

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 109

Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung

Von

Valentin Martin Heimerl



Duncker & Humblot · Berlin

VALENTIN MARTIN HEIMERL

Paritätische
Aufstellung von Kandidaten
für Bundestagswahlen

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Christian Seiler

in Gemeinschaft mit

Jochen von Bernstorff, Michael Droege, Martin Heckel,
Karl-Hermann Kästner, Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt,
Martin Nettesheim, Günter Püttner, Barbara Remmert,
Michael Ronellenfitsch, Johannes Saurer,
Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 109

Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung

Von

Valentin Martin Heimerl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen
hat diese Arbeit im Jahr 2022 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 978-3-428-18725-6 (Print)
ISBN 978-3-428-58725-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Großeltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2022 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Sie berücksichtigt bis einschließlich November 2021 erschienene Literatur und Rechtsprechung.

Die Arbeit wurde von Professor Dr. Christian Seiler betreut und während meiner Zeit als Akademischer Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl verfasst. Ihm gilt mein besonderer Dank. Er hat mich als Mitarbeiter schon vorher gefördert und zum Gelingen der Arbeit in erheblichem Maße beigetragen. Seine Tür stand immer offen und er gab in vielen Diskussionen wertvolle Anregungen. Besonders freue ich mich über die Aufnahme in die vorliegende Schriftenreihe „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“ durch ihn.

Herrn Professor Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M. danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Sehr dankbar bin ich auch der Hanns-Seidel-Stiftung, die mich mit einem Promotionsstipendium nicht nur finanziell gefördert hat, sondern die mir im Rahmen ihres ideellen Förderprogramms auf vielfältige Weise interessante Einblicke in andere Disziplinen, Institutionen und Länder ermöglicht hat.

Danken möchte ich auch all den Kollegen des Lehrstuhls, stellvertretend unserer „guten Seele“ Sigrun Heinze. Die besonders herzliche Kollegialität, das gute persönliche Verhältnis und die vielen anregenden Gespräche haben die Zeit am Lehrstuhl sehr bereichert und nicht unerheblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Schließlich gilt ein großer Dank all jenen, die als Gesprächspartner stets zur Verfügung standen und mich während der gesamten Zeit meines Dissertationsprojekts immer bestärkten. Zutiefst dankbar bin ich zum einen meiner Freundin. Zum anderen meiner Familie, die mich während der Zeit meiner gesamten Ausbildung vorbehaltlos im Vertrauen auf meine Fähigkeiten unterstützt hat. Leider haben nicht alle meine Großeltern den Abschluss der Arbeit erleben können. Ihnen sei dieses Buch daher in großer Dankbarkeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung in die Thematik	15
-----------------------------------	----

Kapitel 2

Hintergründe einer paritätischen Besetzung von Parlamenten	19
A. Politischer und geschichtlicher Hintergrund	19
I. Historische Einordnung	19
II. Politische Debatte	21
1. Interpretationen des geringen Frauenanteils in staatlichen Vertretungen	21
2. Mit einem Paritätsgesetz verfolgte Ziele und Kritik	24
III. Verhältnis der Geschlechter bei Kandidatur, Mandat und in der Partei	27
1. Ausgangsbefund der Geschlechteranteile bei Kandidaten und Mandaten	27
a) Geschlechterverhältnis bei den Kandidaturen und in den Vertretungen	28
aa) Bund	28
bb) Beispielhaft ausgewählte Länder	31
(1) Brandenburg	31
(2) Baden-Württemberg	33
(3) Rheinland-Pfalz	33
(4) Niedersachsen	34
(5) Hamburg	36
(6) Berlin	36
(7) Bremen	37
cc) Kommunen	37
(1) Baden-Württemberg	37
(2) Brandenburg	39
(3) Länderübergreifender Vergleich	39
b) Analyse und Deutungsversuche	40
aa) Bundesebene	40
bb) Landesebene	43
cc) Kommunale Ebene	48
dd) Zusammenfassung	51

2. Parteien und Frauenanteil	52
a) Bundestagswahl 2017	53
b) Bundestagswahl 2013	54
c) Analyse	54
B. Abgrenzung zu paritätischen bzw. quotalen parteiinternen Normierungen	58
I. Bestehende parteiinterne Vorgaben für die Kandidatennominierung	59
1. CDU	59
2. SPD	59
3. AfD	60
4. FDP	60
5. Die Linke	60
6. Bündnis 90/Die Grünen	61
7. CSU	62
8. Zusammenfassung	62
II. Rechtliche Einordnung parteiinterner Normierungen	63
C. Parallele Regelungen im Ausland	63
I. Frankreich	64
1. Gesetzeslage	64
2. Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen	66
II. Belgien	68
1. Gesetzeslage	68
2. Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen	71
III. Irland	72
D. Zwischenfazit	73

Kapitel 3

Inhalt und Regelungstechnik eines Paritätsgesetzes	76
A. Ausgangsbefund	76
I. Grundentscheidungen des deutschen Bundestagswahlrechts	76
1. Kombination zweier Wahlsysteme	76
2. Verhältniswahlsystem mit starren Listen	77
II. Das Verfahren der Kandidatenaufstellung	79
1. Aufstellung der Kandidaten für die Direktmandate	79
2. Aufstellung der Kandidaten für Listenmandate	81
3. Zusammenfassende Würdigung	83

B. Gesetzestechnischer Ansatz eines Paritätsgesetzes	83
I. Die Aufstellung der Kandidaten als geeignetes Stadium	83
II. Zwei Systembestandteile des Wahlrechts als Ausgangspunkt	84
1. Die Aufstellung der Direktkandidaten als Anknüpfungspunkt	85
2. Die Aufstellung der Listenkandidaten als Anknüpfungspunkt	87
a) Streng alternierende Besetzung starrer Listen	87
aa) Parität als inhaltliche Vorgabe für die Kandidatenlisten	88
bb) Normtechnische Umsetzung	89
cc) Bedürfnis nach Ausnahmeregelungen	90
dd) Sanktionierung von Verstößen	92
b) Einfluss der Elemente des Mehrheitswahlsystems	93
III. Zwischenfazit	93

Kapitel 4

Verfassungsrechtliche Prüfung

A. Verfassungstheoretischer Hintergrund paritätischer Vorgaben für die Kandidatenaufstellung	95
I. Paritätische Vorgaben im Lichte des Wahl- und Parteienrechts	95
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	98
1. Wahl als Kern der grundgesetzlichen Konzeption repräsentativer Demokratie	98
2. Funktion der Parteien im Rahmen der Parlamentswahl	99
3. Repräsentation als zentrales Funktionselement grundgesetzlicher Demokratie	102
a) Grundsätzliches Verständnis	102
b) Freiheit und Gleichheit als prägende Merkmale	107
aa) Freiheit	108
(1) Wahlfreiheit	112
(a) Gewährleistungsgehalt	112
(b) Erweiterter Anwendungsbereich	113
(2) Parteienfreiheit	114
bb) Gleichheit	116
(1) Freies Mandat als Ausdruck gleicher demokratischer Teilnahme	119
(2) Prinzip der Mehrheitsentscheidung und Gesamtrepräsentation	122
(3) Allgemeine und gleiche Wahl	125
(a) Allgemeinheit der Wahl	125
(b) Gleichheit der Wahl	127
(4) Chancengleichheit der Parteien	128

B. Paritätische Vorgaben für die Kandidatenaufstellung und die grundgesetzliche Konzeption repräsentativer Demokratie	129
I. Ein Paritätsgesetz als Beeinträchtigung von Freiheit und Gleichheit	129
1. Beeinträchtigung der Freiheit	129
a) Freiheit der Wahl	129
b) Parteienfreiheit	132
aa) Ein Paritätsgesetz als Konkretisierung des Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 GG?	133
bb) Beeinträchtigung der Parteienfreiheit	137
2. Beeinträchtigung der Gleichheit	139
a) Gleiche Teilnahme durch parlamentarische Repräsentation: Freies Mandat und Mehrheitsprinzip	139
b) Gleichheit als Wahlrechtsgleichheit	143
aa) Herbeiführung von Chancenungleichheit	143
bb) Staatsbürgerschaft als einzig relevantes Kriterium	144
cc) Kein chancen-, sondern ergebnisorientierter Ansatz	145
dd) Zwischenergebnis	146
c) Differenzierungsverbote zum Schutz der Gleichheit	147
d) Chancengleichheit der Parteien	149
3. Ergebnis	151
II. Ein Paritätsgesetz als gerechtfertigte Beeinträchtigung?	152
1. Anwendbarkeit des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG dem Grunde nach	152
2. Regelungsgehalt des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG	154
a) Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG: Keine schematische Ergebnisgleichheit ..	155
b) Unzulässige Kollektivierung zulasten eines individuellen Ansatzes	160
c) Weibliche Parteimitglieder als Vergleichsgruppe	162
d) Angemessenheit der durch paritätische Regelungen hervorgerufenen Beeinträchtigungen	166
aa) Maß der Beeinträchtigungen	166
bb) Unverfügbare Grundentscheidungen der repräsentativen Demokratie ..	167
e) Relevanz des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG im Bereich politischer Teilnahme	169
3. Ergebnis	171
III. Exkurs: Erst Recht keine Pflicht zu paritätischen Vorgaben	172
C. Gesamtergebnis	173
Zusammenfassung	174
Literaturverzeichnis	178
Sachverzeichnis	194

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Bundestagswahlen	42
Abbildung 2:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Landtagswahlen in Brandenburg	44
Abbildung 3:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Landtagswahlen in Niedersachsen (auszugsweise) ...	44
Abbildung 4:	Anteil Frauen an den Gewählten im Rahmen der Landtagswahlen in Baden-Württemberg (auszugs- weise)	45
Abbildung 5:	Anteil Frauen an den Gewählten im Rahmen der Bürgerschaftswahlen in Hamburg (auszugsweise)	47
Abbildung 6:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Bürgerschaftswahlen in Bremen (auszugsweise)	47
Abbildung 7:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Kreistagswahlen in Baden-Württemberg (auszugs- weise)	48
Abbildung 8:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Gemeinderatswahlen in Baden-Württemberg (auszugs- weise)	49
Abbildung 9:	Anteil Frauen an den Kandidaten und Gewählten im Rahmen der Kommunalwahlen in Brandenburg (auszugsweise)	50
Abbildung 10:	Anteil Frauen an den Parteimitgliedern, an den Listenkandidaturen sowie an den über die Liste Gewählten im Rahmen der Bundestags- wahl 2017	56
Abbildung 11:	Anteil Frauen an den Parteimitgliedern, an den Listenkandidaturen sowie an den über die Liste Gewählten im Rahmen der Bundestags- wahl 2013	56

Kapitel 1

Einführung in die Thematik

Am 12.02.2019 wurde das „Parité-Gesetz“ des Landes Brandenburg verkündet.¹ Es sah eine Ergänzung der die Aufstellung von Kandidaten für die Parteilisten für die Parlamentswahl normierenden Vorschrift des (Landes-)Wahlgesetzes vor. Die Norm² zur Regelung der Reihenfolge der Listenkandidaten lautete:

„¹Landeslistenbewerber sowie ihre Reihenfolge auf der Landesliste sind in einer Landesversammlung zu bestimmen. ²Frauen und Männer sollen gleichermaßen bei der Aufstellung der Landesliste berücksichtigt werden. ³Hierzu bestimmt die Landesversammlung

1. die Liste der Bewerbenden und ihre Reihenfolge für die für Frauen reservierten Listenplätze der Landesliste,
2. die Liste der Bewerbenden und ihre Reihenfolge für die für Männer reservierten Listenplätze der Landesliste und
3. aus welcher der beiden Listen der erste Listenplatz der Landesliste besetzt wird.

⁴Die geschlechterparitätische Landesliste wird abwechselnd unter Berücksichtigung der Entscheidung für den ersten Listenplatz und der von der Landesversammlung bestimmten Reihenfolge aus den beiden Listen (Satz 3 Nummer 1 und 2) gebildet. ⁵Ist bei der geschlechterparitätischen Bildung der Landesliste nur eine der beiden in Satz 3 Nummer 1 und 2 genannten Listen erschöpft, so kann auf der Landesliste nur noch eine weitere Person aus der anderen Liste benannt werden. ⁶Personen, die entsprechend § 22 Absatz 3 und § 45b Absatz 1 Personenstandsgesetz weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, können frei entscheiden, für welche der in Satz 3 Nummer 1 und 2 genannten Listen sie sich um einen Listenplatz bewerben wollen. ⁷Die Sätze 3 bis 6 finden keine Anwendung auf Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen.“

Dabei ist durch innerparteiliche Regelung „Eine Abweichung von den Vorgaben [dieses Absatzes] [...] unzulässig“.³

Die die Rechtsfolgen für den Fall eines Verstoßes gegen wahlrechtliche Bestimmungen regelnde Norm⁴ wurde darüber hinaus dergestalt geändert, dass

¹ GVBl Bbg. I/2019, Nr. 1, Inkrafttreten zum 30.06.2020.

² § 25 Abs. 3 BbgLWahlG. Wenn auf die wahlrechtlichen Regelungen des Landes Brandenburg verwiesen wird, ist damit die Fassung in Gestalt der Änderung durch das Paritätsgesetz gemeint.

³ § 25 Abs. 8 S. 2 BbgLWahlG.

⁴ § 30 Abs. 1 BbgLWahlG.

„²Der Wahlausschuss [...] Wahlvorschläge zurückzuweisen [hat], wenn sie

1. [...]

2. ¹den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften aufgestellt sind. ²Entspricht eine Landesliste nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht den Anforderungen, so werden ihre Namen aus der Liste gestrichen. ³Bei aus der Streichung einzelner Bewerber folgenden Verstößen gegen § 25 Absatz 3 Satz 4 und 5 wird die Landesliste mit der Maßgabe neugebildet, dass alle verbliebenen Bewerbenden auf dem nächsthöheren, ihrem Geschlecht zustehenden Listenplatz in der Landesliste aufzunehmen sind; dies gilt auch in den Fällen, in denen die Neubildung der Landesliste zur Folge hat, dass die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind.“⁴⁵

Mit dieser Normierung verfolgte das Land Brandenburg das Ziel, bereits seit längerer Zeit von verschiedenen Akteuren erhobenen Forderungen nach einer Durchsetzung der geschlechterparitätischen Besetzung von Parlamenten im Hinblick auf den Landtag Rechnung zu tragen. Die bereits im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken führten in der Folge zu zwei Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Brandenburg. In seiner Entscheidung vom 23. 10. 2020 erklärte er das Paritätsgesetz aufgrund dessen Verfassungswidrigkeit für nichtig.⁶

Ein vergleichbares Gesetz wurde am 05. 07. 2019 in Thüringen verabschiedet,⁷ war aber sowohl im Hinblick auf die Vorgaben an die Aufstellung als auch auf die Folgen teilweise anders ausgestaltet. Die Norm⁸ zur Regelung der Reihenfolge der Listenkandidaten lautete:

„¹Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. ²Personen, die im Personenstandsregister als ‚divers‘ registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. ³Nach der diversen Person soll eine Frau kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht; es soll ein Mann kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person eine Frau steht.“

⁵ Der letzte Satz ist hier in der Auslegung durch das Brandenburgische Verfassungsgericht (s. sogleich) wiedergegeben. In der ursprünglichen Version dieses letzten Satzes bestanden Unklarheiten und damit Auslegungsbedarf dahingehend, ob er für die Vorgabe der paritätischen Listenbesetzung eine generelle Ausnahme ohne weitere Voraussetzungen von der Zurückweisungspflicht in Satz 1 darstellt und es somit einer Partei offen gestanden hätte, bei Erschöpfen der Kandidaten des einen Geschlechts die des anderen direkt aufeinanderfolgend ans Ende zu setzen. Dies wurde aber sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch durch das Gericht eindeutig anders im Sinne des hier dargestellten Auslegungsergebnisses gesehen, vgl. VerfGBbg, Urt. v. 23. 10. 2020, VfGBbg 9/19, Rn. 97 ff. sowie 55/19 Rn. 160 ff.

⁶ VerfGBbg, Urt. v. 23. 10. 2020, VfGBbg 9/19 sowie VerfGBbg, Urt. v. 23. 10. 2020, VfGBbg 55/19.

⁷ Thür GVBl 9/2019, S. 322, Inkrafttreten zum 01. 01. 2020. Vgl. auch Landtag Thüringen, Sitzungsprotokoll vom 05. 07. 2019, S. 118.

⁸ § 29 Abs. 5 ThürLWG. Dieser Paragraph entspricht im Übrigen weitgehend § 27 BWG.

Wenn auf die wahlrechtlichen Regelungen des Landes Thüringen verwiesen wird, ist damit ebenfalls die Fassung in Gestalt der Änderung durch das Thüringer Paritätsgesetz gemeint.

Geändert wurde gleichzeitig auch die Norm⁹, die die Rechtsfolgen für den Fall eines Verstoßes gegen wahlrechtliche Bestimmungen regelt, dahingehend, dass

„²[Der Landeswahlausschuss] Landeslisten zurückzuweisen [hat], wenn sie

1. [...]
2. den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.

³Sind die Anforderungen nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen. ⁴Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 29 Abs. 5 nicht entsprechen, werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des § 29 Abs. 5 noch erfüllt sind (Teilzurückweisung).

⁵Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen § 29 Abs. 5 verstoßen.

⁶Die Entscheidung ist in der Sitzung des Landeswahlausschusses bekannt zu geben.“

Dieses Gesetz wurde durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 15.07.2020 ebenfalls für verfassungswidrig und nichtig erklärt.¹⁰

Auch für einige andere Länder und den Bund, bei denen bislang keine vergleichbaren Normierungen bestehen, wurde und wird dieses Anliegen bereits seit Längerem gleichermaßen intensiv wie kontrovers diskutiert.¹¹ Auf kommunaler Ebene findet sich in einigen Bundesländern, wie z. B. in Baden-Württemberg, eine Sollvorschrift für die paritätische Besetzung von Wahllisten.¹² Insofern stehen die hier exemplarisch herangezogenen brandenburgischen und thüringischen Regelungen beispielhaft für eine bundesweit zu beobachtende Tendenz.

Dabei beschränkt sich die Diskussion nicht auf das politische Für und Wider eines solchen Gesetzesvorhabens. Darüber hinaus wird besonders dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht einheitlich beurteilt.¹³ Daran ändern auch die beiden Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte wenig und die Forderung nach paritätisch besetzten Parlamenten bleibt aktuell und relevant.¹⁴

⁹ § 30 Abs. 1 ThürLWG.

¹⁰ ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020, VerfGH 2/20.

¹¹ Einen Überblick dazu bietet Wissenschaftlicher Dienst des Landtags Thüringen, Gutachterliche Stellungnahme zur paritätischen Listenvorgabe in Thüringen, 2019, S. 5 ff. m. w. N. sowie die Nachweise bei *Wolf*, in: *Schreiber BWahlG*, 11. Auflage, 2021, § 27, Rn. 14.

¹² § 9 Abs. 6 KomWG BW, der im Jahre 2013 eingefügt wurde und am 20.04.2013 in Kraft trat, vgl. GVBl BW 2013 Nr. 4, S. 55 f. In Hessen besteht mit § 12 Abs. 1 S. 2 Hess KWG und in Rheinland-Pfalz mit § 15 Abs. 4 RhPfkWG eine ähnliche Soll-Vorschrift.

¹³ Vgl. z. B. die Auflistung und Nachweise bei Wissenschaftlicher Dienst des Landtags Thüringen, Gutachterliche Stellungnahme zur paritätischen Listenvorgabe in Thüringen, 2019, S. 6 ff. sowie die Nachweise im Folgenden.

¹⁴ Vgl. z. B. https://www.deutschlandfunkkultur.de/trotz-entscheidung-des-verfassungsgerichts-paritaet-der.1008.de.html?dram:article_id=491889, Beitrag vom 02.02.2021 (letzter Zugriff: 24.07.2021); <https://www.frauenrat.de/paritaet-ist-moeglich/>, Beitrag vom 11.02.2021 (letzter Zugriff: 24.07.2021).