

# Ein Paritätsgesetz für Berlin – eine juristische Einordnung

FRAUEN MACHT BERLIN – 50/50



Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin  
Landesfrauenrat Berlin

25. Oktober 2019

Prof Dr. Silke R. Laskowski - Universität Kassel  
Laskowski@uni-kassel.de

# Worum geht es?

---



Foto: Mike Wolff, Tagesspiegel 12.9.2016

# Halbe / Halbe!

---

- „Endlich Halbe/Halbe!
- Frauen haben in Deutschland ein selbstverständliches Anrecht auf Teilhabe an politischer und wirtschaftlicher Macht.
- Erst wenn das Ziel erreicht ist, sind wir in Deutschland in guter Verfassung.“

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Jutta Limbach (1934-2016) 2014 im BMJ - 1971 Professorin FU Berlin, 1989 Justizsenatorin Berlin, 1994-2002 erste und bislang einzige Präsidentin des BVerfG

- Ziel unerreicht: Verfassungswidrige Zustände!

# Politische Realität 2019:

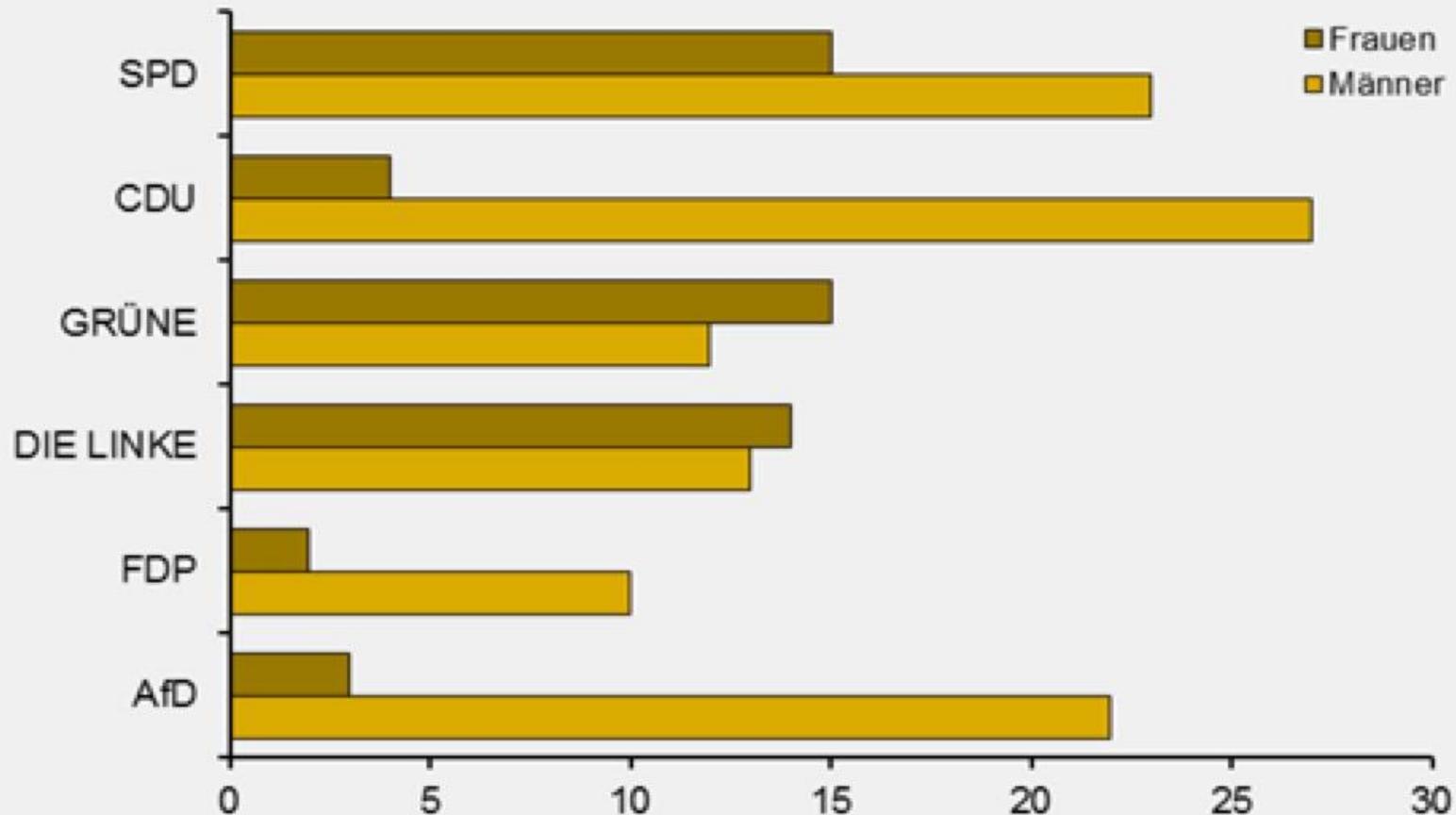
## Keine wirksame Mitbestimmung von Frauen in der Politik

---

- Symptomatisch: Geringe Zahl der Parlamentarierinnen
- BT: Seit 1998 Stagnation, Anteil ca. 30 % Frauen > Graphik/HBS 2017
  - BT 2012-2017: 36,5 %, Ausreißer nach oben = FDP-Effekt
  - BT 2017-2021: 30,7 %, Rückgang = CDU/CSU/FDP/AfD-Effekt
- **Länderparlamente:** ca. 30 % Frauen
  - Aktuell „roll back“, Bsp. LT/AbgH-Wahl Berlin 2016: 33 % Frauen (2011: 35 %; 2006: 40 %)
  - LT-Wahlen Nds./NRW 2017, Bayern 2018, Sachsen 2019: unter 30 % Frauen
  - LT BW immer unter 30 % Frauen, meist unter 20 %:Wahlrecht!
- Kommunale Vertretungen: 27 % Frauen (BReg., 2. GleichstAtlas 2017)

# Politische Realität im Berliner Abgeordnetenhaus 2016-2021

Mitglieder der Fraktionen des Berliner Abgeordnetenhauses  
(Parlament) nach der Wahl am 18. September 2016



# Problem: Nominierung von Kandidatinnen

---

- Fehlende Kandidatinnen, Bsp. BT-Wahl 2017
  - 29 % Frauen bundesweit nominiert
  - 31,7 % nominierte Frauen auf 272 Wahllisten
  - 25 % Frauen in Wahlkreisen (Direktmandate)
- Paritätische Steuerung nur durch parteiinternes Satzungsrecht der Grünen, Linken, SPD – aber nur für Kandidatenlisten (> seit 1998: 30 % Frauen im BT)
- Keine paritätische Steuerung durch Satzungsrecht einer Partei für Direktkandidaturen
- Direktkandidaturen/Wahlkampf eine Frage des eigenen Geldes (!)
  - Je nach Partei unterschiedlich: 3.000, 20.000, 50.000, 100.000 Euro (Privates Vermögen; Privatkredite; Sponsoring im Vorfeld)
  - Kandidatinnen = von Entgeltdiskriminierung betroffene Frauen
  - Einfallstor der „mittelbaren Diskriminierung“ von Frauen in Parteien
  - Kandidatinnen fehlen allen im BT vertretenen Parteien bei Direktkandidaturen

# Problem: Fehlende Chancengleichheit

---

- **Fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen im Nominierungsverfahren der Parteien seit 101/70 Jahren =**
- **Missachtung des passiven Wahlrechts von Frauen, Art. 38 I GG**
  - **Strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen durch Parteien – widerspricht Art. 38 I, Art. 21 I 3, Art. 20 I, II, Art. 3 II GG**
  - **Strukturelle Bevorzugung von Kandidaten, faktische Männerquote „traditioneller“ Parteien von 80 % – widerspricht Art. 38 I, Art. 21 I 3, Art. 20 I, II, Art. 3 II GG**
- **Kein individuelles Problem von Frauen, sondern strukturelles Problem der Parteien !**
- **BVerfG 2015: „Strukturelle Benachteiligung von Politikerinnen“ - 2 BvR 3058/14 (Rn. 8, 24), Bezugn. KG Berlin 2014, 4 W 55/14**

# Problem: Geltendes Wahlrecht

---

- Das geltende Wahlrecht ermöglicht und begünstigt die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen
  - BWahlG, BWahlO; LWahlG, LWahlO (Wahlorganisationsrecht);
    - Insb. Direktkandidaturen, Bsp.: LWG BW (keine Listen)
  - Infolgedessen werden Frauen nicht / kaum nominiert
- Das Volk selbst hat auf die Nominierung keinen Einfluss
- Das Volk *muss* seit Jahren Männer wählen, „faktische Männerquote“, das Volk *darf* kaum Frauen wählen = eingeschränkte Wahlfreiheit, Art. 38 I GG
- Infolgedessen fehlen weibliche Abgeordnete und der „effektive Einfluss“ des Volkes/der Bürgerinnen (= 51,5 %) im Parlament, Art. 20 I, II GG
  - Es fehlt der „weibliche Blick“ in der Politik = Erfahrungen, Perspektiven, Interessen von Frauen („Sozialisation“)

# Folgen? - Qualitätsmängel der Politik

---

- Qualitätsmängel politischer Entscheidungen/Gesetze
  - Es dominiert der „männliche Blick“ (> Verheugen/Geißler/Limbach)
  - Es fehlt der „weibliche Blick“
    - Unterschiedliche Sozialisation/Erfahrungen von Frauen/Männern führt zu unterschiedlicher Betrachtung der Realität, unterschiedlichen Prioritäten, Interessen
- Gesetze basieren auf „männlichem Blick“ u. wirken daher oft nachteilig/mittelbar diskriminierend zu Lasten von Frauen
  - BVerfG 2008: Versorgungsabschlag, Beamtinnen/Beamte in Teilzeit mittelbar diskriminierend = verfassungswidrig (BVerfGE 121, 241)
  - Pflichtwidriges Unterlassen des Gesetzgebers
    - Entgeltdiskriminierung v. Frauen (Gender Pay Gap 22%), Altersarmut von Frauen (Gender Pension Gap 60 %) insb. Müttern; Gewaltschutz/Frauenhäuser...

# Folgen? - Legitimationsmängel der Politik

---

- Mangelnde demokratische Legitimation der Staatsgewalt, Art. 20 GG
  - BVerfG: Demokratiegebot/Volkssouveränität, Art. 20 II GG, fordert, „dass das Volk“ = Bürgerinnen/Bürger „effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt“ hat, insb. „durch Wahlen“

(BVerfGE 83, 60, 71; std. Rspr.)
  - BVerfG: „Aufgabe der Wahl“ ist Schaffung eines „Repräsentationsorgans (...), das die wesentlichen politischen Strömungen im Volk“ = Bürgerinnen/Bürger „abbildet“

(BVerfGE 95, 335, 369, std. Rspr.)
  - BVerfG 2017 „NPD“: „Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung (...)“

# Folgen? - Legitimationsmängel der Politik

---

- Kerngehalt des Demokratiegebots, Art. 20 GG, ist der allgm. Gleichheitssatz, Art. 3 I GG,
- das tragende Konstitutionsprinzip der freiheitlich-demokratischen Verfassung, das durch
- spezielle Gleichheitssätze konkretisiert wird, Art. 3 II, Art. 38 I GG,  
zwecks
- ! Sicherung der „freien Selbstbestimmung“ aller Bürgerinnen und Bürger in gleichberechtigter Weise = „Volkssouveränität“, Art. 20 I, II GG (BVerfG 2017 „NPD“ Rn. 542; 2014 „3 %-Klausel“; 2009 „Lissabon“ Rn. 208)
- ! Sicherung des „subjektiven Anspruchs“ der Bürgerinnen/Bürger auf „demokratische Teilhabe (Art. 20 I, II GG)“ (BVerfG 2017 Rn. 542; 2009 Rn. 210)

# Folgen? - Legitimationsmängel der Politik

---

- BVerfG 2009: „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (demokratisches Teilhaberecht)“ - Rn. 210
- BVerfG 2017: “Demokratie ist die Herrschaftsform der Freien und Gleichen. Sie beruht auf der Idee der freien Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger.
- Das GG geht (...) vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus und
- verbürgt im RECHT der (Bürgerinnen und) Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, (...) den menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips.“ – Rn. 542
- **Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe / Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gefährdet**

# Paritätisches Wahlrecht

---

- Gesetzliche Pflicht aller Parteien zur Nominierung von Kandidatinnen/Kandidaten in gleicher Anzahl
  - Wahlorganisationsrecht; BWahlG, BWahlO; LWahlG, LWahlO
- Paritätische Kandidatenlisten (Frau-Mann o. umgekehrt)
  - Zurückweisung nichtparitätischer Listen (= Gesetzesverstoß) durch Wahlausschuss, keine Teilnahme an der Wahl
    - vgl. § 26 I Nr. 2, § 28 I Nr. 2 BWahlG
- Paritätische Nominierung in Wahlkreisen (Direktmandate), Modell „Wahlkreisduos“
  - Nominierung eines Duos pro Wahlkreis = Kandidatin und Kandidat, das Duo kandidiert und wird als Duo gewählt
    - Wahlkreisreform, sonst Verdoppelung der Zahl der Direktmandate

# Verfassungsrechtlich zulässig?

---

Es geht um Gleichberechtigung und Demokratie:

- Repräsentative Demokratie, Art. 20 I, II GG; Art. 2 S. 2 LV Berlin
- Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Art. 3 II GG; Art. 10 III LV Berlin
  - Staatliches Förder- und Durchsetzungsgebot, gerichtet auf tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen (und Männern) in allen gesellschaftlichen Bereichen (GG 1994; BVerfG 1992 „Nachtarbeitsverbot“)
  - Art. 10 III S. 2, S. 3 LV Berlin (!): „Das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung zulässig.“
- Passive Wahlgleichheit, umfasst Recht auf Chancengleichheit von Kandidatinnen/Kandidaten, Art. 38 I GG; Art. 39 LV Berlin
- Parteienfreiheit, Art 21 GG (Parteiennominierungsfreiheit, Art. 21 I, Art. 38 I GG)
- Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, Art. 38 I GG („Freiheit der Wahl“); Art. 39 LV

# Verfassungsrechtlich zulässig!

---

- Kein absolutes Verbot v. Eingriffen in Parteienfreiheit, Art. 21 GG
- Kein absolutes Verbot v. Differenzierungen, Art. 38 I GG
- Entscheidend ist die RECHTFERTIGUNG durch „verfassungsrechtlich legitimierte Gründe“ (BVerfG 2014 „3 %“)
  - Art. 38 I, Art. 3 II GG: Herstellung der Chancengleichheit von Kandidatinnen, Schutz vor struktureller Diskriminierung, Durchsetzung der pass. Wahlgleichheit von Frauen
  - Art. 20 I, II, Art. 38 I, Art. 3 II GG: Sicherung/Durchsetzung des GR der Bürgerinnen (und Bürger) auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf parlamentarische Entscheidungen
  - Art. 38 I GG: Erweiterung der Entscheidungsfreiheit der Wählerinnen/Wähler, Freiheit der Wahl – Wegfall faktischer Männerquoten
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz / Abwägung kollidierender Verfassungsgüter – o.g. verfassungsrechtl. Gründe überwiegen

# Parteienfreiheit, Art. 21 I GG?

---

- ParitéG, Ausgestaltung (Art. 21 I 3 GG „demokr. innere Ordnung“) oder Eingriff in Nominierungsfreiheit? – jedenfalls gerechtfertigt:
- Parteien sind „verfassungsrechtliche Institutionen“ (BVerfG 2018 Rn. 41f.)
- Auftrag aus Art. 21 I GG zur Mitwirkung an d. polit. Willensbildung des Volkes, insb. durch Wahlen – Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen
- Spezifische Vermittlerfunktion zw. Staat und Gesellschaft; wirken in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hinein, ohne ihm anzugehören
- Politische Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um Wählerinnen und Wählern als politisch aktionsfähigen Gruppen „wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen“
- Auftrag, Art. 21 I 1 GG, das Recht auf gleichberechtigte demokr. Teilhabe der Bürgerinnen/Bürger (Art. 38 I, 20 GG) zu sichern – umfasst Auftrag, Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen (pass. Wahlgleichheit, Art. 38 I GG) zu sichern; betroffen ist die innerparteiliche Willensbildung (Nominierung) gem. Art. 21 I 3 GG

# Aufgabe/Verantwortung der Parteien, Art. 21 GG

Bearbeitete Themen / Gesetze im Parlament:  
Gleichberechtigter Blick ?

**Volk, Gesellschaftspolitische**  
Vorstellungen der  
Bürgerinnen und Bürger,  
„Souverän“; Anspruch auf  
gleichberechtigte  
demokratische  
Partizipation/auf effektiven  
Einfluss/auf  
Selbstbestimmung,  
unabhängig von  
Parteimitgliedschaft (kein  
„DDR-Partizipationsmodell“)

**Parteien,**  
Transmitterfunktion: müssen  
gesellschaftspol.  
Vorstellungen/Bedürfnisse/Interessen  
der Bürgerinnen und Bürger  
aufgreifen und durch den Wahlakt in  
das Parlament bringen, mit Hilfe von  
gewählten, zuvor nominierten  
Parteimitgliedern (oder  
Nichtmitgliedern); Chancengleichheit  
von Kandidatinnen und Kandidaten  
bei der Nominierung muss  
gewährleistet werden (Problem)

**Parlament,** verbindliche  
Spielregeln der  
Gesellschaft/Gesetze, seit  
Jahren dominiert „männlicher  
Blick“: Selbstbestimmung  
des Volkes (Frauen)?

Volk: 51,5 % Frauen/48,5 % Männer: Gleichberechtigter Blick

# Verfassungsrechtlich geboten!

---

- BVerfG: „Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung einer Wahlregelung sind allein die aktuellen Verhältnisse“,
- „der Gesetzgeber (hat sich) bei seiner Einschätzung und Bewertung an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“ (BVerfG 2014 „3 %-Klausel“ Rn. 57)
- Politische Wirklichkeit?
  - 101/70 Jahre Parteien-Freiwilligkeit, Verfestigung der Strukturen; keine strukturellen Änderungen zu erwarten
- Nach 101/70 Jahren struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen und fehlender Souveränität der Bürgerinnen ist Gesetz zur Herstellung verfassungsgemäßer Zustände geboten

# Europäisches Demokratieverständnis

---

- Gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen zählt heute 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)
- Paritégesetze gelten bereits in 11 EU-MS
  - Frankreich, Belgien, Irland, Polen, Portugal, Spanien, Slowenien, Kroatien, Griechenland, Dt./LT-Wahlen Bbg., Italien/Regionalwahlen (11 v. 20 Reg.)

# Fazit / Ausblick

---

- Nicht mehr Frage des „Ob“, sondern nur noch Frage des „Wie“
- Juristische Zustimmung zum Bdbg ParitéG nimmt zu
  - Prof. Dr. Dr. Schneider: „ParitéG verfassungsrtl. Kein Problem“, NDR Info, 1.2.2019
  - Dr. Hohmann-Dennhardt: „spricht viel dafür, dass (Gesetz) keineswegs unverhältnismäßig, sondern der Verf. entspricht“, SZ 9.2.2019
  - Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: „Im Ergebnis ist die Quote für die Wahl zum BT überfällig“, Tagesspiegel 10.3./RP 3.3.2019
- Konstruktive juristische Vorschläge/Beiträge
  - Prof. Dr. König, Rin BVerfG: Vortrag LT BW v. 12.1.2019, LT-website
  - Prof. Dr. Dr. Di Fabio: „Wahlkreisduos“, Der Spiegel 29.12.2018
- Politische Diskussion verschiedener Parité-Modelle
  - „Weil-Modell“: Paritätische Liste, Zurückweisung nichtparität. Listen, Wahlkreisduos: Frau und Mann kandidieren als Team, werden mit einer Stimme gewählt als Team
  - „Oppermann-Modell“: 3 Stimmen: 1 Listenstimme plus 2 Stimmen für Direktkandidatin und Direktkandidat (vgl. GE Grüne Bbg, LT-Drs. 6/8280)

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

---

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

*Dr. Elisabeth Selbert, SPD, 1981*

Es ist Zeit für Veränderungen!



# Problem: 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.“

# Problem: Schon lange bekannt

---

Heiner Geißler, CDU, 1980:

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

Dt. Frauenring (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.

# Auf ein Wort: Demokratie

---

- LT Thüringen-Website, bis 2017
  - „Thüringen – Kernland des deutschen Parlamentarismus“
  - „In Thüringen tagte die erste frei gewählte VOLKSVERTRETUNG Deutschlands: Am 2. Februar 1817 trat der Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach zusammen“
- „Volk“? / „Volksvertretung“ ?
  - Wer wurde 1817 von wem gewählt / vertreten?: Männer
- Aktives und passives Wahlrecht von Frauen erst 1918 = Beginn der Demokratie
- „Volksvertretung“ in Deutschland erstmals 1919

# Vorbild Paritégesetz Frankreich 2000

---

## 2001: Pflicht der Parteien zu paritätischer Nominierung

- 1996 Parité-Manifest von 10 Politikerinnen (5 linke, 5 konservative)
- 1999: VerfÄnd, Staatl. Gleichstellungfördergebot „Zugang zu pol. Ämtern“
- Paritätische Kandidatenliste, sonst Zurückweisung der Liste
  - Regional-, Kommunal-, Senats-, Europawahl
- Nationalversammlung: paritätische Nominierung der 277 Wahlkreise (zul. Abweichung: 2 %), sonst finanzielle Sanktionen
  - Bis 2017 wirkungslos, Sanktionen (gekürzte Wahlkampfkostenerstattung) zu schwach, gesetzlich verschärft 2007/2014
- 2015: Departementwahlen (Kreistag), Nominierung und Wahl von „Binomen“ = Duos/Frau u. Mann pro Wahlkreis; Wahlkreisreform
- Anstieg des Frauenanteils in allen Parlamenten, 2017 auch in NV auf 39 %, denn Macron-Partei nominierte paritätisch und gewann