

## ÖffR Aufsatz

Kubilay Yalçın\*

# Paritätsgesetze

## Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der verpflichtenden Quotierung von Wahllisten nach Geschlecht

Sowohl im Bundestag als auch in allen Landesparlamenten sind Frauen im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung unterrepräsentiert. Diesem durch die historische und aber fortwährende strukturelle Benachteiligung von Frauen sowohl in der Politik als auch anderen Gesellschaftsbereichen erklärbar Phänomen wollen einige dadurch begegnen, dass Parteien gesetzlich dazu verpflichtet werden sollen, ihre Wahllisten jeweils zur Hälfte mit Männern und Frauen zu besetzen. Die Verfassungsmäßigkeit solcher Paritätsgesetze ist umstritten und Gegenstand vierer aktueller Verfassungsgerichtsentscheidungen.

Der Beitrag leitet in die rechtspolitische Diskussion um Paritätsgesetze (A.) ein, bevor ihre Verfassungsmäßigkeit an den Maßstäben des grundgesetzlichen Demokratieprinzips (B.), der Wahlgrundsätze (C.), der Rechte politischer Parteien (D.) sowie der Gleichheitsrechte (E.) untersucht wird.

### A. Einleitung

Gleichstellungsmaßnahmen in der Politik wie auch in Wirtschaft, Wissenschaft und im öffentlichen Dienst sind seit Jahrzehnten im Gespräch und etablierten sich mit fortschreitender Zeit. Auch die verpflichtende Quotierung von Wahllisten wird rege diskutiert.<sup>1</sup> Die zunächst theoretische Diskussion um Paritätsgesetze hat sich in den vergangenen Jahren zu Klagen sowie vorgeschlagenen oder sogar verabschiedeten Gesetzen verdichtet. Für *Elisabeth Selbert*, die als eine von nur vier weiblichen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates (»Mütter des Grundgesetzes«) als Urheberin des Art. 3 II GG gilt, stellte »die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten« bereits im Jahr 1981 einen »schlicht[en] Verfassungsbruch in Permanenz« dar.<sup>2</sup> Diese Argumentation nahm das Aktionsbündnis »Parité in den Parlamenten« im November 2016 auf und reichte Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof ein;<sup>3</sup> diese scheiterte.<sup>4</sup> Zuletzt hat das Bundesverfassungs-

gericht eine gegen die Bundestagswahl 2017 eingelegte Wahlprüfungsbeschwerde mit vergleichbarer Stoßrichtung als unzulässig verworfen.<sup>5</sup> In der Zwischenzeit gewann die Forderung nach der verpflichtenden Quotierung von Wahllisten die Unterstützung wichtiger politischer Amtsträgerinnen.<sup>6</sup> Höhepunkt der Auseinandersetzung waren<sup>7</sup> zweifelsfrei die verabschiedeten Paritätsgesetze in Brandenburg<sup>8</sup> und Thüringen<sup>9</sup>. Sie wurden jedoch, ohne je zur Anwendung gekommen zu sein, durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg<sup>10</sup> beziehungsweise den Thüringer Verfassungsgerichtshof<sup>11</sup> für verfassungswidrig erklärt. Trotz dieser Rückschläge wird die Forderung nach Paritégesetzen entschieden aufrechterhalten.<sup>12</sup>

### I. Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik als Ausgangslage

Rund 42,1 Millionen Frauen stellen circa 50,7 Prozent der Bevölkerung Deutschlands.<sup>13</sup> Dennoch stieg der Anteil weiblicher Mandatsträgerinnen im Deutschen Bundestag seit 1998 auf circa ein Drittel und stagnierte dann für 15 Jahre.<sup>14</sup> Die Bundestagswahl am 26. September 2021, bei der neben 480 Männern nur 256 Frauen gewählt wurden, hatte einen Frauenanteil von 34,8 Prozent zur Folge. Im gesamt-europäischen Vergleich nimmt Deutschland eine durchschnittliche, im west- und nordeuropäischen Vergleich hingegen schwache Position ein.<sup>15</sup> Auch in allen deutschen

5 BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 = NVwZ 2021, 469.

6 *Butzer*, Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdsVbl 2019, 10 (13).

7 Für die anderen Bundesländer vgl. *Geppert*, Parité-Gesetzentwürfe in den Bundesländern, djBZ 2019, 119.

8 Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes vom 12. Februar 2019 (GVBl. 2019, Teil I, Nr. 1, S. 1).

9 Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes vom 30. Juli 2019 (GVBl. 2019, S. 322).

10 VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, 55/19. Geklagt hatten NPD und AfD.

11 ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20. Geklagt hatte die AfD.

12 Siehe z. B. *Rita Süßmuth* im Gespräch mit *Emunds*, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/internationaler-frauentag-gleichberechtigung-suessmuth-101.html> (8.3.2021), zuletzt abgerufen am 17.1.2022.

13 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung nach Nationalität und Geschlecht, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlecht-staatsangehoerigkeit.html>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022.

14 *Davidson-Schmich/Kürschner*, Stößt Frauenquote an ihre Grenzen? Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009, ZParl 2011, 25 (26); *Wiechmann*, Politische Repräsentanz und Geschlecht: Political Gender Gap, in: Kortendiek/Riegraf/Sabisch (Hrsg.), Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung (2019), S. 1245 (1248 f.).

15 Vgl. IPU Parline, Monthly ranking of women in national parliaments,

\* Der Autor promoviert bei Prof. *Christian Waldhoff* (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin) zu einem parlaments- und demokratierechtlichen Thema.

1 Sie ist von Selbstverpflichtungen in Parteisatzungen zu unterscheiden, die mittlerweile zu Recht herrschend als zulässig angesehen werden. Die Quotierung von Kandidatenlisten für öffentliche Wahlen ist gedanklich von der Quotierung parteiinterner Funktionen zu differenzieren.

2 *Selbert* im Gespräch mit *Südholter*, in: Fabricius-Brand/Berghahn/Südholter (Hrsg.), Juristinnen – Berichte, Fakten, Interviews (1982), S. 187 (190).

3 Dazu *Laskowski*, Pro Parité, djBZ 2014, 93 (102).

4 BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16.

Landesparlamenten sind Mandatsträgerinnen in der Minderheit.<sup>16</sup> Die Dominanz männlicher Mandatsträger setzt sich in kommunalen Vertretungskörperschaften fort.<sup>17</sup>

Mit Blick darauf, dass Kandidat:innen nicht unmittelbar aus der Bevölkerung rekrutiert, sondern von Parteien aufgestellt werden, wird angeführt, dass die relative Bezugsgröße zum Anteil weiblicher Mandatsträgerinnen nicht die Geschlechterverteilung in der Gesamtbevölkerung, sondern den Parteimitgliedschaften sein müsse.<sup>18</sup> Der Frauenanteil in den meisten Bundestagsfraktionen ist nämlich jeweils größer als der Anteil von Frauen an der respektiven Parteimitgliedschaft.<sup>19</sup> Dass die fehlende Parität unter Parteimitgliedern in den Mittelpunkt von Analysen gestellt wird,<sup>20</sup> ist nachvollziehbar. Indes muss der Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung Vergleichsgröße bleiben:<sup>21</sup> Parteien spielen in der grundgesetzlichen Demokratie zwar zweifelsohne eine entscheidende Rolle, doch knüpft diese, wenn nach Art. 20 I 1 GG alle Staatsgewalt »vom Volke« ausgehen soll, gewiss nicht allein an in Parteien organisierte Staatsbürger:innen an. Die Gegenauffassung verleitet zum Trugschluss, dass innerhalb der Listenaufstellungsprozesse der Parteien »keine faktischen Nachteile ersichtlich« seien.<sup>22</sup>

Der geringe Frauenanteil in politischen Führungspositionen ist weder damit zu erklären, dass er biologisch determiniert sei,<sup>23</sup> noch basiert er auf »negativen Präferenzentscheidungen« von Frauen beispielsweise zugunsten der Kindererziehung.<sup>24</sup> Vielmehr werden zur Erklärung der politischen Beteiligung von Frauen sozioökonomische und institutionelle Faktoren sowie die politische Kultur und

Sozialisation eines Landes, insbesondere Genderstereotype,<sup>25</sup> relevant.<sup>26</sup>

## II. Wahlrechtliche Paritätsregelungen als Gegenmaßnahme

In mehreren Bundesländern gibt es zwar keine Paritätsgesetze,<sup>27</sup> aber wahlrechtliche Soll-Regelungen, die das Ziel der Förderung von Frauenkandidaturen haben.<sup>28</sup>

Das für verfassungswidrig erklärte Paritätsgesetz in Brandenburg fügte § 25 III des Landeswahlgesetzes (BbgLWahlG) die Sätze 2 bis 6 an: Nach Satz 3 sollten die Landesversammlungen der Parteien jeweils über die Reihenfolge der Nominierten auf den für Frauen sowie für Männer reservierten Listenplätzen der Landeswahlliste separat entscheiden sowie festlegen, aus welcher der beiden Listen der erste Platz der Landesliste besetzt wird. Die endgültige Landesliste wäre gemäß Satz 4 durch die abwechselnde Kombination der Frauen- und Männerliste entstanden, wobei, sobald eine der Listen erschöpft ist, nur eine weitere Person der anderen Liste hätte benannt werden können. Wahllisten, die diesem Prozedere nicht entsprechen, wären nach § 25 VIII 2 unzulässig gewesen und gemäß § 30 I 2 Nr. 2 durch den Landeswahlausschuss so bearbeitet worden, dass sie (weitestgehend) paritätisch sind.

Auch das ebenfalls für verfassungswidrig erklärte Paritätsgesetz in Thüringen tastete die direkte Wahl der Abgeordneten in den Wahlkreisen nicht an. Nach dem neuen § 29 V 1 des Landeswahlgesetzes (ThürLWahlG) sollten Wahllisten abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sein, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden konnte. Dieser Vorgabe nicht entsprechende Listen sollten gemäß § 30 I 3 durch den Wahlausschuss zurückgewiesen oder nur bis zu dem Platz zugelassen werden, mit dessen Besetzung die Vorgaben noch erfüllt gewesen wären.

Ein rechtsvergleichender Blick<sup>29</sup> offenbart, dass die Diskussion um die Kompatibilität von Paritätsgesetzen mit einer

<https://data.ipu.org/women-ranking>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022.

**16** *Dörr/Poirot/Ilg*, Frauen in den Länderparlamenten (Juni 2021), <https://www.lpb-bw.de/frauenanteil-laenderparlamenten#c8378>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022; BMFSFJ, Vierter Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2. Aufl. (Juli 2020), S. 8 f.

**17** BMFSFJ (Rn. 16), 10. – Sie sind als Teil der Exekutive zwar keine Parlamente, doch trotzdem von großer Bedeutung, vgl. BVerfGE 79, 127 (149): die Gemeinde als »Keimzelle der Demokratie«.

**18** *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß, ZG 2019, 154 (161); *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14 (18).

**19** Vgl. *Niedermayer*, Parteimitgliedschaften im Jahre 2019, ZParl 2020, 419 (429); *Morlok/Hobusch*, Kompromisse unerwünscht – zur Einführung eines Paritätsgesetzes in Thüringen, ThürVbl 2019, 282 (285 f.).

**20** So geschehen in *Butzer* (Fn. 6), NdsVbl 2019, 10 (11 f.); *Hecker*, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, ZRP 2020, 226 (227).

**21** So auch *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856 (861); *Meyer*, Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenvahlen zu Parlamenten, NVwZ 2019, 1245 (1250).

**22** So *Morlok/Hobusch* (Fn. 18), DÖV 2019, 14 (18).

**23** So aber abenteuerlich *Quambusch*, Die Benachteiligung der Frau durch Gleichstellung, DÖD 1993, 193.

**24** So *Sachs*, Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, 553 (557); vgl. auch *Kempen*, Gleichberechtigung und Gleichstellung, ZRP 1989, 367 (369).

**25** *Hoecker*, Politische Repräsentation von Frauen in den Mitgliedsstaaten der EU im Vergleich, ZParl 2011, 50 (62 f.).

**26** *Fuchs*, in: *Hoecker* (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest (2006), S. 235 (239 ff.). *Rosenbusch*, Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland (1998), S. 26: Die staatsbürgerliche Gleichberechtigung der Geschlechter ist auch in Deutschland »ein relativ neues Ergebnis der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung«. Zum traditionell männlich geprägten Parteibetrieb *Kürschner*, Frauen in den Parteien, APuZ 50/2009, 16 (17), vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sondervotum *Licht/Petermann*, S. 54 f.

**27** Zur Typologie von Paritätsregelungen siehe von *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525 (527); *Wapler*, Die Crux mit der Quote (2019), <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/die-crux-mit-der-quote>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022, S. 5 f.

**28** Siehe § 15 IV KWG Rheinland-Pfalz (zur für verfassungswidrig erklärten Vorgängernorm *Bill*, Parité in den Parlamenten: Rheinland-Pfalz, djbZ 2014, 111 und VerfGHRP NVwZ 2014, 1089 bzw. 1319), § 9 VI KWG Baden-Württemberg, § 12 I 2 KWG Hessen.

**29** Paritätsregelungen existieren gegenwärtig in 82 Staaten: IDEA, Gender

liberalen Demokratie keine deutsche Eigenheit ist.<sup>30</sup> Überraschend insbesondere für ausländische Beobachter:innen ist aber, dass sie so spät geführt und noch von einer ablehnenden Meinung dominiert wird.<sup>31</sup>

## B. Paritätsgesetze<sup>32</sup> und das Demokratieprinzip

Paritätsgesetzgebung ist zunächst an dem demokratischen Prinzip (Art. 20 II GG) zu messen,<sup>33</sup> das sowohl von Befürworter:innen als auch Gegner:innen der Parité bemüht wird.

### I. Paritätsgesetze als Gebot des Demokratieprinzips

Ausgangspunkt der Popularklage in Bayern wie auch der Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Bundestagswahl 2017 war die Auffassung, dass das Fehlen von Paritätsregelungen nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar sei. Die männliche Dominanz auf Wahllisten und die daraus folgende Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten führten dazu, dass deren »Perspektiven und Prioritäten, Erfahrungen und Interessen« nicht ausreichend »gespiegelt« würden und keinen effektiven Einfluss<sup>34</sup> auf Parlamentsentscheidungen nehmen könnten; dies führe zu einem »Mangel an demokratischer Legitimation der aktuellen Herrschaftsverhältnisse«.<sup>35</sup> Der Gesetzgeber sei zur Einführung von Paritätsgesetzen verpflichtet.<sup>36</sup>

Handlungspflichten des Gesetzgebers, die sich aus verfassungsrechtlichen Aufträgen oder Schutzpflichten herleiten lassen sollen, müssen wegen seines »weite[n] Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich[es]«

hohen Anforderungen unterliegen.<sup>37</sup> Soll der Zweck einer etwaigen Handlungspflicht die Förderung der Einbringung weiblicher Perspektiven in den Parlamentsdiskurs, also ihre *substanzielle* Repräsentation<sup>38</sup> sein, scheitert sie bereits daran, dass der Wirksamkeitsgrad von Paritéregelungen verschiedener Ausgestaltung nicht endgültig festgemacht werden kann: So beeinflusst jede verpflichtende Quotierung von Wahllisten zwar zweifelsohne den Frauenanteil unter den Abgeordneten, mithin die *deskriptive* Repräsentation. Doch ist der Zusammenhang zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation höchst strittig:<sup>39</sup> Vertreten wird unter anderem eine »kritische Masse« von 30 Prozent Frauenanteil, ab dem dezidiert weibliche Interessen sichtbar werden. Andere beschreiben den Zusammenhang nur als »komplex«<sup>40</sup> oder verneinen ihn sogar gänzlich. Das Demokratieprinzip kann ein Handeln, dessen (Grad der) Wirksamkeit zu fraglich ist, nicht gebieten.

Erst recht kommt keine Handlungspflicht mit dem Ziel einer besseren allein deskriptiven Repräsentation von Frauen, also der schlichten parlamentarischen »Spiegelung« der weiblichen Gesamtbevölkerung ihrer selbst willen, in Frage. Die grundgesetzliche Demokratie sieht offensichtlich keine zwingende Identität von Herrschenden und Beherrschten vor;<sup>41</sup> es genügt die Lektüre des Art. 38 I GG.

Soll das Ziel in der Überwindung der strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik und insbesondere politischen Parteien liegen, ist die nachhaltige und tiefgründige, auch soziologische Wirksamkeit von Paritätsgesetzen, insbesondere in Hinblick auf alternative Maßnahmen<sup>42</sup> ebenfalls zu strittig.

### II. Paritätsgesetze als Verstoß gegen das Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip gebietet Paritätsgesetze nicht. Damit noch unbeantwortet bleibt die Frage, ob Paritätsgesetze nicht gegen das demokratische Prinzip des Grundgesetzes verstoßen.

Quotas Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022.

<sup>30</sup> Zu Paritätsregelungen in Frankreich und ihrer Entwicklung siehe *Rodríguez Ruiz/Rubio-Marín*, The gender of representation: On democracy, equality, and parity, *International Journal of Constitutional Law (ICON)* 6 (2008), 287 (290 f.); *Steg*, Mehr Frauen braucht das Land – wie ein Paritätsgesetz zur Gleichberechtigung in der Politik beiträgt, in: FS Eckhard Jesse (2018), S. 345 (348); *Zimmermann*, Gleichheit und politische Repräsentation von Frauen – Anmerkungen zur Entscheidung des französischen Conseil constitutionnel vom 30. Mai 2000, *EuGRZ* 2000, 431 (431); für Italien und Spanien siehe Klafki (Fn. 21), 864.

<sup>31</sup> Vgl. *Hailbronner/Rubio Marín*, Parität in Deutschland und Europa (2020), <https://verfassungsblog.de/paritaet-in-deutschland-und-europa/>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022.

<sup>32</sup> Die Untersuchung begrenzt sich auf die in Brandenburg und Thüringen verwirklichte Ausgestaltungsvariante.

<sup>33</sup> Für die Bundesländer sei auf das Homogenitätsprinzip (Art. 28 I 1 GG) hingewiesen. – Freilich sind die Wahlrechtsgrundsätze ein Aspekt des Demokratieprinzips. Es bietet sich dennoch an, Überlegungen zu vorgeschalteten Grundsatzfragen der repräsentativen Demokratie gesondert anzustellen; anders *Ebsen*, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz, *JZ* 1989, 553 (556); *Morlok/Hobusch* (Fn. 18), *DÖV* 2019, 14 (17).

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60 (71 f.).

<sup>35</sup> Aktionsbündnis, in: BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 19 (Zitate); Beschwerdeführerinnen, in: BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19, Rn. 9 ff. – Für ein Gebot wird nicht nur das Demokratieprinzip bemüht, ausf. *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung (2019), 283 ff., 290 f.

<sup>36</sup> So auch *Laskowski*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz, *Streit* 2015, 51 (60).

<sup>37</sup> Vgl. BVerfGE 77, 170 (214 f., Zitat: 214).

<sup>38</sup> Zur Unterscheidung zwischen deskriptiver («standing for») und substanzieller («acting for») Repräsentation grundlegend *Pitkin*, The Concept of Representation (1967).

<sup>39</sup> Zum Folgenden *Sauer*, »Only paradoxes to offer?« – Feministische Demokratie- und Repräsentationstheorie in der »Postdemokratie«, *ÖZP* 2011, 125 (129).

<sup>40</sup> *Brunsbach*, Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag, *ZParl* 2011, 3.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19, Rn. 70; BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 110.

<sup>42</sup> Siehe dazu *Rixen*, Demokratieprinzip und Gleichberechtigungsgesetz: Verfassungsrechtliche Relationen, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen (2019), S. 59 (80 ff.).

### 1. Verstoß gegen die Menschenwürde

Es wird vereinzelt vertreten, dass Paritätsgesetze so tief in das demokratische Selbstbestimmungsrecht des Menschen eingreifen, dass eine Verletzung der Menschenwürde und Antastung des änderungsfesten (Art. 79 III GG) Kerns des Demokratieprinzips bewirkt werde.<sup>43</sup> Richtig ist, dass das demokratische Prinzip in den Grenzen des Art. 20 GG unantastbar und nicht abwägungsfähig ist. Doch muss dem Gesetzgeber im Lichte des Art. 38 III GG ein nicht nur symbolischer Spielraum bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verbleiben. Die Wahlgrundsätze des Art. 38 I 1 GG sind gerade keine absoluten Differenzierungsverbote.<sup>44</sup> Selbst wenn Wahlgleichheit und -freiheit zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes gehören, kann das nicht dazu führen, dass jede staatliche Maßnahme, die den Umfang ihres Gewährleistungsbereiches zeichnet und ihren Wortsin verkürzt, verfassungswidrig sein muss und dies nicht einmal durch Verfassungsänderung behoben werden kann: Die Wahlgrundsätze können sich nur im Rahmen des durch den Gesetzgeber vorgezeichneten Wahlrechtes verwirklichen und das Vorzeichnen ist zulässig, sofern es nicht gerade der Beschränkung eines Wahlgrundsatzes dient.<sup>45</sup> Außerdem sollte vor Fruchtbarmachung des Art. 79 III GG zu denken lassen, dass das Bundesverfassungsgericht<sup>46</sup> die Wahlrechtsgrundsätze sowie die Parteienfreiheit im Verhältnis zu Art. 3 II 2 GG als »gleichwertige Verfassungsgüter« bezeichnet hat.<sup>47</sup>

### 2. Rückkehr zur Ständegesellschaft

Das Grundgesetz kennt nur ein »Volk« und dieses besteht aus allen Deutschen im Sinne des Art. 116 I GG.<sup>48</sup> Nach einer Ansicht würden Paritätsgesetze allerdings eine Rückkehr vom modernen Parlamentarismus hin zur Ständeversammlung bewirken, da das Volk in zwei nebeneinander existierende Männer- und Frauenstände geteilt würde.<sup>49</sup> Nicht nur scheitert die Analogie zur frühneuzeitlichen Ständeordnung daran, dass Menschen jedweden Geschlechts weiterhin über dieselben paritätischen Wahlvorschläge entscheiden würden, die Einheit des Elektors also unangetastet bliebe.<sup>50</sup> Wenn man wollte, könnte man der Parité sogar den gegenteiligen Effekt zuschreiben, da Wahl-

listen, die allein aus Mitgliedern desselben Geschlechtes (»Standes«) bestehen, bei konsequenter Anwendung unmöglich würden: Die »Stände« müssten sich durchmischen und auflösen.

### 3. Verstoß gegen »das« Repräsentationsprinzip des Grundgesetzes

Die Debatte über die Verfassungsmäßigkeit von Paritätsgesetzen wird von der Frage dominiert, was unter »Repräsentation« im Sinne des Grundgesetzes, das diesen Begriff gar nicht kennt, zu verstehen ist. Es steht fest, dass in einer repräsentativen Demokratie, wie in Art. 20 II 2 GG konstituiert, das Volk nicht selbst, sondern durch von ihm bestellte Personen und Organe handelt, deren Entscheidungen ihm zugerechnet werden.<sup>51</sup> Dabei gibt es keinen latenten »Volkswillen«, sondern die Abgeordneten sind damit beauftragt, einen Mehrheitswillen zu konkreten Fragen erst zu bilden.<sup>52</sup> Dass Bundestagsabgeordnete nach Art. 38 I 2 GG »Vertreter des ganzen Volkes« sowie weder an Aufträge noch Weisungen gebunden, sondern nur ihrem Gewissen unterworfen sind (freies statt imperatives Mandat), ist Voraussetzung dafür.<sup>53</sup> Ein:e Abgeordnete:r steht nicht für eine konkrete Bevölkerungsgruppe, Partei oder einen Wahlkreis, sondern vergegenwärtigt gemeinsam mit allen anderen Abgeordneten (Prinzip der Kollektiv- statt Einzelrepräsentation) das gesamte Volk.<sup>54</sup>

Es herrscht die Meinung, dass Paritégesetze mit dem grundgesetzlichen Abgeordneten- und Repräsentationsverständnis jedenfalls ohne Verfassungsänderung nicht in Einklang zu bringen seien: Die moderne Repräsentation sei keine Vertretung, fordere daher gerade nicht die »Identität von Regierenden und Regierten«<sup>55</sup> und Parité untergrabe den »Transformationsprozess [der einzelnen Bürger:innen] zum Repräsentationsobjekt«.<sup>56</sup> Der Repräsentationsgedanke ist für das Verständnis und die Funktionsfähigkeit parlamentarischer Regierungssysteme zwar fundamental.<sup>57</sup> Dennoch kann nicht ausgeblendet werden, dass die skizzierte monistische Repräsentation auf einem »anspruchsvollen theoretischen Konzept«<sup>58</sup> fußt und der »gesamtsocietäre Werte- und Interessenpluralismus« daher »weder ignoriert noch lediglich als Störfaktor zur Kenntnis genommen«, sondern »als Vorzug bei der Organisation des politischen Gemeinwesens begriffen«<sup>59</sup> werden sollte.

<sup>43</sup> Kaum überzeugend *Burmeister/Greve* (Fn. 18), ZG 2019, 154 (165 ff.), vgl. dazu *Möllers*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg, JZ 2021, 338 (347).

<sup>44</sup> Vgl. BVerfGE 99, 1 (9); ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sonderprotokoll *Heßelmann*, S. 47.

<sup>45</sup> *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1246).

<sup>46</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19, Rn. 97, 99.

<sup>47</sup> Vgl. dazu *Valentiner*, Mit dem Bundesverfassungsgericht zur verfassungskonformen Regelung (2021), [https://verfassungsblog.de/how-to-paritatsgesetz\\_zuletzt\\_abgerufen\\_am\\_17.1.2022](https://verfassungsblog.de/how-to-paritatsgesetz_zuletzt_abgerufen_am_17.1.2022).

<sup>48</sup> Beck-OK GG/*Huster/Rux*, 46. Ed. (2021), Art. 20 Rn. 66.

<sup>49</sup> Vehement *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie (2019), [https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie\\_zuletzt\\_abgerufen\\_am\\_17.1.2022](https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie_zuletzt_abgerufen_am_17.1.2022).

<sup>50</sup> *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1249); *Möllers* (Fn. 43), JZ 2021, 338 (344 f.).

<sup>51</sup> *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. (2018), § 10 Rn. 37 f.

<sup>52</sup> *Sydow/Wittreck*, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. (2020), S. 97 f.

<sup>53</sup> *Klein*, Status des Abgeordneten, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. (2005), § 51 Rn. 3 f.

<sup>54</sup> Beck-OK GG/*Butzer*, 46. Ed. (2021), Art. 20 Rn. 55.

<sup>55</sup> So noch *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 11. Aufl. (2017), S. 257.

<sup>56</sup> Wiedergabe in *Wapler* (Fn. 27), 8.

<sup>57</sup> *Lepsius*, Die erkenntnistheoretische Notwendigkeit des Parlamentarismus, in: Bertschi u.a. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit (1999), S. 123 (127 f.): In der Weimarer Republik ging sogar *Hugo Preuß* fatalerweise davon aus, das Parlament müsse den »wahren Volkswillen« wiedergeben.

<sup>58</sup> *Sydow/Wittreck* (Fn. 52), S. 98.

<sup>59</sup> *Dreier*, Das Problem der Volkssouveränität, in: *Stekeler-Weithofer/Za-*

Fälschlicherweise werden Paritätsgesetze oft allein mit einem spiegelbildlichen Repräsentationsverständnis in Verbindung gebracht.<sup>60</sup> Die Debatte konstruiert den Gegensatz der Konzepte als »unauflösbaren Grundkonflikt« und »gibt das theoretische Spektrum [...] nicht vollständig wieder.«<sup>61</sup> Zwischen streng monistischen und spiegelbildlichen Repräsentationstheorien existieren nämlich Abstufungen, mit denen sich Paritätsgesetze erklären lassen, selbst wenn man dem Grundgesetz ein zwingend monistisches Verständnis unterstellen wollte: pluralistisch-responsive Verständnisse von Repräsentation.<sup>62</sup> Das Volk ist plural und setzt sich aus Menschen unterschiedlicher Interessen und Erfahrungen zusammen. Die plurale (ungleich spiegelbildliche) Besetzung von Parlamenten erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass alle in der Gesellschaft vorherrschenden Interessen in den parlamentarischen Willensbildungsprozess gelangen und bei der Bildung des Gesamtwillens beachtet werden. Damit korrespondiert, dass das Parlament nicht nur Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen hat, sondern als »öffentliche Tribüne des Staates«<sup>63</sup> auch Ort zentraler gesellschaftlicher Debatten sein soll.<sup>64</sup> Hier knüpfen Paritätsgesetze an, indem sie ein Defizit bei der Äußerung dezidiert weiblicher Perspektiven in der parlamentarischen Deliberation identifizieren.<sup>65</sup>

Mit der monistischen Repräsentationsauffassung ist Parität vereinbar, da die Abgeordneten das Gemeinwohl nicht individuell, sondern in ihrer Gesamtheit verkörpern. Das freie Mandat ist »nicht getragen von der romantischen Idee eines in Einsamkeit und Freiheit dem Gemeinwohl nachsinnenden Abgeordneten, der von allen äußeren Einflüssen abgeschottet und aller konkreten Bande (seiner Partei, seines Wahlkreises, seiner Wähler, seiner eigenen Überzeugungen) ledig wäre.«<sup>66</sup> Dass Abgeordnete ihre Bindungen nicht leugnen müssen, ermöglicht erst die parlamentarische Deliberation und Kompromissfindung.<sup>67</sup> Weibliche Abgeordnete sollen nach dem Konzept der Paritätsgesetze weder deskriptiv noch substantiell ausschließlich Frauen repräsentieren noch zu irgendeinem spezifischen politischen Auftreten verpflichtet werden; die rechtlichen Freiheiten ihres Mandates werden ihnen nicht entzogen. Der Gesetzgeber, der die Demokratie zu verbessern oder optimieren versucht,<sup>68</sup> darf sich aber zu Nutze machen, dass weibliche Abgeordnete (wahrscheinlich) spezifische Frauen-

erfahrungen und -belange haben, die ihre in den Diskurs entäußerte Meinung vorprägen, wodurch dieser fruchtbarer und die Kreation eines legitimen Gesamtwillens erleichtert werden soll.<sup>69</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kann der Gesetzgeber »den ihm von der Verfassung erteilten Auftrag zur Schaffung eines Wahlsystems, das [...] teils gegenläufigen Zielen genügt, nur erfüllen, wenn ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.«<sup>70</sup> Zu diesen Zielen zählt das Gericht das auch bei Paritätsgesetzen relevante Verhindern einer Situation, in der »gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben.«<sup>71</sup> Die Idee, dass der Gesetzgeber das Wahlrecht mit dem Ziel ausgestaltet, Parlamente pluraler zu machen, ist dem Bundesverfassungsgericht also nicht fremd.<sup>72</sup>

### III. Paritätsgesetze als zulässige Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie

Die Diskussion um Parität vergegenwärtigt die Entwicklung, dass Gesetze aufgrund einer extensiven Auslegung von (vermeintlichen) Verfassungsprinzipien »in einer permanenten Defensive und einem dauernden Zwang zur Rechtfertigung an den Maßstäben der Verfassung«<sup>73</sup> stehen. Dies bringt wiederum die »Gefahr einer schleichenden Systemverschiebung in der Akzentuierung des Gewaltenteilungsfüges«<sup>74</sup> in Richtung der Verfassungsrechtsprechung<sup>75</sup> mit sich. Politik wird konstitutionalisiert und immer mehr zu Verfassungsvollzug; der freie politische Wettbewerb der Ideen weicht der Suche nach der richtigen Verfassungsinterpretation, die gewiss unter dem Primat der Verfassungsgerichte steht.<sup>76</sup> Dieser Tendenz ist damit zu begegnen, dass die Verfassung mit *Ernst-Wolfgang Böckenförde* als »ausgrenzend-konstituierende Rahmenordnung«<sup>77</sup> verstanden wird, die nicht den Inhalt, sondern die Grenzen der Gesetzgebung festlegt:<sup>78</sup> Was sie nicht verbietet, ist verfassungsmäßig.

bel (Hrsg.), Philosophie der Republik (2018), S. 37 (42).

<sup>60</sup> Zugegebenermaßen haben Verfechter:innen eine vermeintlich gebotene »Spiegelung« von Bevölkerungsgruppen im Parlament überbetont. Dies hat, zumal argumentativ nicht vonnöten, Paritätsgesetze angreifbar gemacht.

<sup>61</sup> *Wapler* (Fn. 27), 10.

<sup>62</sup> Zum Folgenden ebd., 10 f.; zur Responsivität BVerfGE 20, 56 (98).

<sup>63</sup> *Brenner*, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. (2005), § 44 Rn. 45.

<sup>64</sup> Vgl. *Dreier*, Vom Schwinden der Demokratie, in: Graf/Meier (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie (2018), S. 29 (70 f.).

<sup>65</sup> Vgl. *Laskowski* (Fn. 36), 55 z. B. mit Blick auf den Gender Pay Gap.

<sup>66</sup> *Dreier* (Fn. 59), S. 29 (53).

<sup>67</sup> Ebd., 54.

<sup>68</sup> Dazu *Pünder*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72 (2013), 210.

<sup>69</sup> Vgl. Landtag Brandenburg (Antragsgegner), in: VfGBbG, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, Rn. 53.

<sup>70</sup> BVerfGE 131, 316 (335).

<sup>71</sup> Ebd.

<sup>72</sup> Das ThürVerfGH (Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 36) erwidert darauf, das Gericht meine die Integration politischer Kräfte, nicht die der Geschlechter. Das ist richtig. Doch führen die zu integrierenden Interessen und Erfahrungen von Frauen letztendlich zu politischen Standpunkten.

<sup>73</sup> *Ossenbühl*, Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. (2007), § 100 Rn. 36 f.

<sup>74</sup> Ebd.

<sup>75</sup> Dazu *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. (2019), Rn. 539 ff.

<sup>76</sup> Zum Verhältnis von Politik und (Verfassungs-) Recht grundlegend *Grimm*, Recht und Politik, JuS 1969, 501; vgl. auch *Waldhoff*, Das Gesetz zwischen Recht und Politik, ZfP 2019, 98 (108 ff.). – Praktisch äußert sich diese Entwicklung darin, dass auch in politischen Diskussionen vorschnell verfassungsrechtlich argumentiert wird.

<sup>77</sup> *Böckenförde*, Gesetz und Gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. (1981), S. 402.

<sup>78</sup> Vgl. auch *Hailbronner/Rubio Marin* (Fn. 31).

Parité steht nicht in Widerspruch zur repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes, sondern gestaltet sie aus. Sie kann sich in ein mit pluralistischen Gedankengängen angereichertes monistisches Repräsentationsverständnis fügen. Wird dem Gesetzgeber selbst dieser Spielraum abgesprochen,<sup>79</sup> ist dies kein Subsumtionsergebnis, sondern Ausdruck eines nicht zwangsläufigen Verfassungsverständnisses. Auch im Bewusstsein dessen, dass die Deutungshoheit über einen Verfassungstext eine ernst zu nehmende Machtposition ist,<sup>80</sup> erweist sich die Regelung des Demokratieprinzips im Grundgesetz als »allzu schillernd«,<sup>81</sup> um aus ihr eine Missbilligung von Paritätsregelungen zu ziehen.

Im Übrigen ist unschädlich, dass die insbesondere soziologische Effektivität von Parité nicht unumstritten ist. Es muss Teil des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraumes sein, bei der Grundrechtsprüfung unsichere empirische Sätze als Prämisse festzusetzen.<sup>82</sup> Schließlich setzt der Gesetzgeber Recht immer zukunftsbezogen und kann empirische Uneindeutigkeiten nur durch politische Beurteilung und Gestaltung überwinden.<sup>83</sup>

#### IV. Zwischenergebnis

Weder gebietet noch verbietet das Demokratieprinzip die Verabschiedung eines Paritätsgesetzes. Vielmehr entspricht es dem Bild der Verfassung als bloße Rahmenordnung, dass es dem Gesetzgeber gestattet ist, die im Grundgesetz nicht näher bestimmten Einzelheiten der repräsentativen Demokratie durch Gesetz auszugestalten. Dabei müssen Paritätsgesetze nicht an eine vermeintlich gebotene »Spiegelung« von gesellschaftlichen Gruppen anknüpfen. Es genügt, die weiterhin als monistisch verstandene Repräsentation mit einem pluralistischen Verständnis anzureichern. Das Demokratieprinzip kommt als Beeinträchtigungen anderer Verfassungsgüter rechtfertigender Verfassungsinhalt in Betracht. Die Entscheidung darüber, ob er den Argumenten pro Parité folgt, liegt bei dem Gesetzgeber, dessen Entscheidungsspielraum durch das Bundesverfassungsgericht zu Recht unterstrichen worden ist.

#### C. Paritätsgesetze und die Wahlgrundsätze

Die innerparteiliche Wahlvorbereitung stellt die Nahtstelle zwischen der Parteienfreiheit und dem demokratischen Willensbildungsprozess dar; die Wahlgrundsätze gelten auch dort.<sup>84</sup>

#### I. Beeinträchtigung der Wahlfreiheit

Paritätsgesetze beeinträchtigen die Freiheit der Wahl, da sich das aktive beziehungsweise passive Wahlrecht der Einzelnen in der Partei je Geschlecht auf die Hälfte der Listenplätze beschränkt.<sup>85</sup> Die Beeinträchtigungsintensität ist gering, da das Wahl- beziehungsweise Wahlvorschlagsrecht für je die Hälfte der in Frage kommenden Kandidierenden in der Bevölkerung folgerichtig auf je die Hälfte der Listenplätze zugeschnitten wird, ein großer Spielraum für den Listenaufstellungsprozess verbleibt und der demokratische Diskurs nicht verkürzt wird. Mit monarchischen Beschränkungen, die die Forderung der Wahlfreiheit historisch zu überwinden beabsichtigte, sind Paritätsgesetze nicht vergleichbar. Sie haben keine unzulässige Willensbildung »von oben nach unten« zur Folge.<sup>86</sup> Mit Parité findet keine »Vorstukturierung der Wahlen nach inhaltlichen Kriterien«<sup>87</sup> statt, denn in die parlamentarische Deliberation entsandte Frauen sind weder politisch noch anderweitig gebunden: Der Gesetzgeber, der den Frauenanteil zu erhöhen versucht, tut dies nicht, um *konkreten* politischen Ansichten Vorschub zu leisten, sondern die Wahrscheinlichkeit dessen zu erhöhen, dass frauenspezifische Erfahrungen und Interessen in den Willensbildungsprozess Eingang finden. Die weibliche Bevölkerungshälfte ist politisch genauso heterogen wie die männliche.

#### II. Beeinträchtigung der Wahlgleichheit

Die passive Wahlgleichheit von Listenbewerber:innen könnte durch Paritätsgesetze beeinträchtigt werden, da sie sich nicht mehr auf beliebige, sondern nur ihrem Geschlecht zugewiesene Listenplätze bewerben können.<sup>88</sup> Dem kann entgegengehalten werden, dass sich Menschen jeden Geschlechts auf jeweils die gleiche Anzahl an Listenplätzen bewerben können und es nicht ersichtlich ist, aus welchem Verfassungsinhalt sich gerade ein Anspruch jeder Einzelperson auf eine Kandidatur auf einem bestimmten Platz ergibt.<sup>89</sup> Mit *Meyer* sei auf den »adjektivische[n] Charakter der Wahlgrundsätze« hingewiesen:<sup>90</sup> Dachte man das Verständnis der Gegenseite weiter, wäre jede konkrete Ausgestaltung des grundgesetzlich abstrakt abgesicherten Wahlrechts eine Beeinträchtigung der Wahlgrundsätze. Nimmt man mit dem herrschenden streng formellen Verständnis der Wahlgleichheit<sup>91</sup> hingegen eine Beeinträchtigung an, so ist ihre Intensität gering, denn es bleibt die Bewerbung auf den jeweils

<sup>79</sup> So VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, Rn. 140.

<sup>80</sup> Vgl. *Sydom/Wittrick* (Fn. 52), S. 58.

<sup>81</sup> So *Hailbronner/Rubio Marin* (Fn. 31); *Klafkei* (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (864), Zitat; *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1250).

<sup>82</sup> *Raabe*, Grundrechte und Erkenntnis (1998), S. 53.

<sup>83</sup> *Hwang*, Einschätzungsspielräume aus den Grenzen der verfassungsgerichtlichen Rechtsanwendung, KritV 2009, 31 (48).

<sup>84</sup> BVerfGE 11, 266 (272).

<sup>85</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 28.

<sup>86</sup> So aber BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 138 ff.; VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, Rn. 137; zust. *Hecker*, Verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu Landesparitätsgesetzen, NJW 2020, 3563 (3564).

<sup>87</sup> *Von Ungern-Sternberg* (Fn. 27), JZ 2019, 525 (533); vgl. *Danker*, Paritätische Aufstellung von Landeswahllisten – Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze, NVwZ 2020, 1250 (1251).

<sup>88</sup> So ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 30; *Burmeister/Greive* (Fn. 18), ZG 2019, 154 (157); *Morlok/Hobusch* (Fn. 18), DÖV 2019, 14 (15).

<sup>89</sup> *Klafkei* (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (858); *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1246).

<sup>90</sup> *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1246).

<sup>91</sup> Vgl. BVerfGE 51, 222 (234).

nächsthöheren Listenplatz möglich und in vielen Ländern kann die Wahlliste verlängert werden.<sup>92</sup>

In Parteien, in denen das Geschlechterverhältnis unausgeglichen ist, aber je die Hälfte der Listenplätze für ein Geschlecht reserviert werden muss, entsteht eine Ungleichbehandlung von Bewerber:innen des überrepräsentierten Geschlechts, da diese trotz ihrer quantitativen Überlegenheit untereinander im Wettbewerb um die Besetzung nur der Hälfte der Listenplätze stehen müssen, während auf Bewerber:innen des unterrepräsentierten Geschlechts somit im Durchschnitt mehr Plätze fallen.<sup>93</sup>

Problematisch bleibt der Umgang mit Menschen, die divers<sup>94</sup> sind. Die in Thüringen und Brandenburg vorgesehenen Lösungen stellten Ungleichbehandlungen zu Lasten von Männern und Frauen dar, da diversen Menschen schlussendlich alle Listenplätze zur Verfügung stehen sollten: Während sie nach § 29 V 5 ThürLWahlG frei entscheiden dürfen sollten, ob sie sich um für Männer oder Frauen vorgesehene Listenplätze bewerben wollen, war in § 25 III 6 BbgLWahlG normiert, dass diverse Menschen »außerhalb der Reihe« kandidieren. Eine »nicht zu rechtfertigende Besserstellung«<sup>95</sup> sind sie trotzdem nicht. Vielmehr ist in dem Bewusstsein, dass das Problem kaum anders gelöst werden kann, zu sehen, dass diverse Menschen einen sehr kleinen Bevölkerungsanteil ausmachen und die Ungleichbehandlung im Wege der Typisierung<sup>96</sup> als unbeachtlich angesehen werden kann.<sup>97</sup>

### III. Beeinträchtigung der Allgemeinheit der Wahl

Das Wahlrecht muss allen Deutschen im Sinne des Art. 116 I GG gleichermaßen zustehen. *Friehe* und *Klenner* argumentieren, Paritätsgesetze würden das Wahlvolk in Teilektorate aufspalten, was im Ergebnis eine einer Rechtfertigung nicht zugängliche Beeinträchtigung der Allgemeinheit der Wahl hervorruft.<sup>98</sup> Doch ist daneben, dass auch die Allgemeinheit der Wahl keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegt, weder die Behauptung, Paritätsgesetze würden spezielle Wahlverfahren nach Wählergruppen installieren, zutreffend, noch tastet Parité die grundgesetzlich vorausgesetzte Einheit des Volkes an. *Von Ungern-Sternberg* will die Allgemeinheit einer Wahl jedenfalls »auf die Gesamtheit der [...] zu besetzenden Posten« bezogen wissen.<sup>99</sup> Setzt man die Hürde für eine Beeinträchtigung der

Allgemeinheit der Wahl tatsächlich so niedrig an, wird sie zu bejahen sein. Es gilt auch hier, dass sie keine intensive wäre.

### IV. Zur Beeinträchtigungsintensität und den Rechtfertigungsvoraussetzungen

Beeinträchtigungen von Wahlrechtsgrundsätzen sind gerechtfertigt, wenn sie auf einem »zwingenden Grund« fußen und verhältnismäßig sind.<sup>100</sup> Das Bundesverfassungsgericht relativiert diese Formel, indem es klarstellt, dass Differenzierungen nicht verfassungsrechtlich zwangsläufig oder notwendig sein müssten und solche Zwecke ausreichen, »die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann«, wobei gerade nicht erforderlich sei, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet.<sup>101</sup> Das Demokratieprinzip muss die Quotierung von Wahllisten also nicht gebieten.<sup>102</sup>

Die durch das Verfassungsgericht Brandenburgs vorgenommene, künstlich anmutende Unterscheidung zwischen »wahlrechtsimmanenten« Regelungen, zu denen Sperrklauseln zählten, und solchen wie der Parité, die einen »wahlrechtsfremden Zweck« verfolgten,<sup>103</sup> verdient keinen Beifall.<sup>104</sup> Wenn es mit der grundgesetzlichen Demokratie vereinbar ist, mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel Millionen abgegebener Stimmen zugunsten der politischen Funktionsfähigkeit des Parlaments unberücksichtigt zu lassen, ist die schon intuitiv weniger einschneidende Geschlechterquotierung von Listen zugunsten einer Bekämpfung der Frauenbenachteiligung in der Politik oder der Herbeiführung einer pluraleren Deliberation im parlamentarischen Willensbildungsprozess, die gleichermaßen der Optimierung der Demokratie dienen, jedenfalls nicht wahlrechtsfremd. Überzeugend listen *Licht* und *Petermann* die bislang in Thüringen als zulässig anerkannten Verkürzungen der Wahlgrundsätze auf und demonstrieren so, dass die in der herrschenden Literatur und Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen, an denen Paritätsgesetze scheitern sollen, unverhältnismäßig hoch sind.<sup>105</sup>

### V. Zwischenergebnis

Es kann nicht geleugnet werden, dass Parité in einem Konflikt mit dem herrschenden streng formellen Verständnis der Wahlgrundsätze steht. Sie beeinträchtigt, wenn man sich diesem denn anschließen möchte, die Freiheit, Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl. Keine der Beeinträchtigungen ist intensiv.<sup>106</sup> Beeinträchtigungen der Wahlgrundsätze

<sup>92</sup> *Klafki* (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (858).

<sup>93</sup> So auch *Ebsen* (Fn. 33), JZ 1989, 553 (555), JZ 1989, 553.

<sup>94</sup> Zur »dritten Option« grundlegend BVerfGE 147, 1.

<sup>95</sup> *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734 (1736, Zitat); *dies.* (Fn. 19), ThürVbl 2019, 282 (287).

<sup>96</sup> Dazu BVerfGE 132, 39 (49).

<sup>97</sup> So ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sondervotum *Hefelmann*, S. 46. – Trotzdem bleibt problematisch, dass das binäre Geschlechterverständnis das Recht und seine Diskurse weiter dominiert.

<sup>98</sup> *Friehe/Klenner*, Wahlrechtsgrundsätze und Mandatsverständnis: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Frauenquoten in der Politik, in: FS Christean Wagner (2013), S. 383 (395 ff.).

<sup>99</sup> *Von Ungern-Sternberg* (Fn. 27), JZ 2019, 525 (528).

<sup>100</sup> BVerfGE 95, 335 (349, 354).

<sup>101</sup> Ebd.

<sup>102</sup> So aber wohl von *Ungern-Sternberg* (Fn. 27), JZ 2019, 525 (533).

<sup>103</sup> So VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020, 9/19, Rn. 128; zust. *Hecker* (Fn. 86), NJW 2020, 3563 (3565).

<sup>104</sup> So auch ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 41.

<sup>105</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sondervotum *Licht/Petermann*, S. 60 f.

<sup>106</sup> Diese Einordnung kompensiert die Weite des Wortsinns der Wahlgrundsätze, die den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers zu stark ein-

lassen sich durch zwingende Gründe rechtfertigen, wobei diesen keine unüberwindbare Hürden zugeschrieben werden sollten.

## D. Paritätsgesetze und die Rechte politischer Parteien

Nach Art. 21 I 1 GG wirken Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Als »frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Gruppen«<sup>107</sup> sind sie frei in der Wahl ihrer Ziele, ihrer Organisation und Betätigung und auf Chancengleichheit angewiesen.

### I. Beeinträchtigung der Betätigungs- und Organisationsfreiheit

Die Betätigungsfreiheit der Parteien umfasst die freie Entscheidung darüber, mit welchem Personal sie in den Wettbewerb eintreten. Wie viele weibliche und männliche Menschen auf ihrer Wahlvorschlagsliste vertreten sind, können sie unter Paritätsgesetzen nicht mehr bestimmen.<sup>108</sup>

### II. Beeinträchtigung der Programmfreiheit

Teilweise wird in Paritätsgesetzen eine Beeinträchtigung der Programmfreiheit gesehen, da der Frage der Einführung einer Quote im innerparteilichen Kandidat:innenaufstellungsprozess auch eine inhaltlich-programmatische Bedeutung zukomme.<sup>109</sup> Doch hat das Vorhandensein oder Fehlen einzelner innerparteilicher Organisationsvorschriften für Wähler:innen regelmäßig keine überbordende Wichtigkeit. Die parlamentarische Deliberation bezieht sich auf Fragen des Gemeinwesens, auf deren politisch-inhaltliche Beeinflussung Parlamentswahlen zielen.

Problematisiert wird auch, dass Männer- oder Frauenparteien, die sich dezidiert nur einem bestimmten Geschlecht öffnen möchten und Mitglieder eines anderen Geschlechts satzungsmäßig ablehnen, gänzlich durch Paritätsgesetze abgeschafft würden.<sup>110</sup> Solche hat es in der über siebzig Jahre langen Geschichte der Bundesrepublik wiederum nie gegeben. Auch ist sehr fraglich, ob es unter dem Grundgesetz überhaupt zulässig wäre, einen Mitgliedschaftsantrag allein aufgrund des Geschlechts abzulehnen.<sup>111</sup> Dem faktischen »Verbot« reiner Männer- oder Frauenlisten war man im BbgLWahlG mit einer Ausnahmeregelung begegnet, wonach die Paritätsregelung auf sie keine Anwendung finden sollte (§ 25 III 7). In Thüringen war eine solche Ausnahme ausdrücklich nicht normiert worden.<sup>112</sup> Dass die Stimmen, die sich für

ein streng formelles Verständnis der Gleichheit aussprechen, im Falle der Parteiengleichheit unter Einbeziehung noch nie aufgetretener Parteiarten höchst materielle Maßstäbe ansetzen, ist irritierend.

Jedenfalls kann, wenn eine Partei weibliche Mitglieder hat, das grundsätzliche Nichtaufstellen von Kandidatinnen wohl kaum »programmatisch« begründet werden: Nicht nur macht es für die politisch-inhaltliche Vertretung einer Partei durch eine:n Mandatsträger:in aufgrund der Heterogenität aller Geschlechter keinen Unterschied, ob diese:r weiblich, männlich oder divers ist. Auch dürfte eine solche Praxis gegen die Gleichheit aller Bürger:innen und so die durch Art. 21 II GG geschützte freiheitlich-demokratische Grundordnung verstoßen.<sup>113</sup>

### III. Ungleichbehandlung der Parteien

Formal trifft Parité alle Parteien gleich. Personell und organisatorisch schwach aufgestellte und geschlechtermäßig unausgeglichene Parteien könnten sie aber intensiver beeinträchtigen, weil die Umstellung auf paritätische Wahl Listen für sie mühsamer wäre.<sup>114</sup> Zwar genügt für eine Beeinträchtigung der Parteiengleichheit, wenn sich aus der praktischen Anwendung eines in seinem Wortlaut keine Differenzierungen vornehmenden Gesetzes eine mittelbare Ungleichheit ergibt und die ungleiche Beeinträchtigung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist.<sup>115</sup> Ungeklärt bleibt aber die Erheblichkeitsschwelle für eine rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung. Wird eine bejaht,<sup>116</sup> ist ihre Intensität in Anbetracht anerkannter Beeinträchtigungen mit größerer Eingriffsintensität<sup>117</sup> und der Zeit, die Parteien seit Einführung des Gleichberechtigungsgebots im Jahr 1994 hatten, um sich auf paritätische Geschlechterverhältnisse vorzubereiten,<sup>118</sup> zumindest gering. Ist man anderer Auffassung, bleibt möglich, die Verhältnismäßigkeit einer Paritätsregelung durch Übergangsvorschriften abzusichern.<sup>119</sup>

### IV. Zwischenergebnis

Paritätsgesetze beeinträchtigen die Betätigungs- und Organisationsfreiheit der Parteien. Eine Ungleichbehandlung der Parteien kann durch Übergangsvorschriften abgewendet werden.

zuschränken droht.

<sup>107</sup> BVerfGE 20, 56 (100 f.); 91, 276 (285 f.).

<sup>108</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – Az. 2/20, S. 31.

<sup>109</sup> So BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 143; *Morlok/Hobusch* (Fn. 18), DÖV 2019, 14 (16); vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG, 95. EL (Juli 2021), Art. 21 Rn. 353.

<sup>110</sup> So *Ebsen* (Fn. 33), JZ 1989, 553 (557); *Morlok/Hobusch* (Fn. 18), DÖV 2019, 14 (16); *dies.* (Fn. 19), ThürVbl 2019, 282 (287).

<sup>111</sup> Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sondervotum *Hefselmann*, S. 46; *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1248).

<sup>112</sup> Krit. *Morlok/Hobusch* (Fn. 19), ThürVbl 2019, 282 (287).

<sup>113</sup> *Klafki* (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (859); vgl. BVerfGE 144, 20 (207 f.).

<sup>114</sup> So BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 143; VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, Rn. 177 ff.; ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 32 f.

<sup>115</sup> BVerfGE 8, 51 (64); 111, 382 (406 f.).

<sup>116</sup> Verneinend *Möllers* (Fn. 43), JZ 2021, 338 (341).

<sup>117</sup> *Klafki* (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (859).

<sup>118</sup> *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1249).

<sup>119</sup> Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sondervotum *Hefselmann*, S. 51.

## E. Paritätsgesetze und das Gleichberechtigungsgebot

Gemäß Art. 3 II 2 GG fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Das bereits zuvor zu dem Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers und der Reichweite von Verfassungsprinzipien Ausgeführte muss auch an dieser Stelle gelten. Aus dem Gleichberechtigungsgebot lässt sich kein Gebot zur Einführung von Paritätsgesetzen ableiten.<sup>120</sup>

### I. Gleichberechtigungsgebot als Beeinträchtigungen rechtfertigendes Verfassungsgut

Umstritten ist, ob Gleichberechtigungsgebote etwaige Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze oder Parteienfreiheit im Wege der praktischen Konkordanz rechtfertigen können.

#### 1. Anwendbarkeit auf den Bereich der politischen Repräsentation

Teilweise wird schon die Anwendbarkeit des Art. 3 II 2 GG auf den Bereich der politischen Repräsentation verneint, da die anerkannte<sup>121</sup> Spezialität der Wahlrechtsgleichheit gegenüber den allgemeinen Gleichheitsgrundrechten durchschlagen solle und »die Chancengleichheit der Frauen [...] in der streng formalen Gleichheit aller Wahlbewerber bereits denklogisch mit enthalten« sei.<sup>122</sup> Doch ist nicht ersichtlich, warum Art. 3 II GG, der gerade spezieller als der allgemeine Gleichheitssatz ist, im Verhältnis zu einer anderen Gleichheitsverbürgung identisch behandelt werden muss. Für eine Idealkonkurrenz spricht vor allem, dass das Bundesverfassungsgericht<sup>123</sup> eine solche vor Kurzem zwischen der Allgemeinheit der Wahl und dem Verbot der Benachteiligung von Behinderten aus Art. 3 III 2 GG angenommen hat.<sup>124</sup>

#### 2. Verletzung und Rechtfertigung des Verbots der Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts

Nimmt man an, dass Art. 3 II 1 GG ein Abwehrrecht gegen schlichtweg jede an das Geschlecht anknüpfende rechtliche Differenzierung enthält,<sup>125</sup> so stehen Paritätsgesetze in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis dazu.<sup>126</sup> Es stellt sich die Frage, inwiefern das Gleichberechtigungsgebot dieses

auflösen kann. Eine restriktive Ansicht, nach der es sich bei Art. 3 II 2 GG um eine bloße Staatszielbestimmung handeln soll<sup>127</sup> und die das Gleichberechtigungsgebot »im Grunde zu so etwas wie einem Erinnerungsposten an den Gesetzgeber degradiert« und Fördermaßnahmen zugunsten nur eines Geschlechts unmöglich machte,<sup>128</sup> ist zu entgegnen, dass Art. 3 II 2 GG an die zuletzt extensive Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anknüpft, die in Satz 1 schon vor 1994 ein Gebot erblickte.<sup>129</sup> Die Formulierungen »Gleichberechtigung« und »tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung« können nicht dasselbe meinen.<sup>130</sup> Daher stellt Art. 3 II GG »ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses« nicht nur auf das Formale, sondern »auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit«<sup>131</sup> und stellt ein vollwertiges Verfassungsgut dar, das den Ausgleich faktischer Nachteile für Frauen durch begünstigende Regelungen möglich macht.<sup>132</sup>

### 3. Gewährleistungsumfang des Art. 3 II 2 GG

Damit ist über den Gewährleistungsumfang noch nichts gesagt. Dieser hat sich insbesondere anhand von Quotenregelungen in der Privatwirtschaft sowie im öffentlichen Dienst herausgebildet. Nach ganz herrschender Literaturmeinung sowie deutscher und europäischer Rechtsprechung<sup>133</sup> sind starre, qualifikationsunabhängige Frauenquoten unzulässig.<sup>134</sup> Das Gleichberechtigungsgebot könne Chancen-, jedoch keine Ergebnisgleichheit rechtfertigen und dürfe »nicht in einen Zwang zur Egalität umschlagen, der dem Ziel chancengleicher Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung jedes Individuums diametral entgegengesetzt wäre.«<sup>135</sup> Eine »kollektiv-rechtliche« Deutung des Art. 3 II 2 GG widerspreche dem Grundrechtsverständnis des Grundgesetzes.<sup>136</sup> Zur Untermauerung wird der Wille des Gesetzgebers herangezogen.<sup>137</sup>

Die Schlussfolgerung, dass Art. 3 II 2 GG das Quotieren von Wahllisten erst recht nicht rechtfertigen könne,<sup>138</sup> überzeugt nicht. Seine Entstehung war von parteipolitischen Unter-

<sup>120</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19, Rn. 98; vgl. *Butzer* (Fn. 6), NdsVbl 2019, 10 (19); BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 124 ff.

<sup>121</sup> BVerfGE 99, 1 (8 ff.); vgl. BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 100.

<sup>122</sup> *Morlok/Hobusch* (Fn. 95), NVwZ 2019, 1734 (1736), Zitat; von *Ungern-Sternberg* (Fn. 27), JZ 2019, 525 (533).

<sup>123</sup> BVerfGE 151, 1 (22 f.).

<sup>124</sup> Vgl. Landtag Brandenburg (Antragsgegner), in: VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, Rn. 52.

<sup>125</sup> BVerfGE 85, 191 (206); 114, 357 (364 ff.).

<sup>126</sup> Anders wenn man in Art. 3 II 1 GG ein materielles Hierarchisierungsverbot erblickt: *Baer*, Würde oder Gleichheit? (1995), S. 237 ff.

<sup>127</sup> *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 73. EL (2014), Art. 3 II Rn. 62; so auch *Morlok/Hobusch* (Fn. 19), ThürVbl 2019, 282 (284).

<sup>128</sup> *Dürig/Herzog/Scholz/Langensfeld*, GG, 95. EL (Juli 2021), Art. 3 II, Rn. 58.

<sup>129</sup> *Klafke* (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (860); vgl. BVerfGE 85, 191 (206 f.).

<sup>130</sup> Vgl. *Meyer* (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1247).

<sup>131</sup> BVerfGE 109, 64 (89).

<sup>132</sup> BVerfGE 74, 163 (180).

<sup>133</sup> Beispielhaft EuGH, Rs. C-450/93, ECLI:EU:C:1995:322 – Kalanke (Europarechtswidrigkeit des Bremer Landesgleichstellungsgesetzes).

<sup>134</sup> *Dürig/Herzog/Scholz/Langensfeld* (Fn. 128), Art. 3 II Rn. 90.

<sup>135</sup> *Sachs*, Besondere Gleichheitsgarantien, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 8, 3. Aufl. (2010), § 182 Rn. 147.

<sup>136</sup> Ebd.

<sup>137</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50: »Es bestand [in der Gemeinsamen Verfassungskommission] Übereinstimmung darüber, dass [die Norm] eine Frauenförderung in Gestalt sogenannter starrer Quoten nicht gestattet.«

<sup>138</sup> So z. B. *Burmeister/Greve* (Fn. 18), ZG 2019, 154 (161); *Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. (2018), § 17 Rn. 24; von *Ungern-Sternberg* (Fn. 27), JZ 2019, 525 (532).

schiedlichkeiten und Unklarheiten geprägt.<sup>139</sup> Ein gesetzgeberischer Wille kann jedoch allenfalls<sup>140</sup> dort in die Auslegung einfließen, wo er bestimmt genug ist. Auch ist dem Grundgesetz nicht jedes gruppenorientiertes Denken fremd, denn die Gleichheitsrechte müssen Menschen, um überhaupt eine Ungleichbehandlung attestieren zu können, als Mitglied von Gruppen behandeln.<sup>141</sup> Die Mehrheitsmeinung in der Quotendiskussion will die Gleichheitsrechte so verstehen, wie sie unter Art. 3 II 2 GG gerade nicht verstanden werden sollen: als Differenzierungsverbote.<sup>142</sup> Weshalb eine Rechtsprechung, die sich auf Regelungen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst bezieht, ohne Weiteres auf Paritätsgesetze übertragen werden können sollte, bleibt ebenfalls unklar.<sup>143</sup> Schlussendlich zielt Parité ohnehin nicht auf Ergebnisgleichheit.<sup>144</sup> Es wird ersichtlich, dass der Gewährleistungsumfang des Gleichberechtigungsggebots nicht so eingengt ist, dass er Parité nicht rechtfertigen könnte.

## II. Zur Vernachlässigung der Gleichstellungsgebote der Länder

Auffällig ist eine Nachlässigkeit der Landesverfassungsgerichte im Umgang mit den Gleichstellungsgeboten in Art. 12 III 2 BbgVerf und Art. 2 II 2 ThürVerf. Dass der Thüringer Gerichtshof darin eine bloße Staatszielbestimmung sieht und dies ganz überwiegend mit den Gesetzesmaterialien begründet,<sup>145</sup> wird zu Recht kritisiert, denn bei gebotener Anwendung anderer, die Norm zeitgemäß betrachtender

<sup>139</sup> Schweizer, Der Gleichberechtigungssatz – neue Form, alter Inhalt? (1998), S. 72 ff.; Wrase/Klose, Gleichheit unter dem Grundgesetz, in: Foljanty/Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. (2012), S. 89 (99 f.).

<sup>140</sup> Vgl. Walz, Das Ziel der Auslegung und die Rangfolge der Auslegungskriterien, ZJS 2010, 482.

<sup>141</sup> Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. (1996), S. 415 f.

<sup>142</sup> Ebd., 416 f.

<sup>143</sup> Es gibt geradezu entgegengesetzte Ansichten darüber, was der Meinungsstand der etablierten Quotendebatte für die Diskussion um Parité bedeuten soll: Von Ungern-Sternberg (Fn. 27), JZ 2019, 525 (532) will »bei den für die Demokratie fundamentalen Wahlrechtsgrundsätzen doch ebenfalls den strengen Maßstab« anlegen. Meyer (Fn. 21), NVwZ 2019, 1245 (1246) hingegen relativiert, da es »nur« um einen möglichen Verstoß gegen grundrechtsgleiche Rechte« gehe und Parité den »Kernbereich der Staatsorganisation« betreffe.

<sup>144</sup> Vgl. Klafki (Fn. 21), DÖV 2020, 856 (861).

<sup>145</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 37 ff.; vgl. BT-Drs. 12/6633, S. 6.

Auslegungsmodi gibt es zahlreiche überzeugende Argumente für ein anderes Normverständnis.<sup>146</sup> Inkonsequent ist, dass die Mehrheitsmeinung<sup>147</sup> das Gleichstellungsgebot zwar »auf derselben Rangstufe« mit der Freiheit und Gleichheit der Wahl verortet, dann aber, strenger als die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, »erhöhte Anforderungen an die Klarheit und Aussagekraft des Wortlautes« stellt.<sup>148</sup>

## III. Zwischenergebnis

Zur Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Wahlgrundsätze und Parteienrechte kommen neben dem Demokratieprinzip auch die Gleichberechtigungsbegriffungsweise Gleichstellungsgebote in Frage. Die Ablehnung starrer Quoten in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst lässt sich auf die Paritätsdebatte nicht übertragen.

## F. Ergebnis

Trotz der Entscheidungen zweier Landesverfassungsgerichte, in denen jüngst verabschiedete Paritätsgesetze als landesverfassungswidrig verworfen werden, bleibt die Diskussion um Paritätsgesetzgebung aktuell, belebt und für Studierende prüfungsrelevant.<sup>149</sup>

Paritätsgesetze sind, eine die kollidierenden verfassungsrechtlich geschützten Güter in einen angemessenen Ausgleich bringende verhältnismäßige Ausgestaltung im Einzelfall vorausgesetzt,<sup>150</sup> weder verfassungs- noch verfassungsidentitätswidrig. Zu denken ist an Stellschrauben wie die Höhe der Quote, Ausnahmetatbestände, Übergangsregelungen, zeitliche Geltungsbegrenzungen, die Art der Sanktion sowie Härtefallklauseln für Einzelfälle.

<sup>146</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, Sondervotum Licht/Petermann, S. 60 f.; Gersdorf, Das Paritätsurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes springt doppelt zu kurz, DÖV 2020, 779 (780 ff.); Wersig/Fontana, Auf dem Weg zu Parität in deutschen Parlamenten, djBZ 2020, 86 (87).

<sup>147</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20, S. 39 f., 41 f.

<sup>148</sup> Danker (Fn. 87), NVwZ 2020, 1250 (1252); ähnlich VfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 – 9/19, Rn. 170; vgl. Hong, Parität und historische Auslegung (2020), <https://verfassungsblog.de/paritat-und-historische-auslegung>, zuletzt abgerufen am 17.1.2022.

<sup>149</sup> Der h. M. folgende Falllösung von Gröpl/Becker/Heck in JuS 2020, 961.

<sup>150</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 (112).