

# Chancengerechtigkeit für Frauen im Wahlrecht



**Halina Wawzyniak**

# **Chancengerechtigkeit für Frauen im Wahlrecht**

*Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von  
Geschlechterquotierung im Wahlrecht*

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Dissertation an der Universität Kassel,  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften  
Fach Recht, Halina Wawzyniak,  
Disputation 29.06.2021

ISBN 978-3-96138-321-4

© 2022 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

[www.wvberlin.de](http://www.wvberlin.de) / [www.wvberlin.com](http://www.wvberlin.com)

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 84,00

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung.....	16
<b>A. Grundlagen der Debatte .....</b>	<b>28</b>
<b>A.I. Ziel und Verfassungsrechtlicher Maßstab eines Paritätsgesetzes....</b>	<b>28</b>
<b>A.II. Wahlrecht und Chancengleichheit von Frauen – Historischer Überblick zum Wahlrecht.....</b>	<b>30</b>
<b>A.III. Politische Bestrebungen und Gesetzentwürfe .....</b>	<b>40</b>
A.III.3.1. Schleswig-Holstein.....	40
A.III.3.2. Baden-Württemberg .....	43
A.III.3.3. Rheinland-Pfalz.....	47
A.III.3.4. Berlin .....	52
A.III.3.5. Thüringen .....	54
A.III.3.6. Bayern.....	60
A.III.3.7. Brandenburg .....	62
A.III.3.8. Niedersachsen .....	70
A.III.3.9. Hamburg .....	70
A.III.3.10. Nordrhein-Westfalen .....	71
A.III.3.11. Sachsen .....	74
A.III.3.12. Sachsen-Anhalt.....	74
A.III.3.13. Bremen.....	75
A.III.3.14. Wahlprogramme/Positionen der Bundestagsparteien ab 2017 .....	75
A.III.3.15. außerparlamentarische Aktivitäten .....	76
A.III.3.16. Blick nach Europa (bis 2019) .....	78
A.III.3.16.1. Belgien .....	78
A.III.3.16.2. Frankreich .....	79
A.III.3.16.3. Slowenien.....	80
A.III.3.16.4 Spanien .....	80

A.III.3.16.5. Fazit der Studie .....	81
<b>A.IV. Wissenschaftsdiskurs</b> .....	<b>82</b>
A.IV.1. Einordnung von Quoten und Anwendbarkeit der Quotenrechtsprechung .....	82
A.IV.2. Einfluss des Wahlsystems .....	83
A.IV.3. Betroffenheit der Wahlrechtsgrundsätze .....	88
A.IV.4. Differenzierungsverbot und Rechtfertigung von Eingriffen wegen Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz .....	92
A.IV.5. Ständischer Charakter/Demokratieprinzip .....	98
A.IV.6. Eingriff in die Parteienfreiheit .....	104
A.IV.7. Drittes Geschlecht .....	108
A.IV.8. Zusammenfassung der Literaturmeinungen .....	108
<b>A.V. Rechtsprechung</b> .....	<b>111</b>
A.V.1. Rechtsprechung zum Wahlrecht .....	111
A.V.2. Rechtsprechung zu Parteienfreiheit und Demokratieprinzip .....	122
A.V.3 Rechtsprechung zu Paritätsgesetzen .....	126
<b>B. Rechtfertigung von Paritätsgesetzen</b> .....	<b>140</b>
<b>B.I. Das Wahlrecht – Art. 38 Grundgesetz</b> .....	<b>140</b>
B.I.1. Die Wahlrechtsgrundsätze .....	141
B.I.1.1. Allgemeinheit .....	141
B.I.1.2. Freiheit .....	142
B.I.1.3. Gleichheit .....	143
B.I.2. Historie des Bundeswahlgesetzes .....	145
B.I.2.1. Verfassungskonvent von Herrenchiemsee .....	146
B.I.2.2. Parlamentarischer Rat .....	148
B.I.2.2.1. Die Frage des Wahlmodus .....	149
B.I.2.2.2. Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze .....	160
B.I.2.2.2. a) Wahlvoraussetzungen und Wahlrechtsausschluss .....	161

B.I.2.2.2.b) Unterschriftenquorum.....	164
B.I.2.2.2.c) Sperrklausel .....	166
B.I.2.2.2.d) Stimmgewicht, Berechnungsverfahren & Überhangmandate....	169
B. I.2.2.3. Zusammenfassung.....	174
B.I.2.3. Bundestag .....	176
B.I.2.3.1. Erste Wahlperiode.....	176
B.I.2.3.2. Wahlrechtskommission .....	184
B.I.2.3.3. Zweite Wahlperiode .....	186
B.I.3. Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und ihre Rechtfertigung.....	191
B.I.3.1. Unterscheidung zwischen suspendierendem Eingriff und einschränkendem Eingriff .....	191
B.I.3.2. potentiell betroffene Wahlrechtsgrundsätze durch Paritätsgesetze..	192
B.I.3.3. Rechtfertigung von Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze .....	197
B.I.3.3.1. Wahlrechtsausschlüsse als suspendierende Eingriffe .....	199
B.I.3.3.1.a) Wahlalter .....	201
B.I.3.3.1.b) deutsche Staatsangehörigkeit.....	205
B.I.3.3.1.c) Sesshaftigkeit .....	207
B.I.3.3.1.d) Ausschluss vom Wahlrecht infolge Richter:innenspruchs .....	208
B.I.3.3.1.e) früherer Ausschluss vom Wahlrecht wegen Vollbetreuung .....	215
B.I.3.3.1.f) Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus auf Anordnung .....	221
B.I.3.3.2. Eingriffe in das freie Wahlvorschlagsrecht und deren suspendierender Charakter .....	222
B.I.3.3.2.a) Monopol der Parteien bei Listenaufstellung .....	224
B.I.3.3.2.b) Unterschriftenquorum als Zulassungskriterium .....	226
B.I.3.3.3. Ungleicher Erfolgswert der Stimmen .....	228
B.I.3.3.3. a) Sperrklausel als suspendierender Eingriff in die Erfolgswertgleichheit .....	229
B.I.3.3.3. b) Überhangmandate .....	237

B.I.3.4. Die Wahlrechtsgrundsätze und das personalisierte Verhältniswahlrecht .....	243
B.I.3.5. Notwendigkeit einer Verfassungsänderung zum Wahlmodus .....	249
B.I.3.5.a) Debatte im Parlamentarischen Rat .....	249
B.I.3.5.b) Debatten im Bundestag.....	249
B.I.3.5.c) Ergebnis .....	251
<b>B.II. Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz .....</b>	<b>253</b>
B.II.1. Inhalt und Struktur .....	253
B.II.2. Historische Entwicklung des Artikel 3 bis 1949 .....	254
B.II.2.1. Verfassungskonvent von Herrenchiemsee .....	255
B.II.2.2. Parlamentarischer Rat.....	257
B.II.2.3. Verfassungsänderung 1994 .....	265
B.II.2.3.1. Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) .....	265
B.II.2.3.1. a) Vorschläge von SPD und PDS/LL.....	267
B.II.2.3.1. b) Öffentliche Anhörung .....	267
B.II.2.3.1.c). Entscheidung der GVK.....	270
B.II.2.3.2. Die Verfassungsänderung im Bundestag .....	270
B.II.3. Artikel 3 Absatz 3 und 1 Grundgesetz.....	273
B.II.3.1. Anknüpfungs- oder Begründungsverbot in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz.....	273
B.II.3.2. Einordnung Verhältnis Artikel 3 Absatz 3 und 2 Grundgesetz.....	275
B.II.3.3. Rechtsprechung Verhältnis Artikel 3 Absatz 1 und 3 zu Absatz 2 Grundgesetz.....	275
B.II.4. Rechtsprechung zu Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz – Durchsetzungsgebot.....	279
B.II.4.1. Formel von den objektiven Unterschieden .....	280
B.II.4.2. zusätzliche Benachteiligungsprüfung .....	284
B.II.4.3. Materielles Gleichheitsverständnis – Gleichberechtigungsgebot ....	286
B.II.4.4. Durchsetzungsgebot .....	289



B.II.5. Literatur .....	292
B.II.5.1. Contra materielles Gleichheitsverständnis .....	292
B.II.5.2. Pro materielles Gleichheitsverständnis .....	293
B.II.5.3. Fazit .....	295
B.II.6. Förderauftrag vs. Staatsziel .....	297
B.II.6.1. Begriffsdefinition.....	298
B.II.6.2. Rechtsprechung .....	300
B.II.6.3. Entstehungsgeschichte .....	302
B.II.6.4. Literatur und Dominierungsverbot .....	306
B.II.6.5. Ergebnis .....	313
B.II.7. Zulässigkeit von Geschlechterquoten .....	315
B.II.7.1. Quotenarten .....	317
B.II.7.2. Contra Zulässigkeit von Geschlechterquoten.....	318
B.II.7.3. Pro Zulässigkeit Geschlechterquote.....	324
B.II.7.4. Fazit .....	331
B.II.8. Ergebnis .....	334
<b>B.III. Europarecht und Völkerrechtliche Regelungen .....</b>	<b>335</b>
B.III.1. Völkerrechtliche Regelungen .....	335
B.III.2. Europäische Verträge .....	337
B.III.3. Europäische Grundrechte-Charta (GRC) .....	340
B.III.4. Richtlinien der Europäischen Union (EU).....	341
B.III.5. Europäische Rechtsprechung .....	343
B.III.6. Ergebnis .....	346
<b>B.IV. Das Demokratieprinzip.....</b>	<b>348</b>
B.IV.1. Das Demokratieprinzip.....	348
B.IV.2. Funktionen von Wahlen in einer Demokratie .....	352
B.IV.2.1. Legitimationsaspekt .....	356

B.IV.2.2. Repräsentationsaspekt .....	359
B.IV. 2.2.1. „inhaltliche“ Repräsentation .....	359
B.IV.2.2.2. „deskriptive“ Repräsentation .....	368
B.IV.3. Artikel 48 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz .....	373
B.IV.4. Artikel 137 Grundgesetz, Inkompatibilität.....	376
B.IV.5. Ergebnis.....	379
<b>B.V. Die Parteienfreiheit</b> .....	<b>383</b>
B.V.1. Die Parteienfreiheit des Artikel 21 Grundgesetz .....	384
B.V.1.1. Konvent von Herrenchiemsee und Parlamentarischer Rat .....	385
B.V.1.2. Entstehung des Parteiengesetzes .....	389
B.V.1.3. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Parteienfreiheit .....	394
B.V.1.4. Literatur zur Parteienfreiheit.....	396
B.V.2. Einschränkungen der Parteienfreiheit.....	400
B.V.2.1. Vorschriften zur inneren Ordnung.....	401
B.V.2.2. Die Regelung des § 10 Absatz 1 Satz 4 Parteiengesetz – suspendierender Eingriff.....	402
B.V.2.3. Mittelverwendung und Rechenschaftsbericht .....	405
B.V.2.4. Verlust der Parteieigenschaft – suspendierender Eingriff .....	406
B.V.2.5. Mehrheit der Mitglieder keine Ausländer:innen – suspendierender Eingriff .....	408
B.V.3. Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen.....	409
B.V.3.1. Parteiengesetz.....	410
B.V.3.2. Literatur.....	411
B.V.3.3. Rechtsprechung.....	412
B.V.4. Einschränkungen der Parteienfreiheit bei Aufstellung von Wahlbewerbenden.....	414
B.V.4.1. Bundeswahlgesetz – insbesondere § 21 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz .....	415

B.V.4.2. Die Vorschrift des § 17 Parteiengesetz.....	418
B.V.5. Ergebnis.....	419
<b>B.VI. Existenz struktureller Diskriminierung von Frauen (bei Wahlen)</b> .	<b>421</b>
B.VI.1. historische Gründe.....	425
B.VI.2. Organisations- und Verhaltensgründe .....	426
B.VI.3. Einstellungsfragen .....	428
B.VI.4. Rekrutierungsmuster für politische Ämter und Mandate .....	429
B.VI.5. Wahlsystem .....	430
B.VI.6. Zusammenfassung .....	430
<b>B.VII. Zulässigkeit von Paritätsgesetzen</b> .....	<b>432</b>
B.VII.1. Die Wahlrechtsgrundsätze bei der Aufstellung von Bewerbenden ..	432
B.VII.2. Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze, das Demokratieprinzip und die Parteienfreiheit .....	433
B. VII.2.1. Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze .....	433
B.VII.2.1.1. Allgemeinheit der Wahl .....	434
B.VII. 2.1.2. Freiheit der Wahl .....	436
B.VII.2.1.3. Gleichheit der Wahl.....	437
B.VII.2.2. Eingriff in das Demokratieprinzip .....	438
B.VII.2.3. Eingriff in die Parteienfreiheit .....	441
B.VII.2.4. Ergebnis.....	442
B.VII.3. Rechtfertigung der Eingriffe .....	442
B.VII.3.1. Anwendbarkeit des Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz auf Wahlrechtsgrundsätze und Parteien.....	442
B.VII.3.1.1. Bezugnahme auf Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz im Wahlrecht	443
B.VII.3.1.1. a) Literatur .....	443
B. VII.3.1.1. b) Rechtsprechung.....	450
B.VII.3.1.1.c) Ergebnis.....	453
B.VII.3.1.2. Anwendbarkeit des Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz auf Parteien .....	454

B.VII.3.2. Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	456
B.VII.3.2.1. Geeignetheit .....	457
B.VII.3.2.2. Erforderlichkeit.....	458
B.VII.3.2.3. Angemessenheit .....	460
B.VII.3.2.3.a) Keine suspendierenden Eingriffe .....	460
B.VII.3.2.3. b) Keine Suspendierung der gesamten Listen bei Verstoß.....	468
B.VII.3.2.3.c) Wahlkreise .....	469
B.VII.4. Ergebnis.....	469
<b>B.VIII. Ergebnis .....</b>	<b>471</b>
<b>C. Konkreter Vorschlag für ein Paritätsgesetz.....</b>	<b>475</b>
<b>C.I. Verhältniswahlrecht mit Veränderungsoption der Liste (Modell 1) .</b>	<b>475</b>
C.I.1. Vorstellung des Modells .....	475
C.I.2. Änderungsbedarf Bundeswahlgesetz .....	478
C.I.3. Änderungsbedarf Bundeswahlordnung .....	483
C.I.3. Änderungsbedarf bei anderen Gesetzen .....	484
<b>C.II. Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl (Modell 2) .....</b>	<b>485</b>
C.II.1. Vorstellung des Modells .....	485
C.II.2. Änderungsbedarf Bundeswahlgesetz .....	486
C.II.3. Änderungsbedarf Bundeswahlordnung .....	490
C.II.4. Änderungsbedarf andere Gesetze .....	492
<b>C. III. Präferenz der Modelle .....</b>	<b>493</b>
<b>D. Ergebnis und Zusammenfassung .....</b>	<b>496</b>
<b>Anlage .....</b>	<b>511</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>558</b>