



NEUE WEGE ZUR

PARITÄT IM

WAHLRECHT

Manifest für Parität in deutschen Parlamenten, 9. Oktober 2024 im Deutschen Bundestag

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Universität Kassel – Laskowski@uni-kassel.de

PARITÄTISCHE WAHLRECHTSREFORM – WARUM?

- Ziel: Häufige Besetzung der Parlamente mit Frauen und Männern, entspr. dem etwa hälftigen Anteil der beiden Volkshälften am „Volk“ (51 % Frauen, 49 % Männer = „Souverän“, Demokratie Art. 20 Abs. 1 GG)
- Ziel: Herstellung der Chancengleichheit von Kandidatinnen (und Kandidaten) bei der Kandidatenaufstellung durch die Parteien, die real noch nie existiert hat und auch heute nicht existiert (passives Wahlrecht, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG)
- Ziel: „Gleichberechtigter Blick“ in Gesetzgebung und Politik (u.a. Entgeltgleichheit, Mütterrenten, Pflegearbeit, Gewaltschutz/Frauenhäuser, Steuerrecht „Splitting“, etc.)
- Ziel: Gleichberechtigte Gesellschaft

ARG. 1 - REFORMBEDARF IN BR DEUTSCHLAND SEIT 1949

- **1949** erkennt: Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen in allen Lebens- und Rechtsbereichen einschließlich Politik und Parlamentswahlen = Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG = Grundrecht und Verwirklichungsgebot, gerichtet an Staat/Gesetzgebung
 - Parlamentarischer Rat, Protokoll Hauptausschuss 18.1.1949, insb. Elisabeth Selbert (SPD), Helene Weber (CDU), Helene Wessel (Zentrum, später SPD),
 - Bestätigt 1. GleichberE **BVerfG 1953** (E 3, 225, 238) : „Gleichberechtigung von Mann und Frau (...) Gebot materialer Gerechtigkeit“, „Art. 3 Abs. 2 GG ... unmittelbar geltendes Recht“;
 - **1992** bestätigt durch **BVerfG „Nachtarbeitsentscheidung“**: Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bezieht sich auf Lebenswirklichkeit; es geht darum, für die Zukunft die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in allen Bereichen durchzusetzen. Daher dürfen auch „faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen (...) durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden“.
 - GG einschl. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist Maßstab staatl. Handelns/Gesetzgebung; gilt in allen Bundesländern u. bindet alle Staatsgewalten, Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG
- **Seit 1972** [Enquete-Komm. 7./8. WP (1972-1976; 1976-1980); 10. WP (1983-1987); 1991-1993 Verfassungsreformkomm., Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG]: BT problematisiert fehlende Frauen im Parlament und fehlende Chancengleichheit von Frauen in Politik
- **2000**: Franz Gesetzgeber beschließt Paritätsgesetze, in Kraft seit **2001 – Signalwirkung für EU-Staaten!**
- **2008**: 1. ParitätsGE im LT SH (B90/Grüne)
- **2016**: Zivilgesellschaft fordert Reform, beschreitet Rechtsweg – Popularklage in Bayern, vom BayVerfGH 2018 abgewiesen: keine Verpflichtung des Gesetzgebers zu Paritätischer Wahlgesetzgebung, aber mglw. zulässig wg. Art. 118 Abs. 2 BayVerf (Rn. 133)
- **Seit 2018**: Gesetzesinitiativen in LT Bbg., Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt, NRW, Berlin
- **2019**: ParitätsG LT Bbg. und Thür. beschlossen, 2020 von VerfGH Thür (6:3; 2 Sondervoten)/ VerfG Bbg für verfassungsidrig erklärt
- **2020** BVerfG: 1. Parität Wahlprüfbeschwerde als „unzulässig“ zurückgewiesen, alle verfassungsrechtlichen Fragen offen geblieben
- **2021** BVerfG: VerfB gg. BayVerfGH/ Thür VerfGH „unzulässig“, Hinweis auf BVerfG 2020 = Maßstab ist GG, insb. Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG
- **2021-2023** Wahlrechtskomm. BT: „Paritätisches Wahlrecht“, § 55 BWahlG; Abschlussbericht 2023, SPD+B90/Die Grünen: Paritätsgesetz ist „verfassungsrechtlich zulässig und geboten“ !
- **2024: Paritätische Wahlrechtsreform ? !!**

PROBLEM IN POLITIK SCHON LANGE BEKANNT

Günther Verheugen, SPD/Ex-FDP, 1980:

- „(...) das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung,
- sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind.
- Das und die daraus resultierenden Folgen widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.“

Dt. Frauenrat (Hrsg.), Mehr Frauen in die Parlamente, 1980, S. 15 f.

PROBLEM IN DER POLITIK SCHON LANGE BEKANNT

Heiner Geißler, CDU, 1980:

- „die Benachteiligung der Frauen (...) ist das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.“

Dt. Frauenrat (Hrsg.), Mehr Frauen in die Parlamente, 1980, S. 15 f.

Jutta Limbach, SPD, 2016:

- „Frauen haben in der Politik immer noch Startnachteile. (...) Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.“

Limbach, Wahre Hyänen, 2016, S. 89.

„Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“

Dr. iur. Elisabeth Selbert, 1981

4 Mütter des GG im Parlamentarischen Rat
(61 Männer) 1948/49,
von links:

- Friederike Nadig (SPD)
- Elisabeth Selbert (SPD),
- Helene Weber (CDU),
- Helene Wessel (Zentrum)



Foto: Bestand Erna Wagner-Hehmke, Haus der Geschichte, Bonn

ARG. 2 –

BUNDESVERFASSUNG

(GRUNDGESETZ - GG)



1. Eine paritätische Änderung des Wahlrechts des Bundes (und der Länder) ist in Deutschland in verfassungskonformer Weise möglich und zudem geboten.

2. Paritätsregelungen verfolgen das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel,

- Kandidatinnen vor struktureller Benachteiligung in parteiinternen Nominierungsverfahren zu schützen und ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf Chancengleichheit gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG durchzusetzen und zu sichern sowie
- den verfassungsrechtlichen Anspruch der wahlberechtigten Bürgerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mithilfe von Bundestagswahlen durchzusetzen und zu sichern gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

Paritätische Regelungen erfüllen den staatlichen Auftrag zur Verwirklichung der Gleichberechtigung in der Demokratie im Bereich des Wahlrechts, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe.

KEIN REFORMBEDARF LAUT RSPR. IN DEUTSCHLAND

- BayVerfG, ThürVerfGH, BbgVerfG, BVerfG:
- Bezweifeln verfassungswidrige strukturelle Benachteiligung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren der Parteien
- Statistische Zahlen nominiertes Frauen sollen – anders als in anderen Rechtsbereichen – hier als Beleg nicht ausreichen
- Statistik belegt: Frauen werden besonders von den Parteien nicht nominiert, die keine satzungsrechtlichen Paritätsvorgaben (für Listen) kennen – solche internen Regelungen finden sich aber bei B90/Die Grünen, Die Linke und SPD, diese Parteien sorgen seit 1988 dafür, dass der Anteil der Parlamentarierinnen im BT ca. 1/3 beträgt und seither stagniert
- Statistik: Frauen werden von allen Parteien in Wahlkreisen (Direktmandate) nur selten nominiert; zudem Wahlkampf eine Frage des eigenen Geldes: Besonderes Einfallstor struktureller Diskriminierung von entgeltdiskriminierten Frauen (in Teilzeit / ohne Erwerbstätigkeit wg. Familienpflichten), 30.000-50.000 Euro in Flächenstaaten; Privatkredit oder Sponsoring durch Unternehmen
- Zudem: Wissenschaftl. Untersuchungen/ Erfahrungsberichte zahlreicher Politikerinnen, Dokumentation in Medien

BVERFG 2020

- Beschwerde „unzulässig“, d. h. alle verfassungsrechtlichen Fragen bleiben offen; 40 Seiten Begründung (= skizziert verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab):
- Gesetzl. Regelungen zur paritätischen Ausgestaltung der Landeslisten und Wahlkreiskandidaturen mit GG vereinbar? – Offen gelassen, darüber „hatte der Senat (...) nicht zu entscheiden“
- Pflicht des Gesetzgebers zu paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts pol. Parteien? – Kann ausnahmsw. aus GG/ EU-Recht folgen; hier offen gelassen, weil nicht hinreichend begründet
- BVerfG nimmt Rspr. d. LVerfG Weimar/Potsdam zur Kenntnis, folgt den Urteilen aber nicht
- Bejaht Kompetenz des Gesetzgebers zur paritätischen Gesetzgebung „in eigener Verantwortung“, Beachtung der betroffenen verfassungsrechtl. Belange, hier: Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG (Rn. 112), Abwägung (Rn. 113)

BVERFG V. 17.1.2017, 2 BVB 1/13 (NPD)

- „Unverzichtbar für ein **demokratisches System** sind die **Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger** am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).“ (LS 3b, Rn. 543)
 - BVerfG v. 12.7.2017 (1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13): “Demokratieprinzip ... Willen des Volkes als Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger“ (E 146, 64, 209)
 - BVerfG v. 13.2.2020 (2 BvR 739/19) - EPGÜ: Demokratie, Einfluss und gleiche Teilhabe der „Bürgerinnen und Bürger“ (LS 1, Rn. 97 f.)
- Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger

VERFG THÜRINGEN 2020

- Mehrheitsentscheidung (6:3): Ignoriert Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG
- Sieht in Gleichstellungsförder- und Durchsetzungsgebot der LV nur eine Staatszielbestimmung (so wie Tierschutz, Umweltschutz – Abwägung mit anderen Belangen)
- Bezweifelt i.Ü. die Bindung des Landes Thür. an völkerrechtliche Abkommen der Bundesrepublik Deutschland, konkret CEDAW
- CEDAW: Staatliche Verpflichtung der Signatarstaaten zur Sicherung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen auf allen Gebieten
- 2 lesenswerte, abweichende Sondervoten: Ergebnis: Verfassungskonform!

VERFG BRANDENBURG 2020

- Erkennt Geltung des GG, inkl. Art 3 Abs. 2 GG, auch in Brandenburg
- Aber: Gleichberechtigungsförder- und Durchsetzungsgebote der LV sei bloßes Staatsziel, die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen in Brandenburg stehe zudem unter einem Vorbehalt der „Leistungsfähigkeit“ des Landes
- Und: Sieht in der Gleichberechtigung von Frauen und Männern i.S. von Art. 12 Abs. 3 BbgVerf und Art. 3 Abs. 2 GG einen „wahlrechtsfremden Zweck“ – große rechtshistorische Ahnungslosigkeit!
- Demokratieprinzip erlaubt demnach keine Paritätsvorgaben.
- Für die parlamentarische Demokratie in Brandenburg ist es daher völlig irrelevant, ob überhaupt eine Frau als Abgeordnete im Landtag sitzt. Ebenso viele Parlamentarierinnen wie Parlamentarier scheinen angesichts des „wahlrechtsfremden Zwecks“ geradezu schädlich für die Demokratie in Brandenburg zu sein.



**ARG. 3/4 – DEMOKRATIE UND
GLEICHBERECHTIGUNG IN EUROPA**

GLEICHBERECHTIGTE PARTIZIPATION VON FRAUEN IN DER DEMOKRATIE

- **Gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen zählt zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas**
- „Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“ (Europarat 2007)
- „Balanced participation of women and men in political and public decision-making is essential for a well-functioning democracy“ (Europarat 2018)
- „Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft“ (EU Komm. 2013) ...

EMRK / EGMR

- **EGMR v. 12.11.2019: Slowen. Parität. WahlG**, Listen „mind. 35 % Frauen/Männer“: EMRK-konform (Art. 14 EMRK, Art. 3 1. Prot. EMRK), sichert die demokratische Legitimation von Wahlen !
- **EGMR v. 10.7.2012: Niederlande, religiöse Partei** („unfehlbares Wort Gottes“, Frauen dürfen keine öffentl. Ämter einnehmen), Ausschluss von Frauen bis 2007, danach Ausschluss von Frauen von Kandidatur; Entzug staatl. Parteienfinanzierung – EMRK-Konform, Art. 14 EMRK, Art. 3 1. Prot. EMRK (Art. 7 CEDAW, Art. 2 und 25 IPBPR): Diskriminierung v. Frauen in religiöser Partei, undemokratisch
- **EGMR 2011: Span. Parität. WahlG 2007**, Listen „mind. 40 %, max. 60 % Frauen/Männer“ plus „mind. 40/max. 60 % in 5er-Kandidaturen“, EMRK-konform
 - 2008 Span. VerfG: Verfassungskonform; ausdr. Anerkennung fakt. Diskr. von Kandidatinnen
 - 2007 Span. Gesetzgeber: auch zur Umsetzung der **Gender-RL 2006/54/EG** (Chancengleichheit/Gleichbehandlung v. Frauen/Männern in Arbeit/Beschäftigung) – Abgeordnete als Beschäftigte

FUNDAMENTALE WERTE, EUV / EUGH 2023

- **Art. 2 EUV** „fundamentale Werte der EU“ (Demokratie, Gleichheit von Frauen u. Männern in allen Bereichen, Wahrung der Menschenrechte, Rechtsstaat), Art. 23 EUGRCh; EMRK (EGMR)
- Kein abweichendes Demokratie- und Gleichberechtigungsverständnis in Deutschland zulässig
- **EuGH, Urteil vom 5.6.2023 (C-204/21) – „Polen, Besetzung der Gerichte, Rechtsstaatsprinzip“, gilt auch für rein nationale Gesetze!**
- Unter dem **Wertedach von EMRK/EU-Recht: ParitéG** existieren bereits in **11 EU-MS** in unterschiedlicher Form, aber alle gerichtet auf das **EU-rechtlich legitimierte Ziel, gleichmäßig mit Frauen/Männern besetzte Parlamente zu erreichen**
- **Frankreich (2000/01)**, Belgien, Irland, Polen, Portugal, **Spanien (2007/08)**, **Slowenien**, Kroatien, Griechenland, Italien/Regionalwahlen (11 v. 20 Reg.), Luxemburg

NEUER WAHLRECHTSENTWURF DES EUROPÄISCHEN PARLAMENT 2022 FÜR EUROPAWAHL, U.A. PARITÄT



EUROPÄISCHES PARLAMENT 2022

- EP fordert u.a. paritätische Reform des Wahlrechts für die Europawahlen
- EP hat am 3.5.2022 per legislativer EntschlieÙung den „**Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments**“ beschlossen, P9_TA(2022)0129; Ratsdok. 9333/22
- **VO-E enthält Maßnahmen zur Gleichberechtigung der Geschlechter, d.h. Einführung eines Reißverschlussystems oder Quoten bei der Nominierung; Wahlsystem zur Gleichstellung der Geschlechter unter Berücksichtigung der Rechte nicht binärer Personen, Art. 10 Abs. 1 Entwurf**
- (EGMR 2011, 2019: Parität. WahlG „sichern die demokratische Legitimation von Wahlen“)
- BT unterstützt in Stellungnahme ggü. der BReg. den EP-VO-E, BT-Beschluss v. 25.5.2023 (BT-Drs. 20/5990, Antrag Frakt. SPD, Grüne, FDP; PIPr 20/106 v. 25.5.2023, S. 12807, 12824)

PARITÄTISCHE WAHLRECHTSREFORM IN DEUTSCHLAND 2024?

- Wahlrechtsreform 2023: „Zweitstimmengebundene Mandatzuteilung“, § 6 BWahlG
- **BVerfG (2. Senat) 30. Juli 2024:** § 6 BWahlG/2023 (Kern der Reform) verfassungskonform, „GO“ für die fehlende paritätische Reform:
- (Rn. 185): „(nur) das Zweitstimmenverfahren legitimiert, nach der vom Gesetzgeber gewählten Konzeption“
- (Rn. 213): „Die Entscheidung darüber, in welcher Reihenfolge die erfolgreichen WK-Bewerber ein Mandat erhalten, folgt allein aus dem Wahlergebnis und den Regelungen des Wahlgesetzes“
- „Paritätsgebundene Mandatzuteilung“:
 - Paritätische Zuteilung aller zweitstimmengedeckten Mandate nach der Wahl
 - Keine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Nominierung vor der Wahl

NEUER VORSCHLAG FÜR PARITÄTISCHE ERGÄNZUNG DES BWAHLG: PARITÄTSGEBUNDENE MANDATZUTEILUNG

- **BT-Wahlrechtsreformkomm. Drs. 20(31)061 vom 30.1.2023 (Laskowski/Ferner):** Paritätsgebundene Mandatzuteilung nach der Wahl, analog zur zweitstimmengebundenen Mandatzuteilung in § 6 BWahlG/2023
- Keine gesetzl. Nominierungspflicht der Parteien bei Kandidatenaufstellung („Parteienfreiheit“ Art. 21 Abs. 1 GG), lediglich Sitzzuteilung nach der Wahl betroffen
 - Vgl. auch BayVerfGH 1953 zu Art. 14 IV BayVerf: „Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt.“ U.a. Arg.: Lediglich Sitzzuteilung nach der Wahl!
- Alle zweitstimmengedeckten, gewonnenen Mandate werden paritätisch zugeteilt, d.h. abwechselnd Frau-Mann-Frau oder umgekehrt; paritätische Zuteilung (erst direkt, dann per Liste) endet, wenn keine Frauen oder Männer mehr auf Liste zu finden; i.E. darf 1 Mann oder 1 Frau mehr zugeteilt werden („1 +“):
 - 1. Ermittlung der Anzahl der zuteilungsfähigen Mandate einer Partei laut Wahlergebnis
 - 2. Ermittlung der zuteilungsfähigen Direktmandate: Sitzzuteilung direkt „Mann/Frau + 1“
 - 3. Zuordnung der übrigen Direktmandate zur Liste, dann per Liste paritätisch zugeteilt
 - 4. Listenmandate: Paritätische Zuteilung, abwechselnd Mann/Frau (o.u.), Zuteilung endet, wenn keine Männer/Frauen mehr zu finden, Zuteilung „+ 1“ i. E. zulässig
 - 5. Mandate von Personen des „dritten Geschlechts“ (BVerfG 2017, PersStG) werden alle zugeteilt

PARITÄTSG-E B90/GRÜNE LT BAYERN 2023

- Neuer GesetzE, Bay LT-Drs. 18/27073 v. 16.2.2023
- Kombination „Wahlvorschlagslisten (Laskowski/Ferner)“ und „Duo/Direktmandate/2 Stimmen (Frau, Mann), „Oppermann- Vorschlag 2019“
- Wahlvorschlagslisten: paritätsgebundene Zuteilung der zuteilungsfähigen Listenmandate, in Anlehnung an Art. 14 Abs. 4 BV (zweitstimmengebundene Zuteilung von Mandaten einschl. Direktmandaten, 5 %-Zweitstimmenklausel)
- *Arg. BayVerfGH 1953*: Art. 14 Abs. 4 BV betrifft lediglich Zuteilung der Sitze nach der Wahl, Gleichheit der Wahl ist nur hinsichtl. des Erfolgswerts der Stimmen eingeschränkt und gerechtfertigt; nicht betroffen ist die Aufstellung von Wahlvorschlägen (Nominierungsfreiheit der Parteien, Art. 21 I GG); Wählerinnen/Wähler sind nicht gehindert, ihr Stimmrecht uneingeschränkt auszuüben
- 1. Lesung 2.3.2023: GesetzE wurde von Mehrheit des BayLT abgelehnt

FAZIT UND AUSBLICK

- **Paritätsgesetze** unter dem „**Wertedach**“ der **EMRK** und der **EU** – zentrale Werte: Demokratie und Gleichberechtigung von Frauen - sind **zulässig**.
- Nichts anderes gilt für das Grundgesetz und die Landesverfassungen, deren Interpretation von Demokratie und Gleichberechtigung von Frauen/Männern nicht mit der EMRK und dem EU-Recht kollidieren darf („fundamentale EU-Werte“).
- Mglw. dienen Paritätsgesetze der Umsetzung der **Gender-RL 2006/54/EG** zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (so spanischer Gesetzgeber): **Vorlage an den EuGH!**
- **Zu empfehlen: „Paritätsgebundene Mandatzuteilung“ analog zur „zweitstimmengebundenen Mandatzuteilung“ gem. BWahlG 2023**, die auf gesetzl. Nominierungspflichten von Parteien verzichtet („milderes Mittel“)
- **Zu empfehlen: Gesetzentwurf kurz nach der Entscheidung des BVerfG aus den Reihen des Bundestages, fraktionsübergreifender Gesetzentwurf - Jetzt!**

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

