

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

Berlin, den 24.11.2017

An den
Deutschen Bundestag
Wahlprüfungsausschuss
Platz der Republik
11011 Berlin

Betr. :
Einspruch gegen die Bundestagswahl vom 24.9.2017
(19. Deutscher Bundestag), Art. 41 Abs. 1 GG, § 2 WahlprüfG

Sehr geehrte Damen und Herren,

namens und kraft Vollmacht der u.g. Wählerinnen und Wähler lege ich hiermit Einspruch gem. Art. 41 Abs. 1 GG, § 2 Abs. 1 bis Abs. 4 WahlprüfG gegen die Bundestagswahl zum 19. Deutschen Bundestag vom 24.9.2017 ein; die Vollmachten liegen bei (...).

Begründung:

Die Bundestagswahl vom 24.9.2017 leidet an einem erheblichen Wahlfehler. Er betrifft die nicht paritätische Kandidatennominierung durch die Parteien. Der Wahlfehler wirkt sich auf die Mandatsverteilung und die Gültigkeit der Wahl aus.

Bei der Bundestagswahl 2017 waren 61,5 Millionen Deutsche wahlberechtigt, davon 31,7 Millionen (= 51,5 %) wahlberechtigte Bürgerinnen und nur 29,8 Millionen (= 48,5%) wahlberechtigte Bürger

(vgl. Der Bundeswahlleiter, PM Nr. 01/2017 vom 03.02.2017, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/mitteilungen.html>).

Gleichwohl waren von den insgesamt 6.502 zugelassenen Bewerbungen (Landeslisten und Wahlkreise) 4.613 Männer (71 %) und nur 1.889 Frauen (29 %).

Der Anteil der von den Parteien aufgrund des geltenden Wahlorganisationsrechts im Vorfeld der Wahlen (BWahlG, BWahlO) nominierten Frauen entspricht nicht dem gut hälftigen Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen am Wahlvolk.

Die geringe Anzahl nominierten Frauen wirkt sich auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages aus. Denn die Wählerinnen und Wähler können nur die Personen wählen, die von den Parteien für die Landeslisten und Wahlkreise benannt werden. Angesichts der geringen Anzahl nominierten Bewerberinnen, war die

Unterrepräsentanz von Frauen im 19. Deutschen Bundestag von vornherein absehbar. Dadurch erklärt sich der geringe Anteil weiblicher Abgeordneter im 19. Deutschen Bundestag von nur noch 30,7 % - wie vor 20 Jahren.

Die gesetzlichen Regelungen über die Kandidatenaufstellung der Parteien (Landeslisten, Wahlkreise) wirken sich zu Lasten von Frauen aus. Infolgedessen wird die Hälfte des Wahlvoks, die Bürgerinnen, nicht angemessen mit ihren spezifischen Perspektiven, Interessen, Erfahrungen und Prioritäten im Bundestag repräsentiert.

Dadurch wird gegen das Recht der Bewerberinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren gem. Art. 38, Art. 3 Abs. 2 GG und das Recht der Wählerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsgewalt gem. Art. 38, Art. 20, Art. 3 Abs. 2 GG verstoßen

(vgl. BVerfGE 83, 60, 71). Im Einzelnen:

I. Strukturelle, mittelbare Diskriminierung von Kandidatinnen bei den Nominierungsverfahren der Parteien: Verstoß gegen Art. 38, Art. 20, Art. 3 II GG

Gerügt wird die nichtparitätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten, u.a. durch die im Bundestag vertretenen Parteien CDU, CDU, FDP, AfD und SPD, zum einen auf den *Wahlvorschlagslisten*, zum anderen die nicht paritätische Kandidatenaufstellung in den *Wahlkreisen*.

Darin liegt ein Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht und das Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 GG sowie das Grundrecht auf passive Wahlgleichheit, Art. 38 GG. Dadurch wird das Grundrecht der Kandidatinnen auf Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen verletzt.

Das geltende Wahl(organisations)recht, das die rechtliche Grundlage der Kandidatennominierung durch die Parteien bildet, verstößt gegen das in Art. 3 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 38, Art. 20 Abs. 1 GG verankerte *Grundrecht von Kandidatinnen auf Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen* durch die politischen Parteien zu Bundestagswahlen.

1. Wahlvorschlagslisten (Landeslisten)

Betrachtet man die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber auf den *Landeslisten*, zeigt sich folgendes Bild:

Auf den insgesamt 272 eingereichten Landeslisten finden sich insgesamt 3.943 Bewerbungen, davon 2.694 Männer und nur 1.249 Frauen.

Ein differenzierter Blick auf die im Bundestag vertretenen Parteien zeigt folgendes:

Die CDU stellte 256 Männer und nur 169 Frauen auf.

Die CSU stellte 74 Männer und nur 20 Frauen auf.
Die SPD stellte 281 Männer und nur 194 Frauen auf.
Die FDP stellte 260 Männer und nur 76 Frauen auf.
Die AfD stellte 205 Männer und nur 30 Frauen auf.

Allein die Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke nominierten mehr Frauen als Männer:

- Bündnis 90/Die Grünen 133 Männer und 141 Frauen,
- Die Linke 95 Männer und 99 Frauen.

(Der Bundeswahlleiter, Sonderheft Bundestagswahl 2017, August 2017, S.12).

Die Nominierungsverfahren der Parteien CDU, CSU, SPD, FDP und AfD verstoßen in Bezug auf die eingereichten *Wahllisten* gegen Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 20 GG und Art. 3 Abs. 2 GG, da sie Kandidatinnen mittelbar und strukturell benachteiligen, Kandidaten hingegen strukturell bevorzugen.

Dass der Grund für das unausgewogene Verhältnis von weiblichen und männlichen Nominierten nicht in der fehlenden Anzahl von Bewerberinnen liegt, belegen inzwischen zahlreiche Presseartikel, die sich mit den Strukturen der Parteien befassen. Es sind die männlich geprägten Strukturen, die letztlich über den Erfolg einer Kandidatur und die Nominierung entscheiden.

(Siehe dazu z.B. Der Spiegel 14/2017 „Hinter jedem Mann“, S.44; Der Spiegel 35/2017 „Damenabwahl“, S. 36; Bay. Staatszeitung v. 6.10.2017, „Männerbastion Bundestag“, S. 1).

2. Wahlkreise

Noch deutlicher wird das fehlerhafte Nominierungsverfahren aller im Bundestag vertretenen Parteien in Bezug auf die *Wahlkreise*.

Betrachtet man die Anzahl der von den Parteien nominierten Bewerberinnen und Bewerber in den insgesamt 299 *Wahlkreisen*, sehen die Zahlen noch schlechter aus:

Die CDU stellte in 253 Wahlkreisen 197 Männer (77,9 %) und nur 56 Frauen (22,1 %) auf.

Die bayerische CSU nominierte in 46 Wahlkreisen 38 Männer (82,6 %) und nur 8 Frauen (17,4 %).

Die SPD stellte in 299 Wahlkreisen 186 Männer (62,2 %) und nur 113 Frauen (37,8 %) auf.

Die Partei Bündnis 90/Die Grünen stellte in 298 Wahlkreisen 173 Männer (58,1 %) und nur 125 Frauen (41,9 %) auf.

Die Linke nominierte in 298 Wahlkreisen 201 Männer (67,5 %) und nur 97 (32,5 %) Frauen.

Die AfD nominierte in 286 Wahlkreisen tatsächlich 256 Männer (89,5 %) und nur 30 Frauen (10,5 %).

(Der Bundeswahlleiter, Sonderheft Bundestagswahl 2017, August 2017, S. 10).

Hier zeigt sich noch deutlicher: Bei der Nominierung von Kandidatinnen für die Wahlkreise durch die Parteien fehlt es an der von der Verfassung vorausgesetzten Chancengleichheit gem. Art. 38, Art. 3 Abs. 2 GG von Kandidatinnen und Kandidaten.

II. Strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik

Ausdruck der strukturellen, mittelbaren (verschleierten) Diskriminierung von Frauen in der Politik ist ihre strukturelle, mittelbare Benachteiligung bei der Kandidatenaufstellung im Vorfeld von Wahlen.

Eine mittelbare, faktische Diskriminierung liegt vor, wenn „eine Regelung zwar neutral formuliert ist, aber im Ergebnis überwiegend Angehörige eines Geschlechts trifft“

(BVerfGE 121, 241, 254; 113, 1, 15; 104, 373, 393; 97, 35, 43 mit Hinweis auf den EuGH).

Mittelbar diskriminierende (partei)politische Entscheidungen im Rahmen von Nominierungsverfahren im Vorfeld von Wahlen verstoßen ebenso wie pflichtwidrig unterlassene gesetzgeberische Rechtsakte zum Schutz vor mittelbar diskriminierenden Nominierungsverfahren gegen das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 3 Abs. 2 GG, der vor „verschleierten“ mittelbaren, faktischen Diskriminierungen von Frauen schützt

(vgl. BVerfGE 113, 1, 15).

Für den Nachweis der typischen Betroffenheit eines Geschlechts wird die Bezugnahme auf statistische Daten i.V.m. einer „dem gesunden Menschenverstand und der Lebenserfahrung entsprechenden Schlussfolgerung“ als ausreichend betrachtet

(*Kischel*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 3 Rn. 189 m.w.N.)

Die o.g. Zahlen zur Nominierung von Frauen sowie die u.g. Zahlen zum Wahlergebnis sprechen für eine mittelbare Diskriminierung von Frauen bei der Nominierung der Kandidatenvorschläge nach dem geltenden Wahlvorschlagsrecht durch traditionelle, männlich geprägte Parteien.

Die „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ steht heute außer Frage,

(vgl. *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 01.04.2015 – 2 BvR 3058/14, Rn. 8, 24 – Juris, unter Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss vom 24.11.2014 – 4 W 55/14; *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the EU 2013, October 2013, S. 22 ff.; *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 9.6.2015 zur Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern nach 2015 (2014/2152(INI); *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms - Adopted by the Committee of Ministers on 21 November 2007 at the 1011th meeting of the Ministers' Deputies, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A.31; s. auch *Council of Europe*, Make equality in law a reality in fact, Compilation of recommendations of the Committee of Ministers in the field of equality between women and men, 2011, S. 6); *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier - Einfluss der Institutionen und Parteien auf die politische Präsentation von Frauen, 2010, S. 117 f.; zur kommunalen Ebene in Deutschland s. *Lukoschat/Bescher/EAF Berlin*, Frauen führen Kommunen, i.A.d. Bundesbeauftragten der BReg. für die neuen Bundesländer, in Kooperation mit dem BMFSFJ, 2014, S. 9, 18 ff., 24, 78 ff.).

Die „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ führt zu **mangelnder Chancengleichheit von Kandidatinnen** bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen im Vorfeld von Bundestagswahlen. Denn die (traditionell von Männern dominierten) Parteien üben ihr gesetzliches Wahlvorschlagsrecht ganz überwiegend zugunsten von männlichen Kandidaten aus, die im Vergleich zu Kandidatinnen bevorzugt werden

(vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., 2013, S. 22 ff.; *Europäisches Parlament*, a.a.O.; *Council of Europe*, a.a.O., 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A.31; s. auch *Council of Europe*, a.a.O., 2011, S. 6; *Holtkamp/Schnittke*, a.a.O., 2010, S. 117 f.; *Lukoschat/Bescher/EAF Berlin*, a.a.O., 2014, S. 9, 18 ff., 24, 78 ff.)

Daher werden – gemessen am etwa hälftigen Bevölkerungsanteil von Frauen und Männern in Deutschland – seit 1949 überproportional viele Männer und unterproportional wenige Frauen in den Bundestag gewählt.

Infolgedessen werden die gesellschaftspolitischen Interessen, Perspektiven, und Prioritäten der weiblichen Volkshälfte nicht angemessen, d.h. paritätisch, im Bundestag repräsentiert und „gespiegelt“.

Daher fehlt es seit 68 Jahren an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und effektiven Einflussnahme der Bürgerinnen in Deutschland auf die Staatsorgane, vermittelt durch gewählte Mandatsträgerinnen. Denn Mandatsträgerinnen – und damit die Perspektiven der Bürgerinnen - sind im Vergleich zu Mandatsträgern und den von ihnen repräsentierten männlichen Perspektiven der Bürger seit 68 Jahren eklatant unterrepräsentiert.

Die Unterrepräsentanz erklärt sich durch die seit 68 Jahren fehlende Chancengleichheit von Frauen in den Nominierungsverfahren der von Männern dominierten und kontrollierten Parteien, die im Vorfeld der Wahl männliche Kandidaten aufgrund seit Jahrzehnten verfestigter, maskulin geprägter Strukturen - vor allem in traditionellen politischen Parteien – bevorzugen. Infolgedessen werden überproportional viele Männer (auf aussichtsreichen Plätzen) nominiert, die infolgedessen überproportional viele Mandate erlangen – so dass, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, auch im 19. Deutschen Bundestag überproportional viele Männer Sitz, Stimme und Einfluss auf politische Entscheidungen haben.

III. Wahlergebnis

Die strukturell diskriminierende Nominierung der Kandidatinnen schlägt sich im *Wahlergebnis* nieder:

CDU/CSU: 246 Sitze, davon 49 Frauen (19,9 %), 197 Männer (80,1 %).

CDU: 200 Sitze, davon 185 Direktmandate; 41 Frauen, 159 Männer.

CSU: 46 Sitze, 46 Direktmandate; 8 Frauen (17,4 %), 38 Männer (82,9 %).

SPD: 153 Sitze, davon 54 Direktmandate und 99 listenvermittelte Sitze.

Direktmandate: 38 Männer (70,4 %), 16 Frauen (29,6 %).

Listenvermittelte Sitze: 51 Männer (51,5 %), 48 Frauen (48,5 %).

Insgesamt entfallen von den 153 Sitzen 89 auf Männer (58,2 %) und 64 auf Frauen (41,8 %).

FDP: 80 Sitze, 19 Frauen (23,8 %), 61 Männer (77 %).

Bündnis 90/Die Grünen: 67 Sitze, 39 Frauen (58,2 %), 28 Männer (42 %).

Die Linke: 69 Sitze, 37 Frauen (53,6 %), 32 Männer (46 %).

AfD: 92 Sitze, 10 Frauen (10,8 %), 83 Männer (89,4 %).

Fraktionslose Abgeordnete (Ex-AfD): 1 Frau, 1 Mann.

IV. Fehlende demokratische Legitimation

Infolgedessen **fehlt den Staatsbürgerinnen** als elementarer, mehr als hälftiger Teil des Volkes in Deutschland die gleichberechtigte demokratische Teilhabe an politischer Einflussnahme, also die Sicherung ihrer **effektiven Einflussnahme auf politische Entscheidungen** des Bundestages. Dies aber ist für die demokratische Legitimation der aus Wahlen hervorgehenden Parlamente und deren Entscheidungen erforderlich. Fehlt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, so führt dies letztlich zu einem Mangel an demokratischer Legitimation der politischen Entscheidungen der Herrschenden.

1. Verstoß gegen das Demokratieprinzip („Volkssouveränität“)

Verfassungsrechtlich widerspricht die evidente Unterrepräsentanz von Frauen im 19. Deutschen Bundestag zudem dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Volkssouveränität“), das jeweils die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger voraussetzt, vgl. Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 20, Art. 38 GG

Das in Art. 20 GG verankerte Demokratieprinzip verlangt nach der Rechtsprechung des BVerfG eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk. Zentrales Element des Demokratiekonzepts der „repräsentativen Demokratie“ ist die Legitimationskette, die erstens sicherstellen soll, dass die politische Herrschaftsgewalt auf das Volk rückführbar ist und zweitens, dass die Bürgerinnen und Bürger - das Volk - effektiven Einfluss auf die Ausübung der politischen Herrschaft hat

(BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71; 9, 268, 281).

Gerade die „effektive Einflussnahme“ der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“, um dadurch die „freie Selbstbestimmung“ aller Bürgerinnen und Bürger zu sichern

(vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; Dreier, in: Ders. <Hrsg.>, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87).

Dabei erschöpft sich die repräsentative Demokratie nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht im Formalen, allein die Veranstaltung von Wahlen reicht nicht aus:

„In der freiheitlichen Demokratie geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG.). (...).

Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen.“

(BVerfGE 130, 76, 123; s. auch BVerfGE 93, 37, 66; 83, 60, 71; 80, 188 <LS 2a>; 9, 268, 281).

Damit also davon gesprochen werden kann, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“, Art. 20 Abs. 2 GG, bedarf es des „effektiven Einflusses“ der Bürgerinnen und Bürger auf die Ausübung der Staatsgewalt, da ansonsten deren Akte nicht auf den „Willen des Volkes“ zurückführbar sind. Insofern *„muss sich (...) das, was die*

Repräsentierten wollen, in der parlamentarischen `Staatswillensbildung` inhaltlich niederschlagen“

(so *Pünder*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72, 2013, S. 191, 199; vgl. auch *Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *Isensee/Kirchhoff* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 28, der die Notwendigkeit betont, dass die Abgeordneten den „Volkswillen“ nicht nur formal, sondern auch „inhaltlich repräsentieren“).

Daher müssen zwangsläufig „die Präferenzen“ der Bürgerinnen und Bürger in den Blick genommen werden („Responsivität“)

(*Pünder*, VVDStRL 72, 2013, S. 191, 198).

Das BVerfG hat den Gedanken der „Responsivität“ inzwischen in seine Rechtsprechung (2012) aufgenommen und in den Zusammenhang mit der parlamentarischen Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gestellt. Die so verstandene responsive Verantwortung des Parlaments ist letztlich

„die wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt“

(BVerfGE 131, 152 ff. Rn. 113; s. auch BVerfGE 130, 318 ff. Rn. 108; BVerfGE 93, 37, 66; 83, 60, 71).

Anders als früher wird das „Volk“ heute auch nicht mehr als eine abstrakte Einheit verstanden. Heute wird in der Rechtswissenschaft zunehmend eine individualistischere Sicht zugrunde gelegt, in Abkehr von der traditionell paternalistischen Orientierung am „Wohl“ und nicht am „Willen“ des Volkes. Kritisiert wird zu Recht, dass dabei „außen vor blieb“, was die Bürgerinnen und Bürger „tatsächlich wollen“

(vgl. *Pünder*, a.a.O., S. 200 f.).

Auch das BVerfG legt in seinen neueren Entscheidungen im Hinblick auf das Staatsvolk als Legitimationssubjekt eine deutlich individualistischere Sicht zugrunde. So nimmt es etwa in der Wasserverbandsentscheidung (2. Senat) klar auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger Bezug

(vgl. BVerfGE 107, 59, 87).

Um die erforderliche Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“ zu gewährleisten, bedarf es also letztlich des responsiven effektiven Einflusses der Gesamtheit des Volkes, also der Bürgerinnen und Bürger, auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe.

Dabei spricht das dem Grundgesetz zugrunde liegende Konzept demokratischer Legitimation in der repräsentativen Demokratie den direkt aus Wahlen hervorgehenden Parlamenten eine Führungsrolle zu

(vgl. BVerfGE 90, 286, 383; 104, 151, 208; 123, 267, 338; BVerfG, NVwZ 2015, 1593 - Parlamentsvorbehalt).

Folglich ist gerade die *responsive effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* auf die Staatsorgane das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“, um so die „freie Selbstbestimmung“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern

(vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; Dreier, in: Ders., GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87).

Dafür spricht auch die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG zum individuellen „*Anspruch auf Demokratie*“, den das BVerfG in der „Lissabon-Entscheidung“ aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG hergeleitet hat

(vgl. BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125).

Durch den von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfaßten *Anspruch auf Demokratie* gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG wird der *Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung* der Bürgerinnen und Bürger geschützt

(BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 31.03.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn.81).

In der *repräsentativen Demokratie* kommt diesbezüglich den direkt aus Wahlen hervorgehenden Parlamenten eine besondere Schutzpflicht zu, um die politische Selbstbestimmung der (wahlberechtigten) Bürgerinnen und Bürger und deren *Grundrecht auf Demokratie* gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG, das gem. Art. 79 Abs. 3 GG der „Ewigkeitsgarantie“ unterliegt, zu sichern

(vgl. BVerfGE 90, 286, 383; 104, 151, 208; 123, 267, 338; BVerfG, NVwZ 2015, 1593 - Parlamentsvorbehalt).

Dementsprechend und konsequent setzt das Demokratieprinzip gem. Art. 20 GG nach der Rspr. des BVerfG die *effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* voraus. Denn nur so wird gewährleistet, dass sich parlamentarische Akte „*auf den Willen des Volkes*“, also den Willen der Bürgerinnen und Bürger, „*zurückführen*

lassen“ und dadurch den Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger sichern

(std. Rspr., vgl. BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71).

Folglich ist gerade die *effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* auf die Staatsorgane das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“, um die „*freie Selbstbestimmung*“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern

(vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 31.03.2016 – 2 BvR 1576/13 –, Juris Rn.81; *Dreier*, in: Ders., GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87).

Dennoch fehlt es daran in der Verfassungswirklichkeit bis heute. Denn die Staatsbürgerinnen können seit 1949 mangels ausreichender Repräsentantinnen in den Parlamenten bislang keinen effektiven Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen ausüben.

Der Frauenanteil im Deutschen Bundestag 1949-1953: 6,8 %; 1953-1957: 8,8 %; 1957-1961: 9,2 %; 1961-1965: 8,3 %; 1965-1969: 6,9 %; 1969-1972: 6,6 %; 1972-1976: 5,8 %; 1876-1980: 7,3 %; 1980-1983: 8,5 %; 1983-1987: 9,8 %; 1987-1990: 15,4 %; 1990-1994: 20,5 %; 1994-1998: 26,3 %; 1998-2002: 30,9 %; 2002-2005: 32,2 %; 2005-2009: 32,0 %; 2013-2017 : 36,5 % („FDP-Effekt“)

(vgl. *Dt. Bundestag*, Abgeordnete in Zahlen, Frauen und Männer, https://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mdb_zahlen/frauen_manner/260128 - abgerufen am 26.06.2016).

Die infolgedessen eintretenden demokratischen Defizite politischer Entscheidungen führen zu einem Mangel an demokratischer Legitimation.

Denn als Kerngehalt des Demokratiegebots gem. Art. 20 GG gilt heute der allgemeine Gleichheitssatz. Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich demokratischen Verfassung dar und wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG konkretisiert

(vgl. *Jarass*, in Ders./Pieroth, GG, 13. Aufl., 2014, Art. 3 Rn. 83, 117; *Pieroth*, in: *Jarass/Ders.*, a.a.O., Art. 20 Rn. 8; *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.).

Dass die gleichberechtigte Partizipation der weiblichen Volkshälfte an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie heute zu den demokratischen

„essentialia negotii“ des Europäischen Wertesystems zählt, hat u.a. der *Europarat* 2007 klargestellt:

„*Gender equality is (...) a sine qua non of democracy*“

und ergänzt:

“*The existence and regular functioning of a parity democracy is (...) a guarantee that women’s and men’s interests and needs are fully taken into account in policy making and in the running of society*“

(*Council of Europe*, a.a.O., 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; s. auch *Council of Europe*, a.a.O., 2011, S. 6:

„*equality as an integral part of human rights and a fundamental criterion of democracy*“).

Nicht weniger deutlich stellt die *Europäische Kommission* (GD Justiz) in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation aus dem Jahre 2013 klar, dass die EU eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen als „*Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft*“ betrachtet. Dabei richtet sie den Blick ausdrücklich auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente der Mitgliedstaaten und fordert eine stärkere Nominierung von Kandidatinnen, um die Zahl der weiblichen Abgeordneten zu erhöhen

(*EU-Kommission*, a.a.O., 2013, S. 22 ff.).

Auch in der Rechtswissenschaft wird die fehlende paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern in den Parlamenten zunehmend problematisiert und im Zusammenhang mit aktuellem Reformbedarf der repräsentativen Demokratie diskutiert

(vgl. *Cancic*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, Zweiter Beratungsgegenstand der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2012, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSRL) 72 (2013), S. 268, 300 dort Fn. 128 mit weiteren Nachweisen, u.a. Bezugnahme auf *Laskowski*, Rechtsgutachten zur Frage der Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes ins deutsche Recht, 2009; *Dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz, Streit 2015, S. 51 ff.; vgl. bereits *Pohl*, Die Reform des Wahlrechtes, VVDSRL 7 (1932), S. 131, 136, 148, der bereits in der Weimarer Republik hervorhob, dass das 1918 eingeführte Frauenwahlrecht gesetzlich nicht mehr zu beseitigen sei und die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts mit Blick auf die Aussichten von „Frauenkandidaturen“ relevant sei – Hervorhebung durch die Verfin.) - dazu näher unten zu C.

Demnach zielt die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie über die Parteien und Wählergemeinschaften vermittelte „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte und effektive Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.

2. Paritätisches Wahlrecht als Gelingensbedingung der repräsentativen Demokratie

Das jeweils geltende Wahlrecht gehört zu den Gelingensbedingungen der repräsentativen Demokratie. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts ist im Hinblick auf das Nominierungsverfahren der Parteien und die Aussichten von „Frauenkandidaturen“ entscheidend. Dies war bereits zu Zeiten der Weimarer Republik in der Staatsrechtswissenschaft anerkannt

(deutlich bereits *Pohl*, Die Reform des Wahlrechtes, VVDStRL 7 (1932), S. 131, 136, 148; zur heutigen Diskussion s. *Cancic*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72 (2013), S. 268, 300 dort Fn. 128 m.w.N., u.a. *Laskowski*, Rechtsgutachten zur Frage der Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes ins deutsche Recht, 2009).

Der paritätischen Ausgestaltung des Wahl(organisations)rechts kommt daher für den Schutz vor mittelbarer struktureller Diskriminierung von Frauen im Rahmen der Kandidatennominierung im Vorfeld von Wahlen und für die Sicherung und Durchsetzung des Grundrechts auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive demokratische Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen zentrale Bedeutung zu.

Heute folgt die staatliche Verpflichtung zur Durchsetzung der realen Chancengleichheit von Kandidatinnen aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Vor allem der Gesetzgeber steht in der Pflicht, die fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen effektiv durchzusetzen.

Die paritätische Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien für die Bundestagswahlen durch den Bundesgesetzgeber ist verfassungsrechtlich geboten, um die bestehenden Verfassungsverstöße zu beenden und das in Art. 3 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20, Art. 38 GG verankerte Grundrecht auf Chancengleichheit von Kandidatinnen auf ein durch Wahl vermitteltes Mandat herzustellen und das Grundrecht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive gleichberechtigte demokratische Einflussnahme der Bürgerinnen (und Bürger) auf die Staatsorgane in Deutschland sicherzustellen und durchzusetzen.

(Prof. Dr. Silke R. Laskowski)