrepräsentation 266–281  
 – deskriptive Repräsentation 244–259  
 – gruppenbezogene Repräsentation 241–243, 247–259  
 – offene Repräsentation 266–281  
 – pluralistische Repräsentation 260–264  
 – spiegelbildliche Repräsentation 244–259  
 – symbolische Repräsentation 246, 249
- Satzung 15, 29, 32, 34, 52–56, 206 f., 306 f., 317, 326, 335, 339, 341 f., 412 f.  
 Schutzpflicht 137, 146, 160 f., 166, 321, 340, 357 f.  
 Soll-Vorschriften 30, 207  
 Sondervotum **66 f.**, 112 f., 188, 389  
 Sperrklausel 67, 120 f., 189, 224 f., 330, 293  
 Staatsangehörigkeit 225 f.  
 Staatsbürgereigenschaft 125  
 Staatsaufgabe 109, **157 f.**, 162 f., 165  
 staatskirchenrechtlicher Paritätsgrundsatz 13 f.  
 Staatszielbestimmung 62, 65, 135, 138–140, 145, 148 f., **152–157**  
 starre Listen 188, 211  
 starre Quoten 228–230
- Tandem **26 f.**, 38, 46, 298  
 Thüringer Paritätsgesetz 33–37, 63–70  
 Thüringer Verfassungsgerichtshof 63–68, 282, 311, 333
- Unmittelbarkeit der Wahl 300 f.  
 Unterschriftenquorum 67, 120, 224 f.
- Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts 346–362  
 – Nachteilskompensation 350 f.  
 Verfassungsänderung 373–396  
 Verfassungsauftrag 140–143, 151, 156–167  
 Verfassungsbeschwerde 63, 70, 407  
 Verfassungsdogmatik 6–8, 109, **236–240**  
 Verfassungsgebot 158–161  
 Verfassungsgericht des Landes Brandenburg **60–63**, 91, 104, 131, 149, 225, 282, 293, 311, 318, 321, 334, 359, 391  
 Verfassungsidentität 78, 231, **375–379**, 382, 384, 386 f.
- Verhältnis Verfassungsdogmatik und Demokratietheorie 236–240  
 Verhältnismäßigkeit 201–230  
 – Angemessenheit 216–230  
 – Erforderlichkeit 205–216  
 – Geeignetheit 202–205  
 Verhältniswahl 17, 24–26, 108, 120, 188–191, 204 f., 209 f., 279, 292 f.
- Volkssouveränität 383, 390  
 Volkssouveränität  
 – sachliche Dimension 390 f.  
 – zeitliche Dimension 390–393
- Wahlalter 67, 225 f., 300  
 Wahlinformationen zum Frauenanteil 75, 215 f.  
 Wahlkreisduos, siehe Tandem  
 Wahlprüfungsbeschwerde 71–73, 407  
 wahlrechtsfremde Zwecke 293  
 Wahlrechtsgrundsätze 81–302  
 wahlrechtsimmanente Zwecke 294  
 Wahlrechtsreform 50, 252, 257, 411  
 Wahlvorschlagsrecht 86 f., 94, 287, 307–309  
 Wettbewerbsverfahren 126, 403–406  
 Willenselement der Wahl 105, 254 f., 271 f., 280