

Anna Gloßner

Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie

Neue Ansatzpunkte zur Frauenquote im Wahlrecht



Nomos

Gesetzgebung und Verfassung

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Humboldt-Universität zu Berlin

Band 15

Anna Gloßner

Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie

Neue Ansatzpunkte zur Frauenquote im Wahlrecht



Nomos

Die Veröffentlichung der Arbeit wurde unterstützt vom Deutschen Bundestag, dem Landtag Rheinland-Pfalz und dem Deutschen Akademikerinnenbund.



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

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 2022

ISBN 978-3-8487-8851-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-3409-7 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2021/2022 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis März 2022 berücksichtigt werden.

Allen voran gilt mein herzlicher Dank meiner Doktormutter, *Frau Professorin Dr. Friederike Wapler*, für ihre wertvollen Hinweise und ihre Anregungen bei der Erstellung der vorliegenden Arbeit. Besonders hervorheben möchte ich ihr stets offenes Ohr für meine zahlreichen Nachfragen. Ferner bin ich ihr für die enge Zusammenarbeit an ihrem Lehrstuhl dankbar, an dem ich als Wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig war. Mein großer Dank gebührt auch *Herrn Professor Dr. Matthias Bäcker* für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Von unschätzbarem Wert war das Stipendium des *Cusanuswerks e.V.*, welches mir erst ermöglicht hat, diese Arbeit zu verfassen. Neben der finanziellen Förderung boten mir die Seminare des Cusanuswerks eine willkommene Ergänzung meiner Studien. Für das in mein Projekt gesetzte Vertrauen danke ich auch *Herrn Professor Dr. Martin Schmidt-Kessel*, welcher mich seit Beginn meines Studiums in Bayreuth begleitet und das Gutachten für meine Bewerbung auf ein Stipendium verfasst hat.

Dankenswerterweise unterstützen der *Deutsche Bundestag*, der *Landtag Rheinland-Pfalz* und der *Deutsche Akademikerinnenbund e.V.* die Veröffentlichung mit einem Druckkostenzuschuss. Dem *Präsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz* sowie der *Direktorin beim Landtag* danke ich im Besonderen für ihr Interesse sowie für den wertvollen Austausch zum Thema meiner Arbeit.

Zudem gilt mein Dank allen, die mich während der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben, insbesondere *Herrn Dr. Albrecht Kochsiek*, *Herrn Dr. Lukas Böttcher* und *Herrn Dr. Marcel Beck* sowie meinem Lehrstuhlteam für die schöne Zeit in Mainz. Dem Lektorat des *Nomos Verlages*, im Besonderen *Herrn Dr. Marco Ganzhorn*, danke ich für die außergewöhnlich rasche Veröffentlichung der Arbeit und *Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer* für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Gesetzgebung und Verfassung“.

Schließlich gilt mein ganz besonderer Dank meiner Familie, die mir während der gesamten Entstehungszeit den erforderlichen Rückhalt gegeben hat. Meinem Vater, *Josef Gloßner*, bin ich dankbar für die Korrekturen.

Vorwort

Ohne seine sowie die Unterstützung meiner Mutter, *Luise Gloßner*, hätte ich wohl nicht die Möglichkeit gehabt, Rechtswissenschaft zu studieren. Ihnen und meinem Bruder, *Andreas Gloßner*, ist diese Arbeit gewidmet.

Mainz, im April 2022

Anna Gloßner

Inhaltsverzeichnis

Hinweise zur Auswertung der Quellen und zu Abkürzungen	15
Einführung	17
A. Untersuchungsgegenstand	17
B. Forschungslücke	18
C. Methodik und Gang der Untersuchung	23
Kapitel 1 Wahlsystem und innerparteilicher Entwicklungsprozess	26
A. Kurzer Überblick über das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland	26
B. Bestimmungen der Parteisatzungen	29
I. Bündnis 90/Die Grünen	30
II. Die Linke	34
III. SPD	37
IV. CDU	40
V. CSU	43
VI. FDP	45
VII. AfD	46
VIII. Verfassungsmäßigkeit der freiwilligen internen Quotenregelungen	49
IX. Zwischenergebnis	50
Kapitel 2 Möglichkeiten der Ausgestaltung geschlechterparitätischer Mandatsregelungen	53
A. Geschlechtsspezifische Regelungen bei der Listenaufstellung	54
I. Das Modell Reißverschluss	54
II. Das Modell Blockbildung	58
III. Das Modell Offene Liste	59
IV. Zwischenergebnis	61

Inhaltsverzeichnis

B. Geschlechtsspezifische Regelungen bei den Vorschlägen für Direktmandate	68
I. Bedeutung der Erststimme für die personelle Zusammensetzung des Bundestages	69
II. Modell Quote	79
III. Modell Tandem	82
IV. Modell Mehrpersonenliste	84
V. Zwischenergebnis	86
C. Umstellung des Wahlsystems auf ein reines Verhältniswahlrecht?	90
D. Zwischenergebnis	98
Kapitel 3 Verfassungsrechtliche Bewertung	99
A. Überblick über den Meinungsstand	99
B. Die (landes)verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu Paritätsgesetzen	102
I. Bayerischer Verfassungsgerichtshof: kein Anspruch auf Paritätsgesetzgebung	103
II. Thüringer Verfassungsgerichtshof: Paritätsgesetz verfassungswidrig	103
III. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg: Paritätsgesetz verfassungswidrig	104
IV. Bundesverfassungsgericht: kein Wahlfehler wegen nichtparitätischer Nominierung	105
V. Bundesverfassungsgericht: Verfassungsbeschwerde gegen Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unzulässig	106
C. Verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen	108
I. Die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	108
1. Zeitliche Vorwirkung	108
2. Die Freiheit der Wahl	109
a) Der Schutzgehalt der Wahlfreiheit	109
b) Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit durch das Modell Reißverschluss	110
c) Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit durch das Modell Mehrpersonenliste	111
d) Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit durch das Modell Tandem	112

3. Die Gleichheit der Wahl	113
a) Der Schutzgehalt der Wahlgleichheit	113
aa) Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht	114
bb) Die Chancengleichheit aller Wahlbewerber	122
b) Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit durch das Modell Reißverschluss	125
c) Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit durch das Modell Mehrpersonenliste	130
d) Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit durch das Modell Tandem	132
4. Allgemeinheit der Wahl	133
II. Freiheit und Gleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG	136
1. Die Parteienfreiheit	136
a) Der Schutzgehalt der Parteienfreiheit	136
b) Beeinträchtigungen der Parteienfreiheit durch die geschlechtsparitätischen Modelle	138
2. Die Gleichheit der Parteien	140
III. Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG	141
D. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	149
I. Rechtfertigungsmaßstab	149
II. Das Demokratieprinzip	151
1. Die spiegelbildliche Repräsentationstheorie	153
2. Kritik am spiegelbildlichen Repräsentationskonzept	156
III. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG	162
1. (Landes)verfassungsrechtliche Entscheidungen: Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigt Eingriffe nicht	163
2. Anwendungsproblematiken	167
a) Erste Anwendungsproblematik: Rückgriff auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Anwendungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	167
aa) Auswirkungen der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zu Art. 3 Abs. 1 GG auf die erste Anwendungsproblematik	168
bb) Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG in allen Lebensbereichen	169
cc) Gewichtigere Argumente für Rückgriff auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Anwendungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	170

Inhaltsverzeichnis

b)	Zweite Anwendungsproblematik: Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bei Beeinträchtigung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG	174
aa)	Historische Komponente spricht gegen Anwendbarkeit	175
bb)	Bundesverfassungsgericht zieht Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bei Beeinträchtigungen des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG heran	176
cc)	Gewichtigere Argumente für die Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bei Beeinträchtigung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG	178
3.	(Nicht)Bestehen faktischer Nachteile	181
a)	Auslegung aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG	181
b)	Auslegung nach dem Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG	185
c)	Teleologische Auslegungsmethode: vorzugswürdig	198
aa)	Rangfolge der Auslegungsmethoden streitig	198
bb)	Bundesverfassungsgericht zur historischen Auslegungsmethode	200
cc)	Bewertung der Auslegungsmethoden	202
4.	Praktische Konkordanz	210
a)	Legitimer Zweck	211
b)	Geeignetheit	212
c)	Erforderlichkeit	213
d)	Angemessenheit	217
aa)	Maßstab	217
bb)	Abwägung im konkreten Fall	218
(1)	Wertigkeit des angestrebten Ziels	219
(2)	Abwägung mit den Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze	221
(3)	Abwägung mit den Eingriffen in die Freiheit und Gleichheit der Parteien	226
(4)	Abwägung mit den Eingriffen das Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts	230
(5)	Additive Wirkung der Beeinträchtigungen	232
IV.	Zwischenergebnis	234

E. Die nichtbinäre Geschlechtsidentität im geschlechtsparitätischen Wahlsystem	236
I. Landesverfassungsrechtliche Entscheidungen zur nichtbinären Geschlechtsidentität im geschlechtsparitätischen Wahlsystem	237
II. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur „Dritten Option“	239
III. Verfassungsrechtliche Bewertung	242
1. Nichtberücksichtigung der nichtbinären Personen	242
a) Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in seiner Ausprägung der geschlechtlichen Identität, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG	243
b) Beeinträchtigung nicht gerechtfertigt	244
c) Weitere verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen	248
d) Beeinträchtigungen ebenfalls nicht gerechtfertigt	250
2. Berücksichtigung der nichtbinären Personen	253
a) Verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen	253
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	255
aa) Typisierung im Bereich des Wahlrechts	255
bb) Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht	257
(1) Legitimer Zweck	257
(2) Geeignetheit	258
(3) Erforderlichkeit	259
(4) Angemessenheit	260
c) Weitere verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen	265
d) Zwischenergebnis	266
F. Verfassungsrechtliche Bewertung: Ergebnis	268
Kapitel 4 Weitere Möglichkeiten zur Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag	270
A. Paritätisches Wahlrecht durch Grundgesetzänderung?	270
I. Möglichkeit der Grundgesetzänderung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Volkssouveränität	271
1. Volkssouveränität und Repräsentationskonzepte	272
2. Spiegelbildliches Repräsentationsverständnis im Kontext der Verfassungsänderung	273
3. Monistische Repräsentationstheorie	273
4. Kritik am monistischen Repräsentationsverständnis	278

Inhaltsverzeichnis

5. Weites pluralistisches Repräsentationsverständnis	282
II. Auswirkungen der Wahlrechtsgrundsätze auf den unabänderlichen Verfassungskern	284
1. Differenzierte Ansichten zur Einbeziehung der Wahlrechtsgrundsätze in die Ewigkeitsklausel	285
2. Trotz Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze besteht Möglichkeit der Grundgesetzänderung	286
a) Wahrung der Mindestelemente einer demokratischen Ordnung	287
b) Rechtsvergleichende Perspektive	289
III. Auswirkungen der weiteren Beeinträchtigungen auf die Möglichkeit der Verfassungsänderung	296
IV. Zwischenergebnis	297
B. Errichtung eines Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik	299
I. Der Deutsche Corporate Governance Kodex	299
II. Selbstorganisation der Parteien	306
III. Vorteile des Kodex	308
1. Regelungsflexibilität führt zu flexibler Gestaltung von Frauenförderung in der Politik	309
2. Europaweiter Vergleich: Starre Frauenquoten in der Politik nicht immer zielführend	312
3. Der Kodex als Kompromisslösung	318
4. Zwischenergebnis	320
IV. Verfassungsmäßigkeit des Kodex	321
V. Inhaltliche Ausgestaltung des Kodex	323
1. Allgemeine Ausführungen zur inhaltlichen Ausgestaltung des Kodex	323
2. Konkreter Vorschlag für die Praxis	325
Wesentliche Erkenntnisse und Ausblick	330
Literaturverzeichnis	333
Quellenverzeichnis zu den Parteibestimmungen	349

Hinweise zur Auswertung der Quellen und zu Abkürzungen

Die in der Arbeit verwendeten Quellen wurden ausgewertet bis zum Stichtag 15.03.2022. Abkürzungen richten sich – sofern nicht anders gekennzeichnet – nach *Kirchner*¹.

1 *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache.

