

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales,  
Gleichstellung, Integration, Vielfalt und  
Antidiskriminierung

Die Senatorin

SenASGIVA, Oranienstraße 106, 10969 Berlin

An die Mitglieder des Hauptausschusses  
des Abgeordnetenhauses Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

per Mail: [Hauptausschuss@parlament-berlin.de](mailto:Hauptausschuss@parlament-berlin.de)



**2114 B**

Geschäftszeichen (bitte angeben)

StS ArbG Ref

Bearbeiterin / Bearbeiter

Zimmer: 2.107

Tel. +49 30 9028 1126

Oranienstr. 106, 10969 Berlin

14. Januar 2026

**Übermittlung des „Rechtsgutachtens Paritätsgesetz für Berlin“**

Sehr geehrte Mitglieder des Hauptausschusses,

wie von den Abgeordneten in der 72. Sitzung des Hauptausschusses am 19. Februar 2025 gewünscht (siehe Seite 58 des Inhaltsprotokolls zur besagten Sitzung), übermittele ich Ihnen hiermit das „Rechtsgutachten Paritätsgesetz für Berlin“.

Die zur Verfügungstellung des Rechtsgutachtens erfolgt unabhängig von dem ebenfalls am 19. Februar 2025 beschlossenen Berichtsauftrag an die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung.

Mit freundlichen Grüßen

Dienstgebäude: Oranienstraße 106, 10969 Berlin; barrierefreier Zugang der Kategorie D

E-Mail: [Friederike.Harnisch@senasgiva.berlin.de](mailto:Friederike.Harnisch@senasgiva.berlin.de) (elektronische Zugangsöffnung gemäß § 3a Absatz 1 VwVfG)

Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur bitte ausschließlich an: [post@senasgiva.berlin.de](mailto:post@senasgiva.berlin.de)

Internet: [www.berlin.de/sen/asgiva](http://www.berlin.de/sen/asgiva)

Verkehrsanbindung: U8 Moritzplatz und Bus M29; U2 Spittelmarkt (ca. 10 Min. Fußweg);

U6 Kochstr.; Bus M29, 248; S1/S2/S25 Anhalter Bahnhof, Bus M29;

Postbank Berlin: DE 47 100 100 100 000 058 100

Berliner Sparkasse: DE 25 100 500 000 990 007 600

Deutsche Bundesbank: DE 53 100 000 000 010 001 520

**Verfassungskonforme Möglichkeiten eines Paritätsgesetzes  
für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses**

Rechtsgutachten im Auftrag des

Landes Berlin, Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, In-  
tegration, Vielfalt und Antidiskriminierung

erstellt von

**Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.**

Universität Potsdam

und

**Prof. Dr. Hubertus Gersdorf**

Universität Leipzig

Januar 2026

## A) Gutachtenauftrag

Das Land Berlin hat um ein rechtswissenschaftliches Gutachten gebeten zu verfassungskonformen Möglichkeiten eines Paritätsgesetzes für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses. Hintergrund ist der nach wie vor geringere Frauen- als Männeranteil im Abgeordnetenhaus. Zu begutachten sind nur Paritätsmodelle für die Wahl der Parteienlisten (Landes-/Bezirkslisten) mittels Zweitstimme (Verhältniswahl), wobei die Grundentscheidung des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz – LWahlG) für ein System starrer Listen unangetastet bleiben soll. Nicht vom Gutachtenauftrag erfasst sind Paritätsvorgaben für die Wahl der Direktkandidaten mittels Erststimme. Außer Betracht bleibt deshalb auch die Frage, ob ein Gesetz, das Paritätsvorgaben nur für die Listenwahl und nicht auch für die Wahl der Direktkandidaten macht, unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Konsistenzgebots Probleme aufwirft.<sup>1</sup>

Zunächst werden das System der Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus und die Entwicklung des Frauenanteils an den Abgeordneten skizziert (s. B)). Es folgt eine Darstellung verschiedener für Parlamentswahlen diskutierter Paritätsmodelle im Hinblick auf die Listenwahl (s. C)). Im Zentrum der Untersuchung steht, ob und inwieweit solche Paritätsregelungen für die Listenwahl bezogen auf das Berliner Abgeordnetenhaus verfassungsrechtlich zulässig sind. Den Ausgangspunkt bildet das Modell starrer Landes-/Bezirkslisten mit Reißverschlussverfahren,<sup>2</sup> dem alternative Paritätsmodelle<sup>3</sup> gegenübergestellt werden (s. D)). Das Gutachten endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (s. E)).

Vorab sei darauf hingewiesen, dass die Vereinbarkeit von Paritätsgesetzen für Parlamentswahlen mit Verfassungsrecht im Schrifttum sehr kontrovers diskutiert wird. Auch liegen verschiedene Gerichtsentscheidungen vor, die gesetzliche Vorgaben zur paritätischen Besetzung von Parteienlisten für

---

<sup>1</sup> Zum Problem *Lauenstein*, Parität und Parité. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu paritätischem Wahlrecht in Deutschland und Frankreich, 2024, S. 262.

<sup>2</sup> Dazu unter C) I., S. 8.

<sup>3</sup> Dazu unter C) II. bis IV., S. 9 ff.

Parlamentswahlen für unzulässig erklärt haben. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen wenigstens nicht verpflichtet sei, geschlechterparitätische Wahlvorschlagsregelungen zu erlassen.<sup>4</sup> Um eine solche Verpflichtung des Gesetzgebers geht es dem Land Berlin aber nicht. Es steht allein in Rede, ob das Land nach der Verfassung von Berlin zum Erlass eines Paritätsgesetzes für die Abgeordnetenhaus-Wahlen berechtigt ist. Eine Berechtigung des Landesgesetzgebers zum Erlass von Paritätsregelungen für Parlamentswahlen haben der Thüringer Verfassungsgerichtshof und das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg verneint. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat seine Entscheidung maßgeblich darauf gestützt, dass der Frauenförderauftrag der Verfassung des Freistaates Thüringen v.a. nach seiner Entstehungsgeschichte auf gesetzlich vorgegebene paritätische Quotenregelungen nicht anwendbar sei.<sup>5</sup> Der bundesverfassungsrechtliche Frauenförderauftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG wurde vom Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht geprüft.<sup>6</sup> Demgegenüber hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg den Frauenförderauftrag der Verfassung des Landes Brandenburg und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigungsgrund für eine gesetzliche Quotenregelung (Reißverschlussverfahren) für die Landtagswahl grundsätzlich anerkannt.<sup>7</sup> Gleichwohl hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg das Paritätsgesetz für verfassungswidrig erklärt, weil es den durch das Demokratieprinzip der Landesverfassung gesetzten Rahmen überschreite.<sup>8</sup> Eine Abwägung zwischen den beeinträchtigten Wahlgrundsätzen und Parteienrechten mit dem verfassungsrechtlichen Frauenförderauftrag hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg nicht vorgenommen. Diese Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg dürfte aber durch die danach ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2020 zur Parität bei der Bundes-

<sup>4</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (460 ff. Rn. 71 ff.).

<sup>5</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1270 ff. Rn. 111 ff.); hierzu kritisch *Gersdorf*, DÖV 2020, 779 (781 f.).

<sup>6</sup> Hierzu ebenfalls kritisch *Gersdorf*, DÖV 2020, 779 (782 f.).

<sup>7</sup> VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 151 ff. (juris); VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 197 ff. (juris).

<sup>8</sup> Vgl. VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 – 55/19 Rn. 209 ff. (juris).

tagswahl überholt sein, wonach die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze und das grundrechtliche Frauenförderungsgebot einander „gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.“<sup>9</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit von Paritätsregelungen im Wahlrecht allerdings nicht abschließend Stellung genommen, weil die zur Entscheidung stehende Wahlprüfungsbeschwerde der Darlegungs- und Begründungslast nicht genügte.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines Paritätsgesetzes für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses mit dem rechtlichen Risiko behaftet, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für unvereinbar mit Verfassungsrecht erklärt.

## **B) Wahlsystem und Frauenanteil in Berlin**

### **I. Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses**

Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus als die von den wahlberechtigten Deutschen gewählte Volksvertretung (Art. 38 Abs. 1 VvB) erfolgt in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl (Art. 39 Abs. 1 VvB). Das Abgeordnetenhaus besteht aus mindestens 130 Abgeordneten (Art. 38 Abs. 2 VvB). Gewählt wird das Abgeordnetenhaus für fünf Jahre (Art. 54 Abs. 1 S. 1 VvB).

Das Nähere der Wahl des Abgeordnetenhauses regelt das Landeswahlgesetz. Die Wahl zum Abgeordnetenhaus wird, ebenso wie die Wahl zum Deutschen Bundestag, nach dem System der personalisierten Verhältniswahl abgehalten. Von den mindestens 130 Abgeordneten werden 78 Abgeordnete in Wahlkreisen nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl und die übrigen 53 Abgeordneten aus Listen nach den Grundsätzen der

---

<sup>9</sup> BVerfGE 156, 224 (266 Rn. 112); ebenso BVerfGE 156, 224 (259 Rn. 97).

<sup>10</sup> BVerfGE 156, 224 (236 ff. Rn. 35 ff.).

Verhältniswahl gewählt (vgl. § 7 Abs. 2, §§ 9 ff. LWahlG). Jeder Wahlberechtigte hat zwei Stimmen, eine Erststimme und eine Zweitstimme. Mit der Erststimme wird eine Person im Wahlkreis gewählt. In jedem Wahlkreis ist die Person gewählt, die die meisten Stimmen erhalten hat (Mehrheitswahl, § 16 S. 1 LWahlG). Mit der Zweitstimme wird eine (starre) Parteienliste gewählt, d.h. entweder eine Bezirksliste im Wahlkreisverband oder eine Landesliste im Wahlgebiet (Zweitstimme) (§ 15 Abs. 1 S. 1 LWahlG).<sup>11</sup> Bei der Wahl mit der Zweitstimme erhält jede Partei einen dem Verhältnis ihrer erreichten Stimmenzahl zur Gesamt-Zweitstimmenzahl entsprechenden Anteil der Sitze im Abgeordnetenhaus (Verhältniswahl, § 17 LWahlG). Hat eine Partei eine Landesliste eingereicht, so werden die ihr zustehenden Sitze grundsätzlich unmittelbar aus der Landesliste besetzt (§ 17 Abs. 1 S. 1 LWahlG). Für Parteien, die Bezirkslisten eingereicht haben, werden die ihnen zustehenden Sitze für jede Partei gesondert auf die einzelnen Wahlkreisverbände aufgrund des Verfahrens der mathematischen Proportion nach § 17 Abs. 3 S. 3 bis 6 LWahlG verteilt (§ 17 Abs. 3 S. 2 LWahlG). Von der für jede Landesliste ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei im Wahlgebiet nach § 16 LWahlG mittels Erststimme in den Wahlkreisen errungenen Sitze abgezogen (§ 17 Abs. 4 S. 1 LWahlG). Von der für jede Bezirksliste ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen dieses Wahlkreisverbandes nach § 16 LWahlG errungenen Sitze abgezogen (§ 17 Abs. 4 S. 2 LWahlG). Stehen einer Partei noch Sitze zu, so werden sie ihr aus der Landesliste oder aus der Bezirksliste in der dort festgelegten Reihenfolge zugeteilt (§ 17 Abs. 4 S. 3 LWahlG).

Für die Zuteilung der aus den Bezirks- oder Landeslisten zu vergebenden Sitzen nach § 17 LWahlG werden Parteien, die im Wahlgebiet weniger als 5 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben, nicht berücksichtigt (5 %-Sperrklausel), es sei denn, dass mindestens ein Bewerber

---

<sup>11</sup> Die SPD, die CDU und die FDP reichen Bezirkslisten ein, während Bündnis 90/Die Grünen, die Linke Berlin und die AfD Landeslisten verwenden, vgl. für die Wahlen 2021, 2023 *Amt für Statistik Berlin-Brandenburg*, Statistischer Bericht B VII 2-1 – 5j/23, 2. korrigierte Ausgabe, Dezember 2022, S. 8; die PDS trat 1999 einmalig mit Bezirkslisten an, vgl. *Der Landeswahlleiter Berlin*, Wahlen in Berlin am 10. Oktober 1999, geänderte Fassung v. 17.4.2020, S. 118.

oder eine Bewerberin der Partei nach § 16 LWahlG einen Sitz im Wahlkreis errungen hat (Art. 39 Abs. 2 VvB, § 18 LWahlG).

Überhangmandate, d.h. in den Wahlkreisen errungene Sitze, die die Anzahl der aus den Bezirks- oder Landeslisten zu vergebenden Sitze übersteigen (§ 19 Abs. 1 LWahlG), werden durch Ausgleichsmandate (§ 19 Abs. 2 S. 1 LWahlG) ausgeglichen.

## II. Frauenanteil im Berliner Abgeordnetenhaus

Der Frauenanteil im Berliner Abgeordnetenhaus ist nach 1990 (29,5 %) zunächst gestiegen und hat 2006 einen Höchststand erreicht (39,6 %). Nach 2006 sank der Anteil auf 34,9 % im Jahr 2011 und auf 33,1 % im Jahr 2016, was dem tiefsten Stand seit 1990 entspricht. Bei den letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Jahr 2023 hat der Frauenanteil wieder zugelegt auf 37,6 %.<sup>12</sup>

Unterschiede gibt es im Hinblick auf den Frauenanteil bei den durch Erststimmen und den durch Zweitstimmen erlangten Mandaten. Bei der Wahl mittels Erststimme lag im Jahr 2011 der Frauenanteil an den Wahlkreiskandidierenden bei 32,2 % und an den direkt Gewählten bei 32,1 %. Ähnlich war es im Jahr 2016, als der Frauenanteil an den Wahlkreiskandidierenden 30,5 % und der Frauenanteil an den direkt Gewählten 32,1 % betrug. Im Jahr 2023 war der Frauenanteil der Kandidierenden 36 % und der Frauenanteil der direkt Gewählten rund 35 %.<sup>13</sup>

Bei der Wahl mittels Zweitstimme liegt der Frauenanteil sowohl bei den Kandidierenden auf den Listen als auch bei den Gewählten höher. Im Jahr 2011 betrug der Frauenanteil bei den Landeslisten unter den Kandidierenden

---

<sup>12</sup> 37,6 % entspricht dem Stand von April 2025, *Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung*, Politische Partizipation: Geschlechterverteilung in der Berliner Politik, [https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/gender-daten/gender-datenreport-berlin/politische-partizipation/#headline\\_1\\_0](https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/gender-daten/gender-datenreport-berlin/politische-partizipation/#headline_1_0) (zuletzt abgerufen am 4.11.2025); *Hempe/Langenbacher/Lukoschat*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, FES Berlin Expertisen Nr. 7 – 2023, S. 18.

<sup>13</sup> *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, FES Berlin Expertisen – 2/2020, S. 23 f.; *Hempe/Langenbacher/Lukoschat*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, FES Berlin Expertisen Nr. 7 – 2023, S. 22.

46 % und unter den Gewählten 39,5 %. Etwas geringer fiel der Frauenanteil 2016 aus: Bei den Landeslisten wurden 41,6% Frauen aufgestellt und 38 % Frauen gewählt. Bei den Wahlen 2023 betrug der Frauenanteil auf den Landeslisten rund 46 %, gewählt wurden 40 % Frauen.<sup>14</sup>

Bei der Wahl von Bezirkslisten lag im Jahr 2011 der Frauenanteil an den Kandidierenden bei 36,7 % und bei den Gewählten bei 35,7 %. Etwas geringer fiel der Frauenanteil 2016 aus: Der Anteil der Kandidatinnen bei den Bezirkslisten lag bei 34,3 %, bei den Gewählten betrug er 28,1%. Bei den Wahlen 2023 lag der Frauenanteil auf den Bezirkslisten unter den Kandidierenden bei rund 41 %, gewählt wurden 47 % Frauen.<sup>15</sup>

Auch in anderen Landesparlamenten liegt der Frauenanteil unterhalb von 50 %. Am niedrigsten ist der Frauenanteil aktuell im Bayerischen Landtag mit knapp 24,6 %. In den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt beträgt der Frauenanteil 27,5 % bzw. 27,8 %. Den höchsten Frauenanteil weist die Hamburger Bürgerschaft mit 48,8 % auf. Vergleichsweise hoch ist der Frauenanteil auch in Bremen (42,5 %) und in Schleswig-Holstein (37,7 %).<sup>16</sup>

Im Bundestag liegt der Frauenanteil in der aktuellen 21. Legislaturperiode bei 32,4 %. Im Vergleich zum 20. Bundestag ist der Frauenanteil damit um 2,4 % gesunken.<sup>17</sup> Den bisher höchsten Frauenanteil hatte der Deutsche Bundestag in der 18. Wahlperiode mit 36,3%.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> *Hempe/Langenbacher/Lukoschat*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, FES Berlin Expertisen Nr. 7 – 2023, S. 22 ff.; *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, FES Berlin Expertisen – 2/2020, S. 23 f.

<sup>15</sup> Nachweise in Fn. 14 (S. 7).

<sup>16</sup> *Statistisches Bundesamt*, Frauen in Parlamenten in Deutschland nach wie vor unterrepräsentiert, Pressemitteilung Nr. N010 v. 5.3.2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/03/PD25\\_N010\\_13.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/03/PD25_N010_13.html) (zuletzt abgerufen am 17.11.2025).

<sup>17</sup> *IPU Parline*, Monthly ranking of women in national parliaments, Stichtag: 1.10.2025, [https://data.ipu.org/women-ranking/?date\\_month=10&date\\_year=2025](https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=10&date_year=2025) (zuletzt abgerufen am 17.11.2025).

<sup>18</sup> Vgl. *EAF*, Frauenanteil im Bundestag sinkt, 25.2.2025, <https://www.eaf-berlin.de/was-uns-bewegt/news/artikel/frauenanteil-im-bundestag-sinkt> (zuletzt abgerufen am 19.11.2025).



## **C) Vorschläge für Paritätsregelungen für die Listenwahl**

Um den Frauenanteil in den Parlamenten zu erhöhen, werden verschiedene Paritätsregelungen diskutiert. Für die Listenwahl mittels Zweitstimme sind vor allem folgende Vorschläge in der Diskussion.

### **I. Starre Landes-/Bezirkslisten mit Reißverschlussverfahren**

Die wohl am stärksten diskutierte Möglichkeit, Parität bei der Wahl der von den Parteien aufgestellten Listen (Landes-/Bezirkslisten) mittels Zweitstimme zu erreichen, ist, den Parteien gesetzlich (Änderung des Landwahlgesetzes) vorzugeben, die Listenplätze im Reißverschlussverfahren abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen. Zusätzlich können Vorgaben für die Besetzung des Listenplatzes 1 (bzw. aller ungeraden Listenplätze) gemacht werden.<sup>19</sup> Gewählt wird wie bislang die Liste als solche (starre Liste), d.h., es werden nicht Kandidierende aus der Liste gewählt (keine offene Liste). Auf diese Weise können Frauen und Männer in gleicher Zahl gewählt werden.<sup>20</sup>

Eine inhaltsgleiche Alternative besteht darin, die Parteien zur Aufstellung geschlechtergetrennter Listen zu verpflichten, also von Frauenlisten und Männerlisten. Aus beiden Listen wird sodann eine paritätische Gesamtliste gebildet. Die Wählenden hätten weiterhin nur eine Zweitstimme, gewählt wird die Gesamtliste (starre Liste), es werden nicht Kandidierende aus der Liste gewählt (keine offene Liste). Auf diese Weise können ebenfalls Frauen und Männer in gleicher Zahl gewählt werden.

Für Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie sie bei einer paritätischen Besetzung der Parteienlisten für Wahlen diskriminierungsfrei berücksichtigt werden können.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Näher unter D) V. 1., S. 56 f.

<sup>20</sup> Zu diesem Vorschlag s. etwa *Geppert*, djbZ 2019, 119, 120 f.; *Laskowski*, Berlin braucht Parität! Juristisches Gutachten zu einem Paritätsgesetz im Land Berlin, FES Berlin Experten – 03/2020, S. 37 ff.

<sup>21</sup> Näher unter D) V. 2., S. 57 ff.

## II. Zweitstimmendeckungsverfahren und paritätsabhängige Mandatszuteilung

Alternativ könnte durch Änderung des Landeswahlgesetzes ein Zweitstimmendeckungsverfahren eingeführt werden (vgl. § 6 Abs. 1 BWahlG) und hierbei eine paritätische Mandatszuteilung, d.h. eine paritätische Zuteilung der hauptstimmengedeckten Direkt- und Listenmandate vorgesehen werden. Den Parteien wird dabei im Vorhinein eine paritätische Aufstellung ihrer Direkt- und Listenmandate nicht vorgeschrieben. Es werden jedoch nur so viele hauptstimmengedeckte Mandate verteilt, wie eine paritätische Zuteilung möglich ist. Frauen und Männer können dadurch in gleicher Zahl in das Abgeordnetenhaus einziehen. Stellt eine Partei beispielsweise eine Liste mit 40 Personen auf, davon 30 Männer und 10 Frauen und erlangt 30 hauptstimmengedeckte Mandate, endet die Zuteilung nach 21 Mandaten (10 Frauen, 11 Männer).<sup>22</sup>

## III. Paritätischer Ausgleich über die Landes-/Bezirksliste

Eine Alternative ist, im Landeswahlgesetz Regelungen vorzusehen, nach denen bei der Zuteilung der nach Vergabe der Direktmandate verbleibenden Listenmandate sowie beim Nachrücken zuerst diejenigen Kandidierenden zum Zuge kommen, die dem in der jeweiligen Fraktion unterrepräsentierten Geschlecht angehören. Im Unterschied zu dem zuvor geschilderten Modell eines Zweitstimmendeckungsverfahrens mit paritätsabhängiger Mandatszuteilung wird das Ergebnis aus der Erststimmenwahl bei Überrepräsentanz eines Geschlechts (nur) ausgeglichen über eine paritätische Zuteilung von Listenplätzen.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Modell von *Ferner/Laskowski*, Gemeinsame Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370, Ergänzungsvorschlag: Hauptstimmen- und paritätsabhängige Mandatszuteilung, 30.1.2023.

<sup>23</sup> Diese Möglichkeit wird als Ergänzung der quotierten Listen angedacht bei: *Fisahn/Maruschke*, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, 27.9.2018, S. 30; *Lukoschat/Belschner*, Macht zu gleichen Teilen: Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, 3. Aufl. 2019, S. 19; *Lauenstein*, Parität und Parité, Tübingen 2024, S. 10 f.; vgl. auch *Abgeordnetenhaus von Berlin Wissenschaftlicher Parlamentsdienst*, Gutachten zur rechtlichen Zulässigkeit von Geschlechterlisten bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu weiteren Fragen im Zusammenhang mit einer paritätischen Zusammensetzung des Parlaments, 24.6.2021, S. 22 ff.

#### **IV. Weitere Paritätsmodelle: Starre Landes-/Bezirkslisten mit einfacher Quotierung und offene Landes-/Bezirkslisten mit 50%-Quote und Kandidatenwahl**

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass eine andere Möglichkeit zur Herstellung von Parität im Parlament darin besteht, die Parteien zu verpflichten, die Landes- bzw. Bezirkslisten je hälftig mit Frauen und Männern zu besetzen, ohne dass ihnen vorgegeben ist, auf welchen Listenplätzen Frauen und Männer zu platzieren sind. Gewählt wird mittels der Zweitstimme eine (starre) Liste. Dass Frauen und Männer in gleicher Zahl gewählt werden, ist schon deshalb nicht gewährleistet, weil es den Parteien freisteht, Männer auf aussichtsreiche vordere Listenplätze und Frauen auf aussichtslose hintere Listenplätze zu setzen.<sup>24</sup>

Als weiteres Paritätsmodell wird diskutiert, die Parteien zu verpflichten, ihre Landes- bzw. Bezirkslisten je hälftig mit Frauen und Männern zu besetzen, ohne dass ihnen vorgegeben ist, auf welchen Listenplätzen Frauen und Männer platziert sein müssen. Gewählt wird hierbei aber nicht wie bislang die Liste, sondern die Wahlberechtigten wählen einzelne Kandidierende aus der Liste (offene Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl). Frauen und Männer können hierbei abhängig von der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten in gleicher Zahl gewählt werden.<sup>25</sup>

#### **D) Vereinbarkeit eines Paritätsgesetzes für die Listenwahl zum Berliner Abgeordnetenhaus mit Verfassungsrecht**

Die Prüfungsmaßstäbe für ein Paritätsgesetz für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses sind sowohl der Verfassung von Berlin als auch der Be-

---

<sup>24</sup> Vgl. hierzu *Lukoschat/Belschner*, Macht zu gleichen Teilen: Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, 3. Aufl. 2019, S. 17.

<sup>25</sup> Offene Listen (ohne Quotierung) finden u.a. Erwähnung bei *Wapler*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Analysen & Argumente Nr. 369/2019, 1 (5); zu offenen Listen mit Quotierung *Brosius-Gersdorf*, djbZ 2019, 57, 59.

stimmung des Art. 21 GG zu entnehmen, die als bundesverfassungsrechtliche Norm in die Verfassung von Berlin hineinwirkt und zu deren ungeschriebenen Bestandteilen gehört.

Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte ist geklärt, dass die Regelung in Art. 21 GG über die Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung zu dem in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht und damit zum materiellen Landesverfassungsrecht gehört.<sup>26</sup> Nach Art. 1 Abs. 1 VvB ist Berlin ein deutsches Land. Aufgrund dieser Gliedstaatsklausel ist die das Grundgesetz konstituierende Norm des Art. 21 GG Bestandteil der Landesverfassung.

Ausgangspunkt der nachstehenden Untersuchung bildet das Modell starrer Landes-/Bezirkslisten mit Reißverschlussverfahren,<sup>27</sup> dem alternative Paritätsmodelle<sup>28</sup> gegenübergestellt werden.

#### **I. Eingriff in das Recht auf Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 39 Abs. 1 VvB) sowie in das Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB).**

Ein Paritätsgesetz, das ein Modell der starren Liste mit Reißverschlussverfahren vorsieht, beeinträchtigt wohl (zweifelhaft) das Recht auf Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG), das Recht auf Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) sowie das Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB). Bei anderen Paritätsmodellen wie namentlich einem System der offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl sind die damit verbundenen Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Rechte teils anders zu beurteilen.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 60, 53 (61); 66, 107 (114); ThürVerfGE 17, 511 (515); 22, 547 (571); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1267 Rn. 71); RhPfVerfGH, NVwZ 2008, 897.

<sup>27</sup> S. oben C) I., S. 8.

<sup>28</sup> Dazu oben C) II. bis IV., S. 9 ff.

Das Recht auf Gleichheit der Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses ist ausdrücklich in Art. 39 Abs. 1 VvB verbürgt. Das Recht auf Freiheit der Wahl nennt Art. 39 VvB zwar nicht explizit. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin leitet die Freiheit der Wahl der aktiv und passiv Wahlberechtigten aber aus Art. 2 VvB ab.<sup>29</sup> Ungeachtet dessen folgt der Grundsatz der Freiheit der Wahl der aktiv und passiv Wahlberechtigten aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG,<sup>30</sup> wonach das Volk in den Ländern eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Dementsprechend gilt – entsprechend Art. 38 Abs. 1 GG – der Grundsatz der Freiheit der Wahl auch für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses (Art. 39 Abs. 1 VvB i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, im Folgenden nur: Art. 39 Abs. 1 VvB).

Die Wahlgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl nach Art. 39 Abs. 1 VvB sind prinzipiell auch auf das Wahlvorschlagsrecht der Parteien anwendbar,<sup>31</sup> da die Aufstellung der Listenkandidatinnen und -kandidaten durch die Parteien ein wesentlicher Teil des Wahlvorgangs ist.<sup>32</sup> Es wird dadurch eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen, sodass das aktive und passive Wahlrecht betroffen ist.<sup>33</sup>

#### 1. Eingriff in die Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB)

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gem. Art. 39 Abs. 1 VvB gewährleistet, dass die aktiv Wahlberechtigten ihr Urteil in einem freien, unbeeinflussten Prozess der Willensbildung gewinnen und fällen können.<sup>34</sup> Der geschützte Prozess bezieht sich nicht nur auf die Stimmabgabe, die ohne Zwang und sonstige Beeinflussung erfolgen soll, sondern auf das gesamte Verfahren

<sup>29</sup> BerlVerfGH, LKV 1996, 334; so auch *Hettich/Welge*, in: Ogorek/Badenberg (Hrsg.), BeckOK Verfassung Berlin, 3. Edition Stand: 1.11.2025, Art. 39 Rn. 45.

<sup>30</sup> S. nur *DrieHaus*, in: DrieHaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 39 Rn. 12; *Hettich/Welge*, in: Ogorek/Badenberg (Hrsg.), BeckOK Verfassung Berlin, 3. Edition Stand: 1.11.2025, Art. 39 Rn. 45.

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 41, 399 (417); 47, 253 (282); 89, 243 (251); 156, 224 (260 Rn. 101).

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 (260 Rn. 101).

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 89, 243 (251); 156, 224 (260 Rn. 101).

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (97); 44, 125 (139); 156, 224 (261 Rn. 103).

der Wahlvorbereitung.<sup>35</sup> Die Wahlfreiheit umfasst ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten. Hierzu gehört die Freiheit zur Nominierung unter Beteiligung der Mitglieder der Parteien.<sup>36</sup>

Nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und einem Teil des Schrifttums liegt bei einem gesetzlichen Paritätsmodell der starren Liste mit Reißverschlussverfahren ein Eingriff in den Grundsatz der Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten vor, weil ein solches Paritätsgesetz die Möglichkeit der freien Kandidatur und des freien Vorschlagsrechts beeinträchtigt. Bei einer gesetzlichen Quotierung stünden den Kandidierenden je nach Geschlecht nur bestimmte Listenplätze zur Verfügung.<sup>37</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht neigt dieser Auffassung zu.<sup>38</sup>

Dass eine starre Liste mit Reißverschlussverfahren den Grundsatz der Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten berühren soll, ist jedoch nicht frei von Zweifeln. Es lässt sich der Standpunkt einnehmen, dass eine solche Paritätsregelung – ebenso wie das geltende System starrer Listen ohne Paritätsvorgaben – von der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nach Art. 39 Abs. 5 VvB gedeckt ist und die Wahlgrundsätze nur nach Maßgabe dieser Systementscheidung gelten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung für ein Wahlsystem und dessen Modifikationen grundsätzlich frei. Art. 38 Abs. 3 GG begründet nicht nur eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern überdies die Befugnis zur Entscheidung über das Wahlsystem. Diese Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers wird nicht durch die Wahlgrundsätze eingeschränkt. Vielmehr gelten die Wahlgrundsätze nach Maßgabe der Systementscheidung des

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 89, 243 (251 f.); 156, 224 (261 Rn. 103).

<sup>36</sup> Vgl. BVerfGE 41, 399 (417); 156, 224 (261 Rn. 103).

<sup>37</sup> Vgl. nur ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1267 Rn. 74 ff.); VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 109 ff. (juris); *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 459; *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (15); *dies.*, NVwZ 2019, 1734 (1735); *Trute/Pilniok*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 55; anderer Ansicht *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme v. 4.3.2020, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2295, A05, A03, S. 1 (6); *Klafki*, DÖV 2020, 856 (857 f.); *Meyer*, NVwZ 2019, 1245 (1246); *Möllers*, JZ 2021, 338 (342); *Penz*, DÖV 2021, 422 (425).

<sup>38</sup> BVerfGE 156, 224 (261 Rn. 103: „spricht viel dafür“).

Gesetzgebers für das eine oder andere Wahlsystem (Verhältnis- oder Mehrheitswahl bzw. Kombinationsmodelle). Das Gleiche gilt nach der Verfassung von Berlin. Auch insoweit obliegt dem Gesetzgeber die Entscheidung über das Wahlsystem (vgl. Art. 39 Abs. 5 VvB). Die Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB engen den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlsystems nicht ein, sondern gelten nur nach Maßgabe der Systementscheidung. Dementsprechend geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Prinzip der starren Liste, das den Wahlberechtigten die Möglichkeit nimmt, Einzelpersonen aus der Liste zu wählen, und ihnen stattdessen nur die Möglichkeit belässt, die von den Parteien besetzte Gesamtliste zu wählen, den Grundsatz der freien Wahl nicht berührt<sup>39</sup> und deshalb verfassungsrechtlich zulässig ist.<sup>40</sup>

Berührt das System starrer Listen nicht den Grundsatz der Wahlfreiheit und gelten die Wahlgrundsätze nur nach Maßgabe der Systementscheidung des Gesetzgebers, d.h. nur im Rahmen des Systems starrer Listen, lässt sich vertreten, dass auch ein gesetzliches Reißverschlussverfahren für starre Listen Ausdruck des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nach Art. 39 Abs. 5 VvB ist. Dann würden – wie beim System der starren Liste – die Wahlgrundsätze und damit auch der Grundsatz der Freiheit der Wahl nur nach Maßgabe dieser Systementscheidung gelten. Ein Reißverschlussverfahren stellte – wie das System starrer Listen – keinen Eingriff in die Freiheit der Wahl der Wahlberechtigten dar.

Hierfür spricht, dass der Wahlberechtigte in beiden Fällen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung der Liste hat. Der Unterschied besteht nur darin, dass die Wahlberechtigten beim geltenden System der starren Liste ohne Paritätsvorgaben durch Einflussnahme auf die Parteien mittelbar die Entscheidung über die Listenplatzierung einzelner Kandidierender beeinflussen können; dies gilt insbesondere für Mitglieder politischer Parteien. Diese Möglichkeit besteht bei einem gesetzlichen Reißver-

---

<sup>39</sup> S. nur BVerfGE 7, 63 (69 f.): „Der Grundsatz der freien Wahl wird deshalb durch die Einführung starrer Listen nicht berührt.“

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 3, 45 (50 f.); 7, 63 (67 ff.); 21, 355 (355 f.); 47, 253 (283); 122, 304 (314); 129, 300 (343).

schlussverfahren bezüglich des Geschlechts der Kandidierenden nicht. Allerdings ist zu bedenken, dass diese Möglichkeit der Einflussnahme auf die Besetzung der Liste für den ganz überwiegenden Teil der Nichtparteimitglieder unter den Wahlberechtigten eher theoretischer Natur sein dürfte. Und auch bei Parteimitgliedern dürften die Möglichkeiten der Einflussnahme für das einzelne Mitglied begrenzt sein, zumal nur ein kleiner Teil der Parteimitglieder als Delegierte an den zur Wahl berufenen Mitglieder- oder Vertreterversammlungen mitwirkt.

Bei anderen Paritätsmodellen wie namentlich der offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl liegt kein Eingriff in die Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten vor. Im Gegensatz zum System der starren Liste erhalten die Wahlberechtigten die Möglichkeit, einzelne Kandidierende zu wählen; sie haben damit eine größere Wahlfreiheit als bei der Wahl starrer Listen. Die Wahlberechtigten können einzelne Personen einschließlich ihres Geschlechts aus der offenen Liste frei wählen; bei starren Listen haben die aktiv Wahlberechtigten nur die Möglichkeit, die Liste als solche zu wählen.

## 2. Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB)

Nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und Teilen des Schrifttums beeinträchtigt ein Paritätsgesetz mit Reißverschlussverfahren für starre Parteienlisten überdies das durch Art. 39 Abs. 1 VvB garantierte Recht der passiven Wahlfreiheit und Wahlgleichheit.<sup>41</sup>

Die Freiheit der Wahl begründet das Recht, sich ohne staatliche Beschränkungen zur Wahl zu stellen. Durch eine Regelung, nach der die Listenplätze auf den Landes- bzw. Bezirkslisten – in einer Art Reißverschlussprinzip – abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sind, wird die Freiheit

---

<sup>41</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (462 Rn. 84); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1267 Rn. 80 f.); VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 124 ff. (juris); VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 154 ff. (juris); aus dem Schrifttum vgl. etwa Butzer, NdsVBl. 2019, 10 (14 f.); Hohmann-Dennhardt, Stellungnahme v. 4.3.2020, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2295, A05, A03, S. 1 (6); Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 16; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15); Pernice-Warnke, DVBl. 2020, 81 (85); für eine Beeinträchtigung der passiven Wahlfreiheit auch Möllers, JZ 2021, 338 (341).



eingeschränkt, sich auf jeden Listenplatz zu bewerben. Plätze, die mit einem Vertreter des jeweils anderen Geschlechts zu besetzen ist, stehen nicht zur Verfügung. Daher greift ein solches Paritätsgesetz in die passive Wahlfreiheit ein.

Überdies beeinträchtigt ein Reißverschlussverfahren für starre Listen die verfassungsrechtlich geschützte Gleichheit der Wahl, die das Recht auf Chancengleichheit umfasst.<sup>42</sup> Die passive Wahlgleichheit sichert eine chancengleiche Möglichkeit zur Kandidatur im innerparteilichen Aufstellungsverfahren; jede Wahlbewerberin und jeder Wahlbewerber müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren haben. Paritätsvorgaben führen dazu, dass die jeweiligen Bewerberinnen und Bewerber bezogen auf die konkreten Listenplätze nicht mehr die gleichen Chancen auf einen Listenplatz haben. Für Kandidierende, gleich welchen Geschlechts, entfällt jeweils die Hälfte der Listenplätze, auf die sie sich ohne Paritätsgesetz bewerben könnten.

Das Gleiche gilt im Grundsatz für das Paritätsmodell der offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl. Auch hier sind die Wahlgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der passiv Wahlberechtigten betroffen. Die Eingriffsintensität ist jedoch im Vergleich zum Modell der starren Liste mit Reißverschlussverfahren geringer. Zwar haben männliche Kandidaten nur Zugang zur Hälfte der Listenplätze. Sie können aber von den aktiv Wahlberechtigten von jedem Listenplatz, auch von einem hinteren Platz, gewählt werden.

### 3. Beeinträchtigung des Benachteiligungsverbots wegen des Geschlechts der passiv Wahlberechtigten (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB)

Wie unten noch dargelegt wird, ist der Grundsatz der Wahlgleichheit der passiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB) gegenüber Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB nicht *lex specialis*. Beide Verfassungsbestimmungen stehen wegen ihrer unterschiedlichen Schutzzwecke in Idealkonkurrenz. Das

---

<sup>42</sup> S. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 41, 399 (413).

Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts der passiv Wahlberechtigten findet deshalb auch im Wahlrecht Anwendung.<sup>43</sup> Dementsprechend beeinträchtigt ein Paritätsgesetz nicht nur die Wahlgleichheit, sondern auch das Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts der passiv Wahlberechtigten (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB).<sup>44</sup>

## II. Eingriff in Parteienrechte (Art. 21 Abs. 1 GG)

Das Modell einer starren Liste mit Reißverschlussverfahren greift in das durch Art. 21 Abs. 1 GG verbürgte Recht der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit ein.

Art. 21 Abs. 1 GG garantiert den politischen Parteien neben der ausdrücklich genannten Gründungsfreiheit auch die Freiheit der Betätigung, die sich auf die Organisations- und Programmfreiheit erstreckt. Die politischen Parteien sind damit frei in der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen.<sup>45</sup>

Die Betätigungsfreiheit von Parteien umfasst auch die Freiheit, das Personal zu bestimmen, mit dem sie in den Wahlkampf eintreten. Diese Freiheit wird durch ein gesetzliches Reißverschlussverfahren für die Landes-/Bezirkslisten beeinträchtigt.<sup>46</sup> Die Parteien werden dadurch verpflichtet, die Listenplätze abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen. Ihnen wird die Freiheit genommen, selbst zu entscheiden, wie viele weibliche und wie viele männliche Kandidierende auf ihrer Wahlvorschlagsliste vertreten sein und auf welchem Listenplatz sie stehen sollen.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 131 ff. (juris).

<sup>44</sup> VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 219 ff. (juris).

<sup>45</sup> BVerfGE 111, 382 (409); 156, 224 (262 Rn. 195); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268 Rn. 89).

<sup>46</sup> Vgl. etwa BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (469 f. Rn. 136 ff.); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268 f. Rn. 88 ff.); VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 87 ff. (juris); *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 459; *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (15 f.); *Butzer*, NdsVBl. 2019, 10 (18).

<sup>47</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268 Rn. 90).

Neben der Betätigungsfreiheit ist mittelbar die Programmfreiheit der Parteien betroffen. Ein gesetzliches Reißverschlussverfahren für die Listenvahl lässt zwar das Recht politischer Parteien unberührt, über ihr Wahlprogramm und ihre inhaltlichen Ziele autonom zu bestimmen. Es hindert die Parteien aber daran, ihren programmatischen Zielen durch eine spezifisch geschlechterbezogene Besetzung ihrer Listen Ausdruck zu verleihen. Dadurch ist die Programmfreiheit der Parteien betroffen, wozu die freie Entscheidung darüber gehört, wie und mit welchem „Personal“ sie ihr Programm der Wählerschaft präsentieren.<sup>48</sup>

Schließlich beeinträchtigt ein Reißverschlussverfahren für starre Listen mittelbar das Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Art. 21 Abs. 1 GG verbietet jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, die ihre Chancengleichheit bei Wahlen berührt. Überdies schützt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit auch vor einem Gesetz, das zwar nach seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt sowie allgemein umschreibt, aber in seiner praktischen Auswirkung zu Ungleichheit führt.<sup>49</sup> Der aus dem Recht auf Chancengleichheit fließende Anspruch auf gleiche Wettbewerbsbedingungen aller Parteien bei Wahlen kann mithin auch durch die mittelbaren Wirkungen eines Gesetzes beeinträchtigt werden.<sup>50</sup>

Ein Reißverschlussverfahren für starre Listen führt zu einer solchen mittelbaren Beeinträchtigung der Chancengleichheit von Parteien, die in ihren Mitgliederreihen einen höheren Anteil eines Geschlechts (Männer) haben.<sup>51</sup> Solche Parteien müssen unter Umständen entweder mit weniger Kandidatinnen antreten als sie möglicherweise in das Parlament bringen könnten

---

<sup>48</sup> VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 90 f., 116 (juris); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268 Rn. 91); *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 46; *Heimerl*, RuP 59 (2023), 251 (256 f.); *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (16); anderer Ansicht *Klafki*, DÖV 2020, 856 (858 f.); *Möllers*, JZ 2021, 338 (341 f.).

<sup>49</sup> BVerfGE 8, 51 (64); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 94).

<sup>50</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 94).

<sup>51</sup> VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 178 ff. (juris); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 95); *Heimerl*, RuP 59 (2023), 251 (257); *Klafki*, DÖV 2020, 856 (859); anderer Ansicht *Möllers*, JZ 2021, 338 (341).

oder Kandidatinnen zur Wahl antreten lassen, die aus Sicht der Partei weniger geeignet erscheinen und deshalb geringere Wahlchancen versprechen.<sup>52</sup> Das gilt insbesondere für Parteien mit geringer Mitgliederzahl. Sie können möglicherweise nicht alle Listenplätze besetzen und damit weniger Kandidatinnen ins Parlament bringen.<sup>53</sup> Überdies begünstigt ein Reißverschlussverfahren für starre Listen Parteien, die sich programmatisch in besonderer Weise der Gleichstellung der Geschlechter verschrieben haben und dies durch paritätische Besetzung der Listen zum Ausdruck bringen möchten.<sup>54</sup>

Das alternative Modell einer offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl greift ebenfalls in Parteienrechte ein, weil die Parteien bei der Besetzung der Wahllisten nicht frei sind.

### **III. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch das Demokratieprinzip**

#### **1. Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Es sprechen gute Gründe dafür, dass der durch ein Paritätsgesetz wohl (zweifelhaft) bewirkte Eingriff in das Recht auf Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB) sowie die Beeinträchtigungen des Rechts auf Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB) und der Rechte der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG) gerechtfertigt sind. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass es hierzu andere Rechtsstandpunkte gibt und die Frage nicht höchstrichterlich geklärt ist.<sup>55</sup>

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass Beeinträchtigungen des Rechts der Chancengleichheit der Parteien und der Wahlgleichheit von Verfassungs wegen besonders hohen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen. Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts bedarf es zur Rechtfertigung

---

<sup>52</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 95).

<sup>53</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 96).

<sup>54</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 97).

<sup>55</sup> S. auch A., S. 2 ff.

eines „besonders zwingenden Grund(es)“.<sup>56</sup> In neuerer Rechtsprechung wird dies dahingehend konkretisiert, dass (nur) kollidierendes Verfassungsrecht Eingriffe in Wahlgrundsätze bzw. in Parteienrechte rechtfertigen kann.<sup>57</sup>

## 2. Keine Rechtfertigung durch das Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, das gem. Art. 1 Abs. 3 VvB für Berlin bindend ist, kommt als Rechtfertigung für die durch ein Paritätsgesetz bewirkten Eingriffe in Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 39 Abs. 1 VvB nicht in Betracht.<sup>58</sup>

Das Demokratieprinzip verlangt keine spiegelbildliche Abbildung der Zusammensetzung des Wahlvolkes im Parlament. Eine solche „Spiegelungstheorie“ folgt nicht aus dem demokratischen Prinzip, sondern stellt es auf den Kopf.<sup>59</sup> Ausgangs- und Bezugspunkt aller Staatsgewalt ist das Volk. Allein das Volk entscheidet über die Zusammensetzung des Parlaments, nicht hingegen das Parlament selbst. Dementsprechend sind die Abgeordneten nach der Verfassungsordnung Vertreter des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 38 Abs. 4 S. 1 VvB). Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich.<sup>60</sup> Sie repräsentieren das

<sup>56</sup> BVerfGE 156, 224 (244 Rn. 57).

<sup>57</sup> BVerfGE 169, 236 (286 Rn. 145: „soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen“).

<sup>58</sup> Ebenso statt vieler *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (162 f.); *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 253; *Klafki*, DÖV 2020, 856 (859 f.); *Lauenstein*, Parität und Parité. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu paritätischem Wahlrecht in Deutschland und Frankreich, 2024, S. 261; *Leisner*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 1, 2. Aufl. 2022, § 31 Rn. 115; *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (17); *Polzin*, Ad Legendum 2021, 17 (20); v. *Ungern-Sternberg*, JZ 2019, 525 (530 ff.); anderer Auffassung *Laskowski*, Streit 2015, 51 (56 ff.); *dies.*, Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, 2019, S. 125 (134 ff.), die den Erlass eines Paritätsgesetzes für Parlamentswahlen nicht nur als zulässig, sondern auch als geboten ansieht; für Zulässigkeit auch *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse, 2019, S. 293 f.

<sup>59</sup> *Gersdorf*, DÖV 2020, 779.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 121, 266 (305); 131, 316 (341 f.); 156, 224 (247 Rn. 65).

Volk grundsätzlich in seiner Gesamtheit.<sup>61</sup> Im Parlament schlagen sich die parteipolitischen Präferenzen des ganzen Volkes nieder, nicht dessen geschlechtermäßige, soziologische oder sonstige Zusammensetzung (Grundsatz der Gesamtrepräsentation).<sup>62</sup>

Ein Paritätsgesetz kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass Wahlen von Volksvertretungen darauf zielen, den Charakter von Wahlen als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung zu sichern, und dieses Ziel erst dann erreicht werde, wenn tatsächlich die Möglichkeit einer gleichberechtigten Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der Willensbildung bestehe. Es trifft zwar zu, dass in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung als zwingender Grund anerkannt ist, der Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit von Parteien rechtfertigen kann.<sup>63</sup> Diese Rechtfertigung zielt jedoch auf die Integration politischer Kräfte,<sup>64</sup> nicht auf eine Integration des weiblichen und des männlichen Geschlechts. Es wäre lebensfremd, die Bevölkerungsgruppen der Frauen und der Männer als zu integrierende politische Kräfte im Sinne des von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angenommenen Rechtfertigungsgrundes anzusehen.<sup>65</sup> Anderenfalls müssten auch andere gesellschaftliche Gruppen entsprechend ihrer Bedeutung im Parlament Berücksichtigung finden. Das wäre aber mit dem Grundsatz der Gesamtrepräsentation, das dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip zugrunde liegt, unvereinbar.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 44, 308 (316); 102, 224 (237); 130, 318 (342); 131, 316 (342); 140, 115 (149 f. Rn. 91); 156, 224 (247 Rn. 65); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 104).

<sup>62</sup> BVerfGE 131, 316 (342); 156, 224 (247 f. Rn. 66); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 105); BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457.

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84 (92); 71, 81 (97); 95, 408 (418); 120, 82 (107); 121, 266 (298); 132, 39 (50); 135, 259 (286).

<sup>64</sup> BVerfGE 95, 408 (419).

<sup>65</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1270 Rn. 108).

<sup>66</sup> S. nochmals BVerfGE 156, 224 (247 f. Rn. 66).

#### **IV. Rechtfertigung durch Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG**

Die in einem Paritätsgesetz für die Wahlen des Berliner Abgeordnetenhauses liegenden Eingriffe in Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und in die Parteienrechte des Art. 21 Abs. 1 GG könnten aber durch Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB und/oder durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt sein.

Zunächst werden der Inhalt und die Reichweite des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB ausgeleuchtet. Es wird gezeigt, dass das Land Berlin grundsätzlich nur zur Herstellung faktischer Chancengleichheit, nicht aber darüber hinaus zur Gewährleistung tatsächlicher Gleichstellung (Ergebnisgleichheit) der Geschlechter ohne Rücksicht auf ihre Qualifikation berechtigt ist. Etwas anderes gilt allerdings, wenn der Zugang zu Ämtern und Positionen nicht von bestimmten Qualifikationsanforderungen abhängig ist. In nicht qualifikationsgebundenen Bereichen des Staates und der Gesellschaft stellt die Unterrepräsentanz von Frauen regelmäßig Nachteile i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB dar, die auszugleichen sind. Diese Nachteile rechtfertigen Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen, zu denen auch starre Quoten gehören können (s. 1.). Ob Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB eine bloße Staatszielbestimmung darstellt oder auch ein subjektives Grundrecht gewährleistet, ist im Kontext des Erlasses eines Paritätsgesetzes für Berlin nicht von entscheidender Bedeutung (s. 2.). Von entscheidender Bedeutung ist aber, ob Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB auf die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses Anwendung findet. Es wird gezeigt, dass Art. 39 Abs. 1 VvB nicht *lex specialis* zu Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB ist, sondern beide Landesverfassungsbestimmungen nebeneinanderstehen und damit Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB Eingriffe in die Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB – ebenso wie in die Parteienrechte nach Art. 21 Abs. 1 GG – legitimieren kann (s. 3.). Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB kommt auch neben Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zur Anwendung (s. 4.). Dahingestellt bleiben kann, ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen des Landesverfassungsrechts, d.h. hier bei Beeinträchtigungen des Art. 39 Abs. 1 VvB, gilt, weil Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG keinen weiterreichenden Rechtfertigungstitel für Eingriffe in Art. 39 Abs. 1 VvB bildet (s. 5.). Sodann wird dargelegt, dass Art. 39 Abs. 1

VvB, Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB gleichrangige Verfassungsbestimmungen sind und der Güterausgleich nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz (Verhältnismäßigkeit) vorzunehmen ist (s. 6.). Paritätsvorgaben für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses können nach hier vertretener Auffassung dem Grundsatz praktischer Konkordanz entsprechen und mithin verfassungskonform sein (s. 7.).

1. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB: Berechtigung zum Erlass von Quotenregelungen zur Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit

Gem. Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB verpflichtet das Land Berlin, 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 (Art. 10 Abs. 3 S. 3 VvB).

Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB ist für Frauenfördermaßnahmen des Gesetzgebers nicht einschlägig, weil diese Verfassungsbestimmung – ebenso wie Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG – die rechtliche Gleichheit der Geschlechter gebietet und damit rechtliche Diskriminierungen untersagt. Darum geht es beim Erlass eines Paritätsgesetzes nicht. Das aktive und das passive Wahlrecht ist für Frauen ebenso wie für Männer verfassungsrechtlich gewährleistet (Art. 39 Abs. 1 VvB). Ein Paritätsgesetz für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses sucht nicht rechtliche, sondern tatsächliche (Chancen-)Gleichheit für Frauen sicherzustellen.

In Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (s. a)) verpflichtet Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB das Land Berlin zur Herstellung faktischer Chancengleichheit, nicht aber darüber hinaus zur Gewährleistung tatsächlicher Gleichstellung (Ergebnisgleichheit) der Geschlechter ohne Rücksicht auf ihre Qualifikation (s. b)). D.h., das Land darf nicht für Parität in dem Sinne sorgen, dass Frauen bei schlechterer Qualifikation gegenüber Männern Vorrang bei Auswahlentscheidungen erhalten. Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erlauben nur die Beseitigung geschlechtsbedingter Nachteile. Nachteile, die Frauen gegenüber Männern aufgrund einer schlechteren Qualifikation haben, sind keine Nachteile i.S.d. Art. 10 Abs. 3



S. 2 und 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Sie gestatten keine Fördermaßnahmen und rechtfertigen keine Eingriffe in Grundrechte Dritter oder in andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter. Dementsprechend sind starre, qualifikationsunabhängige Frauenquoten beim Zugang zu (öffentlichen) Ämtern unzulässig, für die bestimmte, justiziable und eine Bestenauslese ermöglichende Qualifikationsanforderungen gelten (s. c)). Etwas anderes gilt, wenn der Zugang zu Ämtern und Positionen nicht von bestimmten Qualifikationsanforderungen abhängig ist. In solchen nicht qualifikationsgebundenen Bereichen von Staat und Gesellschaft sind Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen gerechtfertigt, zu denen auch starre Quoten gehören können (s. d)).

- a) Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG: Gebot faktischer Chancengleichheit, nicht Gebot tatsächlicher Ergebnisgleichheit

In der aufgrund von Art. 5 des Einigungsvertrags eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission wurde diskutiert, ob in die Bundesverfassung lediglich eine Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung faktischer Chancengleichheit von Frauen und Männern oder auch ein tatsächlicher Gleichstellungsauftrag (Ergebnisgleichheit) aufgenommen werden sollte. Ein Antrag der SPD-Fraktion, in Art. 3 Abs. 2 GG die „Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ festzuschreiben, fand nicht die erforderliche Mehrheit. Es wurde eingewandt, dass „damit eine zu weitgehende Formulierung gewählt würde, da diese auf alle gesellschaftlichen Bereiche rekurriere. Es könne nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden, daß der Staat in alle Bereiche einwirken dürfe oder gar müsse.“<sup>67</sup> Verständigen konnte man sich deshalb nur auf eine Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung faktischer Chancengleichheit von Frauen und Männern.<sup>68</sup> In der Gesetzesbegründung zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG wird deutlich, „daß es (allein) darum geht, eine faktische Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu erreichen.“<sup>69</sup> Mit dem Auftrag zur Nachteilsbeseitigung in

---

<sup>67</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50.

<sup>68</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50; vgl. BVerfGE 156, 224 (258 Rn. 94).

<sup>69</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 Halbs. 2 ist die „Beseitigung geschlechtsbedingter gesellschaftlicher Nachteile“ gemeint.<sup>70</sup> „Eine vom Nachteil losgelöste Kompensation durch einen mit der konkreten Benachteiligung sachlich nicht verbundenen Vorteil soll hingegen nicht zulässig sein.“<sup>71</sup> Nachteile, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang zum Geschlecht stehen, sind von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht erfasst.<sup>72</sup> Von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht gedeckt sind mithin Nachteile für Frauen wegen einer geringeren beruflichen Qualifikation. Solche Nachteile sind nicht geschlechtsbedingt und deshalb von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht erfasst. Sie können daher keine rechtliche Benachteiligung und mithin keine Diskriminierung von Männern i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG rechtfertigen.<sup>73</sup> Dementsprechend ist auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ein solcher Gleichstellungsauftrag nicht zu entnehmen.<sup>74</sup> Das Bundesverfassungsgericht begründet dies mit dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, der auf die Durchsetzung der Gleichberechtigung, nicht aber auf die Herbeiführung tatsächlicher Gleichstellung abstelle, sowie mit den Gesetzesmaterialien.<sup>75</sup>

Zentrales Anliegen des Förderauftrages des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist die Beseitigung faktischer Nachteile und damit der faktischen Schlechterstellung von Frauen beim Zugang zu Berufen und Ämtern. Dieser Schlechterstellung von Frauen in der Vergangenheit und Gegenwart korrespondiert eine faktische Besserstellung von Männern. Durch Frauenförderung soll zugleich die faktische Besserstellung von Männern abgebaut werden, um faktische Chancengleichheit beider Geschlechter zu gewährleisten. Ohne Frauenförderung droht die faktische Besserstellung der Männer perpetuiert zu werden. Führen Frauenförderungsmaßnahmen zur rechtlichen Benachteiligung von Männern, ist im Rahmen der Güterabwägung maßgeblich zu berücksichtigen und zu gewichten, dass damit zugleich faktische Vorteile von Männern beseitigt werden, die sich nicht legitimieren lassen und deshalb durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu beseitigen sind. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

---

<sup>70</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6.

<sup>71</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6.

<sup>72</sup> Vgl. BT-Drs. 12/6633, S. 6.

<sup>73</sup> S. hierzu sogleich.

<sup>74</sup> BVerfGE 156, 224 (258 Rn. 94).

<sup>75</sup> BVerfGE 156, 224 (258 Rn. 94).

liegt der Gedanke zugrunde, die in Vergangenheit und Gegenwart bestehenden faktischen Vorteile von Männern zu beheben, um faktische Chancengleichheit von Frauen und Männern zu gewährleisten.

- b) Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB: Orientierung am Kompromisscharakter des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

An diesem Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hat sich der Berliner Verfassungsgesetzgeber bei Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB orientiert. Ebenso wie in der Gemeinsamen Verfassungskommission auf Bundesebene wurde in der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ auf Landesebene erörtert, ob das Land Berlin durch eine Verfassungsbestimmung verpflichtet werden sollte, über faktische Chancengleichheit hinaus für die Gleichstellung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu sorgen. Die Enquete-Kommission hatte die Regelung vorgeschlagen: „Das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern.“ Außerdem sollten Fördermaßnahmen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten zulässig sein.<sup>76</sup> Mit diesem Regelungsvorschlag sollte „keine starre Quote, sondern eine Kompensationsregel für bestehende Ungleichheiten“ begründet werden.<sup>77</sup>

In seiner Stellungnahme zum Schlussbericht der Enquete-Kommission hat der Senat den auf Bundesebene gefundenen Kompromissvorschlag ausdrücklich unterstützt und eine Regelung für die Berliner Verfassung vorgeschlagen, die sich an Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG orientiert und zugleich den Vorschlag der Enquete-Kommission aufgreift.<sup>78</sup> Der Gesetzentwurf zu Art. 10

---

<sup>76</sup> Abgh-Drs. 12/4376 S. 27.

<sup>77</sup> So ausdrücklich die Vorsitzende der Enquete-Kommission Künast, Abgeordnetenhaus von Berlin, 68. Sitzung v. 9.6.1994, Plenarprotokoll 12/68, S. 5841; s. auch Abgeordneter Rösler, Abgeordnetenhaus von Berlin, 68. Sitzung v. 9.6.1994, Plenarprotokoll 12/68, S. 5842; Abgeordneter Longolius, Abgeordnetenhaus von Berlin, 68. Sitzung v. 9.6.1994, Plenarprotokoll 12/68, S. 5845.

<sup>78</sup> Abgh-Drs. 12/5224, S. 3.

Abs. 3 S. 2 und 3 VvB sah eine Übernahme der Empfehlung der Enquete-Kommission vor.<sup>79</sup>

- c) Unzulässigkeit starrer, qualifikationsunabhängiger Frauenquoten beim Zugang zu Ämtern mit Qualifikationsanforderungen

Wie dargelegt, zielt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nur auf die „Beseitigung geschlechtsbedingter gesellschaftlicher Nachteile“. „Eine vom Nachteil losgelöste Kompensation durch einen mit der konkreten Benachteiligung sachlich nicht verbundenen Vorteil soll hingegen nicht zulässig sein.“<sup>80</sup> Dementsprechend sind Nachteile für Frauen wegen einer geringeren beruflichen Qualifikation nicht geschlechtsbedingt und von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht erfasst. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG weist damit dieselbe Struktur wie Art. 3 Abs. 3 GG auf, der Diskriminierungen nur „wegen“ der (Diskriminierungs-)Merkmale i.S.d. Vorschrift verbietet.

Nachteilskompensationen i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB können Grundrechte Dritter und andere Verfassungspositionen beeinträchtigen. So können Paritätsregelungen beim Zugang zum öffentlichen Dienst das Recht des männlichen Mitbewerbers aus Art. 33 Abs. 2 GG und das ebenfalls in dieser Verfassungsbestimmung wurzelnde Interesse des Dienstherrn an bestmöglichem Personal berühren. Das Gleiche gilt für Paritätsregelungen für die Privatwirtschaft, die in Grundrechte von Männern und von Unternehmen eingreifen. Nachteilskompensationen i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB können zwar Eingriffe in Grundrechte Dritter und in sonstige Verfassungsgüter grundsätzlich rechtfertigen.<sup>81</sup> Das gilt jedoch nur, wenn geschlechtsbedingte Nachteile ausgeglichen werden. Nachteile von Frauen wegen geringerer Qualifikation sind

<sup>79</sup> Abgh-Drs. 12/4874, S. 2.

<sup>80</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6.

<sup>81</sup> Aus der Begründung zur Änderung der Berliner Verfassung folgt, dass der Ausgleich bestehender Ungleichheiten zum Zwecke der Frauenförderung „keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot darstellt“, also nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB verstößt (Abgh-Drs. 12/4874, S. 7). Der Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB soll mithin nach den Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers Eingriffe in Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB rechtfertigen können; so auch das einhellige Schrifttum, s. *Driehaus/Quabeck*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 10 Rn. 19; *Schönrock*, in: Ogorek/Badenberg (Hrsg.), BeckOK Verfassung Berlin, 3. Edition Stand: 1.11.2025, Art. 10 Rn. 23; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann

von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB nicht erfasst. Entsprechende Kompensationen rechtfertigten keine Eingriffe in Grundrechte Dritter und sonstiges Verfassungsrecht. Sie wären verfassungswidrig.

Hieraus folgt, dass die Unterrepräsentanz von Frauen in Berufen, für die bestimmte Qualifikationsanforderungen gelten, nicht bereits einen Nachteil begründet, der den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB auslöst und Eingriffe in Grundrechte Dritter sowie andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter rechtfertigt. Zwar geht der Verfassungsgesetzgeber in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG davon aus, dass „Benachteiligungssituationen vorhanden sind, die beseitigt werden sollen.“<sup>82</sup> Gleichwohl verlangen sowohl Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB als auch kollidierende Grundrechte und Verfassungsgüter die Prüfung, dass die „Benachteiligungssituationen“ geschlechtsbedingt sind und nicht auf einer geringeren Qualifikation von Frauen beruhen. Von Verfassungs wegen reicht der Hinweis auf eine Unterrepräsentanz von Frauen bei qualifikationsgebundenen Berufen auf abstrakter Ebene nicht aus. Vielmehr bedarf es einer Prüfung im konkreten Fall, ob die Frau über eine (zumindest) gleiche Qualifikation verfügt wie der Mann. Ist dies nicht der Fall, ist also der männliche Mitbewerber besser qualifiziert, ist der Nachteil nicht geschlechtsbedingt, sondern basiert auf einer geringeren Qualifikation der Frau. Für einen Nachteilsausgleich i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und für eine Rechtfertigung von Eingriffen in kollidierende Grundrechte sowie Verfassungsgüter ist dann kein Raum.

Aus diesem Grund besteht entsprechend der 1994 in der Verfassungskommission<sup>83</sup> und im Rahmen der Änderung der Verfassung von Berlin vertretenen Überzeugung in der Rechtsprechung und im Schrifttum weithin Einig-

---

(Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 10 Rn. 26; ebenso zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG implizit BVerfGE 156, 224 (259 Rn. 97 und 266 Rn. 112: „gleichrangig“); aus dem Schrifttum statt vieler *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 453; *Wolff/Kluth*, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 17.

<sup>82</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6.

<sup>83</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50.

keit darin, dass starre, qualifikationsunabhängige Frauenquoten beim Zugang zu öffentlichen oder privaten beruflichen Stellen unzulässig sind. Das entspricht auch der Rechtsprechung des EuGH.<sup>84</sup> Demgegenüber sind flexible Quoten für den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft, die Frauen in Bereichen, in denen sie gegenüber Männern unterrepräsentiert sind, bei gleicher Qualifikation bevorzugen, nach ganz überwiegender Meinung zulässig. Eine Ausnahme besteht nur, wenn in der Person eines männlichen Mitbewerbers liegende (soziale) Gründe überwiegen.<sup>85</sup>

d) Zulässigkeit starrer Quoten beim Zugang zu Ämtern ohne oder mit nicht überprüfbaren Qualifikationsanforderungen

Anders liegen die Dinge, wenn der Zugang zu Ämtern und Positionen nicht von bestimmten Qualifikationsanforderungen abhängig ist. Existieren keine zugangsbezogenen Qualifikationsanforderungen, ist für eine vergleichende Betrachtung der in Betracht kommenden weiblichen und männlichen Personen kein Raum. Da Frauen prinzipiell nicht weniger geeignet sind als Männer für nicht qualifikationsgebundene Posten, ist die Unterrepräsentanz von Frauen in nicht qualifikationsgebundenen Bereichen von Staat und Gesellschaft ein Indiz für „Benachteiligungssituationen“,<sup>86</sup> also für Nachteile i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB, die auszugleichen sind. Diese Nachteile rechtfertigen Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen, zu denen auch starre Quoten gehören können. Das gilt wenigstens dann, wenn andere Mittel nicht ersichtlich sind, um den chancengleichen Zugang von Frauen zu nicht qualifikationsgebunden Ämtern und Positionen zu gewährleisten und den verfassungsrechtlichen Frauenförderungsauftrag zu erfüllen.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Zur Diskussion m.w.N. s. nur *Boysen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 169 ff.; *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 458; *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 108. EL August 2025, Art. 3 Abs. 2 Rn. 90 m.w.N.

<sup>85</sup> Zur Diskussion etwa *Boysen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 169 ff.; *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 108. EL August 2025, Art. 3 Abs. 2 Rn. 94 m.w.N.

<sup>86</sup> Gesetzesbegründung zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (BT-Drs. 12/6633, S. 6).

<sup>87</sup> *Papier*, Gesetzliche Vorgabe für die Quotierung von Wahlgremien in der Verwaltung zwischen Demokratieprinzip, Prinzip der besten Auswahl und Gleichstellungsziel, in:

Dementsprechend geht auch der EuGH im Hinblick auf den qualifikationsunabhängigen Zugang zu knappen Ressourcen wie Kinderbetreuungsplätzen davon aus, dass Frauen gegenüber Männern bevorzugt werden dürfen, um einer Unterrepräsentanz von Frauen im Beruf entgegenzuwirken und damit bestehende Nachteile für sie zu beheben.<sup>88</sup> Und auch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesarbeitsgericht haben starre geschlechtsbezogene gesetzliche Mindestquoten für die Wahlen zum Personalrat und zum Betriebsrat, deren Besetzung sich nicht nach Qualifikationskriterien bemisst (s. für den Betriebsrat § 15 Abs. 2 BetrVG), durch den Frauenförderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als gerechtfertigt angesehen.<sup>89</sup>

Ebenfalls ging der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Aufnahme des Art. 10 Abs. 3 VvB davon aus, dass starre Quoten zugunsten von Frauen beim Zugang zu Organen, der sich nicht nach Qualifikation, sondern nach anderen Gesichtspunkten richte, verfassungsrechtlich unproblematisch sind. Im Schlussbericht der Enquete-Kommission, in der Stellungnahme der Landesregierung zu dem Schlussbericht und im Gesetzentwurf zur Änderung der Berliner Verfassung war als weitere Bestimmung des Art. 10 Abs. 3 VvB vorgesehen, „daß Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluß- oder Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind.“<sup>90</sup> Nach Auffassung der Landesregierung wurde eine solche paritätische Besetzung von Beschluss- und Beratungsorganen „für relativ

---

Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, 2019, S. 185 (188 f.) bezogen auf starre Quoten für Aufsichtsgremien ohne klares Qualifikationsprofil.

<sup>88</sup> EuGH, NJW 2002, 1859 (1860 ff. Rn. 24 ff.); s. dazu auch *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 458.

<sup>89</sup> BVerwG, NZA-RR 2000, 330 (332 ff.); BAG, NZA 2005, 1252 (1253 ff.); s. dazu auch *Papier*, Gesetzliche Vorgabe für die Quotierung von Wahlgremien in der Verwaltung zwischen Demokratieprinzip, Prinzip der besten Auswahl und Gleichstellungsziel, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, 2019, S. 185 (189).

<sup>90</sup> Abgh-Drs. 12/4376, S. 27; Abgh-Drs. 12/5224, S. 3; Abgh-Drs. 12/4874, S. 2.

unproblematisch“ gehalten, weil sich der Zugang zu solchen Organen nicht nach dem Prinzip der Bestenauslese i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG bestimme.<sup>91</sup>

Gelten für den Zugang zu bestimmten Ämtern oder Stellen keine Qualifikationsanforderungen, die eine vergleichende Bewertung der Kandidatinnen und Kandidaten nach Maßgabe des Prinzips der Bestenauslese ermöglichen, deutet die Unterrepräsentanz von Frauen auf einen Nachteil hin, der den Schutzauftrag gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB begründet. Da Frauen und Männer für qualifikationsindifferente Ämter und Stellen gleichermaßen geeignet sind, stellt eine gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Besetzung (starre Quote) einen Nachteilsausgleich i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB dar.

Das Gleiche muss gelten, wenn für den Zugang zu Ämtern und Stellen zwar Qualifikationserfordernisse existieren, diese aber kaum oder gar nicht messbar und damit einer Überprüfung sowie Justiziabilität unzugänglich sind. So ist weitgehend anerkannt, dass Ämter auf staatlicher und kommunaler Ebene, die durch Wahlen besetzt werden, nicht dem Prinzip der Bestenauslese des Art. 33 Abs. 2 GG unterfallen.<sup>92</sup> Solche Wahlämter sind dadurch gekennzeichnet, dass die Wahlentscheidung nicht nach Maßgabe der besten Eignung und Qualifikation erfolgt. Außerdem wird die Kreation durch geheime Wahl vorgenommen, die einer inhaltlichen Überprüfung nicht zugänglich ist. Es liegt in der Natur von Wahlen, dass ihnen subjektive Auswahlkriterien zugrunde liegen.

Aus diesem Grund werden qualifikationsunabhängige, starre Quoten zugunsten von Frauen bei der Besetzung von Leitungsorganen privater Unternehmen für zulässig gehalten.<sup>93</sup> Das gilt insbesondere für die gesetzliche Mindestquote für Aufsichtsräte und Vorstände von Kapitalgesellschaften.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Abgh-Drs. 12/5224, S. 3.

<sup>92</sup> BVerfGE 143, 22 (29 Rn. 21 m.w.N.); aus dem Schrifttum s. nur *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 15.

<sup>93</sup> *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 108. EL August 2025, Art. 3 Abs. 2 Rn. 109; *Froese*, in: Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2. EL 2023, Art. 3 Abs. 2 Rn. 53.

<sup>94</sup> *Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 78; *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 108. EL August 2025, Art. 3 Abs. 2 Rn. 116.



Diese gesetzlichen Bestimmungen verzichten – anders als Frauenförderungsbestimmungen beim Zugang zum öffentlichen Dienst – auf das Erfordernis gleicher Qualifikation. Die Zulässigkeit solcher absoluten Quoten wird damit begründet, dass es sich bei der Besetzung der Positionen um den Zugang zu Wahlämtern handele. Bei solchen Wahlämtern lasse sich die Gleichwertigkeit der Qualifikation der zur Wahl stehenden Personen kaum feststellen.<sup>95</sup> Aus diesem Grund werden qualifikationsunabhängige Quoten beim Zugang zu Führungspositionen privater Unternehmen für zulässig erachtet.

Solche starren, qualifikationsunabhängigen Quoten müssen auch bei der Wahl von Kandidatinnen und Kandidaten für Landes-/Bezirkslisten von Parteien zulässig sein. Bei der Besetzung der Listen durch die politischen Parteien lässt sich der Standpunkt einnehmen, dass die Auswahl der Kandidierenden primär nach politischen Gesichtspunkten erfolgt und weniger nach Qualifikation. Doch selbst wenn man den politischen Rekrutierungs- und Auswahlprozess als Qualifikationsauslese im weiteren Sinne verstünde, beruhte er nicht auf einer Bestenauslese nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG. Bei dem Zugang zu den Listen der Parteien gelten keine dem Zugang zum öffentlichen Dienst vergleichbar messbaren und damit justiziablen Qualifikationserfordernisse. Die Qualifikation für die Wahl auf solche Listen ist nicht messbar und damit nicht überprüfbar und nicht justiziabel. Die Auswahlentscheidung richtet sich weniger nach objektiven als nach subjektiven Gesichtspunkten. Unter diesen Voraussetzungen folgt aus der Unterrepräsentanz und/oder schlechteren Platzierung von Frauen auf den Parteienlisten und entsprechend im Parlament der nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB auszugleichende Nachteil.<sup>96</sup> Auch insoweit sind qualifikationsunabhängige, absolute Quoten zugunsten von Frauen prinzipiell zulässig.

---

<sup>95</sup> *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 108. EL August 2025, Art. 3 Abs. 2 Rn. 109.

<sup>96</sup> Hierzu näher unter D) IV. 7. a) (2), S. 45 f.

## 2. Grundrecht oder Staatszielbestimmung?

Ob Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB eine objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung oder ein subjektiv-rechtliches Grundrecht beinhaltet, ist für die Frage, ob das Land Berlin ein Paritätsgesetz für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses erlassen darf, nicht von entscheidender Bedeutung und muss daher nicht verbindlich geklärt werden. Nicht nur Grundrechte, sondern auch Staatszielbestimmungen vermögen Eingriffe in kollidierendes Verfassungsrecht zu rechtfertigen.<sup>97</sup> Gleichwohl seien dazu einige, wenige Bemerkungen angebracht.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat bislang nicht entschieden, ob Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB allein als Staatszielbestimmung zu verstehen ist oder auch als Grundrecht, das subjektive Ansprüche Einzelner begründet.<sup>98</sup> Nach Ansicht des Schrifttums kommt Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB kein subjektiv-rechtlicher Charakter zu.<sup>99</sup>

Auch in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sieht das überwiegende Schrifttum kein Grundrecht, sondern eine Staatszielbestimmung.<sup>100</sup> Begründet wird dies v.a. mit der Gesetzesbegründung, in der zum einen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Staatszielbestimmung bezeichnet und zum anderen darauf verwiesen

<sup>97</sup> Aus der Begründung zur Änderung der Berliner Verfassung folgt, dass der Ausgleich bestehender Ungleichheiten zum Zwecke der Frauenförderung „keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot darstellt“, also nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB verstößt (Abgh-Drs. 12/4874, S. 7). Der Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB soll mithin nach den Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers Eingriffe in Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB rechtfertigen können und zwar unabhängig davon, ob man Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB als Grundrecht oder als Staatszielbestimmung versteht; so auch das einhellige Schrifttum, s. *Driehaus/Quabeck*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 10 Rn. 19; *Schönrock*, in: Ogorek/Badenberg (Hrsg.), BeckOK Verfassung Berlin, 3. Edition Stand: 1.11.2025, Art. 10 Rn. 23; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 10 Rn. 26; ebenso zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG implizit BVerfGE 156, 224 (259 Rn. 97 und 266 Rn. 112: „gleichrangig“).

<sup>98</sup> VerfGH Berlin, Beschluss v. 16.05.2002 – 32/01, Rn. 24; ebenfalls offenlassend OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2018, 107 (108 Rn. 11).

<sup>99</sup> *Driehaus/Quabeck*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 10 Rn. 19; *Schönrock*, in: Ogorek/Badenberg (Hrsg.), BeckOK Verfassung Berlin, 3. Edition Stand: 1.11.2025, Art. 10 Rn. 23; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 10 Rn. 26.

<sup>100</sup> Für die Einordnung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Staatszielbestimmung etwa *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 452.

wird, dass „kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln“ begründet werde.<sup>101</sup> Zum ersten Argument: Auch wenn in der Gesetzesbegründung von einer Staatszielbestimmung die Rede ist, folgt hieraus nicht, dass der Verfassungsgesetzgeber Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG keine grundrechtliche Bedeutung zumessen wollte. Gemeint sein könnte auch, dass sich Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht in einem Abwehrgehalt (status negativus) erschöpft, sondern auch und zuvörderst auf ein positives Handeln (status positivus) gerichtet ist. Vor allem aber spricht gegen die Qualifizierung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als reine Staatszielbestimmung, dass mit ihm die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 2 GG a.F. vor Inkrafttreten des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kodifiziert wurde.<sup>102</sup> Da das Bundesverfassungsgericht den geschlechterbezogenen Förderauftrag aus dem Grundrecht des Art. 3 Abs. 2 GG a.F. abgeleitet hat,<sup>103</sup> kann für Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nichts anderes gelten. Auch diese Verfassungsnorm kann nur als Grundrecht verstanden werden, weil sie der Umsetzung der Karlsruher Judikatur zu Art. 3 Abs. 2 GG a.F. diene.<sup>104</sup> Nichts anderes folgt aus der Normsystematik. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG steht in dem ersten Abschnitt des Grundgesetzes über „Die Grundrechte“ und nicht in den Staatszielbestimmungen der Art. 20 und Art. 20a GG. Aus denselben Gründen (Wortlaut, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 2 GG a.F. und Systematik) ist auch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Grundrecht und nicht als Staatszielbestimmung einzuordnen.

---

<sup>101</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50.

<sup>102</sup> S. Begründung zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, BT-Drs. 12/6633, S. 5: „Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes, nach dem Männer und Frauen gleichberechtigt sind, ist anfangs nur im Sinne einer normativen Gleichheit verstanden worden. Erst in jüngerer Zeit ist – auch durch das Bundesverfassungsgericht – eine weitergehende Bedeutung des Artikels 3 Abs. 2 des Grundgesetzes dahin entfaltet worden, daß sein Gleichberechtigungsgebot sich auch auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit erstreckt. Dies soll nunmehr durch die Verpflichtung des Staates zum Ausdruck gebracht werden, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.“ (Hervorhebung nur hier)

<sup>103</sup> S. BVerfGE 85, 191 (206 f.).

<sup>104</sup> S. Fn. 102 (S. 34).

Auch spricht gegen den Grundrechtscharakter des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht, dass nach der Gesetzesbegründung aus der Norm „kein Individualanspruch“ folge.<sup>105</sup> Der Gesetzgeber hat damit nur die Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass aus dem verfassungsrechtlichen Förderauftrag – wie auch bei anderen verfassungsrechtlichen Förderaufträgen (s. z. B. grundrechtliche Schutzpflichten, Art. 6 Abs. 1 GG)<sup>106</sup> – kein Anspruch „auf ein bestimmtes staatliches Handeln“ folgt.<sup>107</sup> Der Staat ist bei der Erfüllung seines Förderauftrages hinsichtlich der Wahl der Mittel frei. Verlangt werden kann aber, dass er „Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung“ ergreift.<sup>108</sup> Dass nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG „kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln“ besteht, schließt einen Individualanspruch auf (überhaupt ein) staatliches Handeln nicht aus. Steht mithin die Gesetzesbegründung zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG der Vermittlung subjektiver Rechte nicht entgegen, folgt der subjektiv-rechtliche Gehalt der Norm verbindlich aus dem Charakter des Förderauftrages als Grundrecht. Die Grundrechte des Grundgesetzes begründen subjektive Rechte. Ein entsprechender subjektiv-rechtlicher Charakter kommt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und auch Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB zu. Dementsprechend geht wohl auch das Bundesverfassungsgericht implizit davon aus, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ein Grundrecht darstellt, aus dem ein subjektives Recht folgt.<sup>109</sup>

3. Anwendbarkeit des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB auf die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses: Art. 39 Abs. 1 VvB ist kein *lex specialis* gegenüber Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB

Art. 39 Abs. 1 VvB ist gegenüber Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB nicht *lex specialis*. Beide Landesverfassungsbestimmungen stehen nebeneinander.

<sup>105</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50.

<sup>106</sup> S. nur BVerfGE 39, 316 (326); 82, 60 (81); 87, 1 (35); 88, 203 (260); 110, 412 (436, Rn. 72) – ständige Rechtsprechung.

<sup>107</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50; s. auch BVerfGE 109, 64 (90); 156, 224 (260 Rn. 98).

<sup>108</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 50.

<sup>109</sup> Vgl. BVerfGE 104, 373 (393); BVerfG, NJW 2014, 843 (844); offenlassend BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (467 Rn. 128); aus dem Schrifttum, das Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auch als subjektives (Grund-)Recht versteht, s. nur Jarass, in: Jarass/Piero (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 113; Gersdorf, DÖV 2020, 779 (780 f.).

Es wird die Auffassung vertreten, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen des Wahlrechts keine Anwendung finde, weil Art. 38 Abs. 1 GG als *lex specialis* den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verdränge.<sup>110</sup> Begründet wird diese Auffassung im Wesentlichen damit, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit in Art. 38 Abs. 1 GG (s. auch Art. 39 Abs. 1 VvB) spezialgesetzlich geregelt sei.<sup>111</sup>

Zwar geht der Grundsatz der Gleichheit der Wahl (s. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 39 Abs. 1 VvB) als spezialgesetzliche Regelung dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 10 Abs. 1 VvB) vor.<sup>112</sup> Das Gleiche gilt aber nicht im Verhältnis zwischen dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (s. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 39 Abs. 1 VvB) und dem Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bzw. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 GG und das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als spezialgesetzliche Ausprägungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nebeneinander anwendbar.<sup>113</sup> Besondere Gleichheitssätze stehen grundsätzlich im Wege der Idealkonkurrenz zueinander.<sup>114</sup> Etwas anderes kann nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nur gelten, „wenn zwischen mehreren besonderen Gleichheitssätzen ein eigenständiges Spezialitätsverhältnis besteht“, <sup>115</sup> was im Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nicht der Fall ist.<sup>116</sup> Das Bundesverfassungsgericht begründet dies u.a. damit, dass beide Verfassungsnormen unterschiedliche Schutzzwecke haben: Art. 38 Abs. 1 GG dient der Egalität der Staatsbürger, Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG dient der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderung. Mit Blick auf diese gänzlich

<sup>110</sup> Vgl. Koch, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 73; Morlok/Hobusch, NVwZ 2019, 1734 (1736 f.); Pernice-Warnke, DVBl. 2020, 81 (86 f.); Roth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2002, Art. 38 Rn. 79; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).

<sup>111</sup> Morlok/Hobusch, NVwZ 2019, 1734 (1736); Pernice-Warnke, DVBl. 2020, 81 (86 f.); v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533); vgl. auch Roth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2002, Art. 38 Rn. 79.

<sup>112</sup> Grundlegend BVerfGE 99, 1 (8 ff.).

<sup>113</sup> BVerfGE 151, 1 (22 Rn. 51).

<sup>114</sup> BVerfGE 151, 1 (22 Rn. 51).

<sup>115</sup> BVerfGE 151, 1 (22 Rn. 51).

<sup>116</sup> BVerfGE 151, 1 (23 Rn. 52).

unterschiedlichen Schutzzwecke hält das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG für nebeneinander anwendbar.<sup>117</sup>

Entsprechendes gilt für das Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ebenso wie für das Verhältnis von Art. 39 Abs. 1 VvB und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB. Auch insoweit liegen den Verfassungsbestimmungen unterschiedliche Schutzzwecke zugrunde. Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 39 Abs. 1 VvB dienen der Egalität der Staatsbürger. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB sind – anders als Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB – keine rechtlichen Diskriminierungsverbote, sondern enthalten Fördergebote zugunsten der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen. Mit Blick auf diese unterschiedlichen Zielsetzungen sind der Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 GG bzw. Art. 39 Abs. 1 VvB und das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bzw. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB nebeneinander anwendbar.<sup>118</sup>

Dementsprechend geht auch das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neben Art. 38 Abs. 1 GG steht und „gleichrangig“ anzuwenden ist. In der Entscheidung vom 15. Dezember 2020 zur Wahlprüfungsbeschwerde i.S. Parität bei der Bundestagswahl heißt es: „Im wahlrechtlichen Kontext kommt hinzu, dass die Wahlprüfungsbeschwerde substantiiert darlegen müsste, wie der Gesetzgeber zugleich den gleichrangigen verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Rechnung tragen kann und diese mit dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG abzuwägen sind.“<sup>119</sup> An anderer Stelle heißt es: „Vielmehr spricht vieles dafür, dass sich diese Verfassungsgüter

<sup>117</sup> BVerfGE 151, 1 (23 Rn. 52).

<sup>118</sup> Im Ergebnis ebenso bezogen auf das Grundgesetz BVerfGE 156, 224 (255 Rn. 85) unter Hinweis auf BVerfGE 151, 1 22 f. Rn. 51 f.; *Boysen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 168, 172; *Fontana*, DVBl. 2019, 1153 (1157); *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 457; *Lauenstein*, Parität und Parité. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu paritätischem Wahlrecht in Deutschland und Frankreich, 2024, S. 261; *Meyer*, NVwZ 2019, 1245 (1248); *Möllers*, JZ 2021, 338 (343).

<sup>119</sup> BVerfGE 156, 224 (259 Rn. 97).

gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.“<sup>120</sup>

Auch Landesverfassungsgerichte haben anerkannt, dass der landesverfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlgleichheit den landesverfassungsrechtlichen Förderauftrag zugunsten tatsächlicher Gleichberechtigung von Frauen und Männern nicht verdrängt, sondern der Förderauftrag als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit zum Tragen kommen kann.<sup>121</sup>

Für die Qualifizierung des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in Art. 39 Abs. 1 VvB spricht auch die Parallele zu grundrechtlichen Kollisionslagen. Es ist anerkannt, dass Frauenförderungsmaßnahmen, die eine rechtliche Diskriminierung von Männern bewirken (vgl. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG), gerechtfertigt sein können durch den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG.<sup>122</sup> Ebenso können die von Frauenförderungsmaßnahmen ausgehenden Eingriffe in Grundrechte von Unternehmen (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG) auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gestützt werden. Das Gleiche gilt für den Zugang zum öffentlichen Dienst, bei dem Frauenförderungsmaßnahmen mit Art. 33 Abs. 2 GG kollidieren, was durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG legitimiert sein kann. Ebenso wie Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in Grundrechte und in das grundrechtsgleiche Recht aus Art. 33 Abs. 2 GG zum Tragen kommt, kann er Eingriffe in die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG und damit auch in den Grundsatz der Wahlgleichheit legitimieren.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass Art. 39 Abs. 1 VvB nicht *lex specialis* gegenüber Art. 10 Abs. 3 S. 1, 2 VvB ist und den landesverfassungsrechtlichen Förderauftrag für Frauen daher nicht verdrängt. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB kommt als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen des

---

<sup>120</sup> BVerfGE 156, 224 (266 Rn. 112).

<sup>121</sup> Vgl. BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (467 f. Rn. 129 und 133); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1271 Rn. 122); offengelassen von VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 – 55/19 Rn. 206 (juris).

<sup>122</sup> Nachweise in Fn. 81 (S. 27).

Art. 39 Abs. 1 VvB zum Tragen. Beide Landesverfassungsbestimmungen stehen nebeneinander.

4. Anwendbarkeit des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB neben Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG?

Die Anwendbarkeit des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB könnte allerdings wegen einer Kollision mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nach Art. 142 GG oder nach Art. 31 GG ausgeschlossen sein. Nach Art. 142 GG finden Bestimmungen der Landesverfassungen Anwendung, wenn sie in Übereinstimmung mit Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. Übereinstimmende Grundrechtsgewährleistungen liegen jedenfalls dann vor, wenn die Landesgrundrechte den gleichen Schutz gewähren wie die Grundrechte des Grundgesetzes.<sup>123</sup> Ein entsprechender Maßstab gilt nach Art. 31 GG für Kollisionen von Bundes- und Landesrecht außerhalb der Grundrechte. Landesrecht hat nach Art. 31 GG Bestand, wenn es nicht mit Bundesrecht kollidiert. Nur bei einer Kollision bricht Bundesrecht (entgegenstehendes) Landesrecht.

Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB bietet, wie gezeigt, den gleichen Schutz wie Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und kommt deshalb prinzipiell neben Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zur Anwendung. Das gilt ungeachtet dessen, ob Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB ein Grundrecht oder eine Staatszielbestimmung darstellt.<sup>124</sup> Im ersten Fall kommt Art. 142 GG zum Tragen, wonach Bestimmungen der Landesverfassungen in Kraft bleiben, wenn sie in Übereinstimmung mit Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. Im zweiten Fall, wenn man in Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB – entgegen der hier für richtig befundenen Ansicht – kein Grundrecht, sondern eine Staatszielbestimmung sähe, käme nicht Art. 142 GG, sondern Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) zum Tragen. Auch dann würde Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB gelten, weil diese Vorschrift keinen geringeren Schutz als Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG begründet, also nicht mit der grundgesetzlichen Norm kollidierte.

---

<sup>123</sup> Statt aller *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 41 ff.

<sup>124</sup> Dazu D) IV. 2., S. 33 ff.



5. Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 21 Abs. 1 GG

Stehen demnach Art. 10 Abs. 3 Abs. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG prinzipiell gleichrangig nebeneinander, könnte die Geltung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ausgeschlossen sein, weil die Vorschrift im Rahmen des Landesverfassungsrechts, d.h. als Rechtfertigungsgrund für durch ein Paritätsgesetz bewirkte Eingriffe in Art. 39 Abs. 1 VvB zur Anwendung kommen soll. Prinzipiell stehen Landes- und Bundesverfassungsrecht als getrennte Verfassungsräume nebeneinander.<sup>125</sup> Art. 28 Abs. 1 GG verlangt keine Uniformität, sondern lediglich ein gewisses Maß an Homogenität der Landesverfassungen und des Grundgesetzes. Der durch Art. 28 Abs. 1 GG eingeräumte Spielraum für den Landesverfassungsgesetzgeber bezieht sich unzweifelhaft auf die staatsorganisationsrechtlichen Prinzipien des Grundgesetzes. Dieser Spielraum darf nicht durch eine uneingeschränkte Bindung der Länder an das Grundgesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG eingeengt werden. Ob Gleiches für die Grundrechte des Grundgesetzes gilt, an die die Länder nach Art. 1 Abs. 3 GG gebunden sind, erscheint mit Blick auf den Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG („Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“) und die Sondervorschrift des Art. 142 GG zweifelhaft.<sup>126</sup>

Auch diese Frage kann aber dahinstehen. Selbst wenn Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bei Eingriffen in die Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB anwendbar wäre, wiese er keinen im Vergleich zu Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB weitergehenden Regelungsinhalt auf. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hat daher allenfalls Bedeutung als paralleler, kumulativer Rechtfertigungsgrund für ein Berliner Paritätsgesetz neben Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB. Die Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG neben Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB schaffte daher allenfalls gleiche, nicht aber weiterreichende Rechtfertigungsmöglichkeiten.

Aus diesem Grund kann dahingestellt bleiben, ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen des Landesverfassungsrechts, d.h. hier bei Beeinträchtigungen

---

<sup>125</sup> Vgl. BVerfGE 99, 1 (10); BVerfG, BeckRS 2021, 42457 Rn. 46.

<sup>126</sup> Zur Problematik der Bindung des Landeswahlgesetzgebers an Art. 3 Abs. 2 GG s. BVerfG, BeckRS 2021, 42457 Rn. 46.

des Art. 39 Abs. 1 VvB, gilt. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bildet jedenfalls keinen weiterreichenden Rechtfertigungstitel für Eingriffe in Art. 39 Abs. 1 VvB.

6. Gleichrangigkeit von Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Güterausgleich nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz

Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gelten für den gesamten staatlichen und gesellschaftlichen Bereich einschließlich der Parteien und des Parlaments. Sie werden weder durch Art. 39 Abs. 1 VvB noch durch Art. 21 Abs. 1 GG verdrängt.

Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG tragen dem Umstand Rechnung, dass für Frauen trotz gleicher Rechte auch heute noch faktische Nachteile beim Erreichen beruflicher Positionen bestehen. Dementsprechend zielt Art. 10 Abs. 3 S. 3 VvB auf den Ausgleich bestehender Ungleichheiten (vgl. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG: „Beseitigung bestehender Nachteile“).

Das Fördergebot des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gilt allerdings nicht absolut. Vielmehr steht es den Wahlgrundsätzen des Art. 39 Abs. 1 VvB und den Parteienrechten des Art. 21 Abs. 1 GG gleichrangig gegenüber. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat im Jahr 2020 zwar entschieden, dass das Demokratieprinzip der Landesverfassung einschließlich des Prinzips der Gesamtrepräsentation per se Vorrang habe vor dem landesverfassungsrechtlichen Fördergebot zugunsten von Frauen und einer Abwägung nicht zugänglich sei.<sup>127</sup> Zur Begründung hat es auf mögliche Folgen von Paritätsregelungen für andere Verfassungsprinzipien wie die Volksgesetzgebung verwiesen und gefragt, ob für diese eine Mindest-Geschlechterquote bei den Abstimmenden zu fordern wäre.<sup>128</sup> Diese Frage lässt sich eindeutig verneinen, weil es bei Abstimmungen – ebenso wie bei der Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts – keine strukturellen geschlechtsbedingten Nachteile für Frauen gibt, auf denen der landesverfassungsrechtliche und grundgesetzliche Förderauftrag beruht. Vor

<sup>127</sup> Vgl. VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 – 55/19 Rn. 209 ff. (juris).

<sup>128</sup> Vgl. VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 – 55/19 Rn. 212 (juris).

allem aber ist die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg durch die jüngere Judikatur des Bundesverfassungsgerichts überholt, wonach die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze und das grundrechtliche Frauenförderungsgebot einander „gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.“<sup>129</sup>

Für eine solche Gleichrangigkeit spricht schließlich wiederum der Vergleich mit anderen Kollisionslagen. Wie bereits dargelegt, kann der Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG Eingriffe in kollidierende Verfassungsgüter wie in das Prinzip der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG oder wie in Grundrechte benachteiligter Männer und regulierter Unternehmen (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG) grundsätzlich rechtfertigen. Unstreitig stehen die kollidierenden Verfassungsgüter gleichrangig nebeneinander und sind nach Maßgabe des Prinzips praktischer Konkordanz zu einem verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Nichts anderes kann deshalb gelten für die kollidierenden Verfassungsbestimmungen der Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 21 Abs. 1 GG und der Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, zumal Art. 39 Abs. 1 VvB und Art. 33 Abs. 2 GG dieselbe verfassungsrechtliche Funktion des status activus betreffen, also „Rechte im und für den Staat“ begründen.

Demgemäß haben weder Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 21 Abs. 1 GG noch Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG per se Vorrang. Die kollidierenden Verfassungsgüter sind vielmehr im Rahmen einer Abwägung nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz so zum Ausgleich zu bringen, dass sie in möglichst hohem Maße Wirksamkeit entfalten.<sup>130</sup>

## 7. Wahrung des Grundsatzes praktischer Konkordanz

- a) Zulässiges Ziel: Ausgleich faktischer Nachteile von Frauen beim Zugang zu Wahllisten politischer Parteien

Wie gezeigt, setzt Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG voraus, dass in der gesellschaftlichen Realität faktische Nachteile für

<sup>129</sup> BVerfGE 156, 224 (266 Rn. 112); ebenso BVerfGE 156, 224 (259 Rn. 97).

<sup>130</sup> Vgl. zuletzt BVerfG, NZA 2025, 1617 (1628 Rn. 207).

Frauen beim Zugang zu Ämtern und Positionen in Staat und Gesellschaft bestehen.

(1) Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung oder in politischen Parteien als Bezugsmaßstab für den Nachteil  
i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB?

Es ist umstritten, ob im Zusammenhang mit der Besetzung von Wahllisten politischer Parteien für die Bestimmung des Nachteils i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auf den Anteil der Frauen in der Gesamtbevölkerung oder in den politischen Parteien abzustellen ist. Teilweise wird vertreten, dass Frauen nicht benachteiligt seien, weil sie im Vergleich zu ihrem Mitgliederanteil in den Parteien teils überproportional auf Wahllisten und im Deutschen Bundestag vertreten seien.<sup>131</sup> Nach dieser Ansicht komme es für die Bestimmung des Nachteils i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht auf den Anteil der Frauen in der Gesamtbevölkerung, sondern auf ihren Anteil an der Mitgliederzahl der politischen Parteien oder gar der jeweiligen politischen Partei an.

Diese Auffassung erscheint mit dem Fördergebot des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Allgemeinen und im Besonderen (Vorbereitung von Wahlen) nicht vereinbar. Sie ist bereits im Allgemeinen unzutreffend. Nach dieser Auffassung soll sich beim Zugang zum öffentlichen Dienst die auszugleichende Unterrepräsentanz von Frauen nicht nach dem Geschlechteranteil in der Gesamtbevölkerung, sondern aus der Relation des Geschlechteranteils in Eingangsebene und Führungsebene ergeben.

<sup>131</sup> *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (161); *Heimerl*, RuP 59 (2023), 251 (260); *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 459; *Kischel*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 64. Edition Stand: 15.09.2025, Art. 3 Rn. 224; *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (18); *dies.*, NVwZ 2019, 1734 (1737 f.); *Polzin*, Ad Legendum 2021, 17 (21); anderer Ansicht und für Irrelevanz des Frauenanteils in den Parteien als Maßstab v. *Achenbach*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GGK, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Abs. 2 Rn. 66; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme v. 4.3.2020, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2295, A05, A03, S. 1 (5); *Meyer*, NVwZ 2019, 1245 (1250); *Klafki*, DÖV 2020, 856 (861); zur Diskussion BVerfGE 156, 224 (256 Rn. 90) unter Hinweis auf *Abels/Cress*, ZParl 2019, 167 (178 um Fn. 72). Zum Verhältnis zwischen dem Frauenanteil an den Parteimitgliedern, dem Frauenanteil auf den Wahllisten der Parteien und dem Frauenanteil an den Abgeordneten im Deutschen Bundestag *Heimerl*, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, 2023, S. 52 ff.; *Heimerl*, RuP 59 (2023), 251 (251 ff.).

Neige nur die Führungsebene einem Geschlecht zu, sei eine Unterrepräsentanz gegeben. Liege hingegen der Anteil auf beiden Ebenen – Eingangs- und Führungsebene – auf gleichem Niveau, scheide eine Unterrepräsentanz aus.<sup>132</sup> Diese Ansicht lässt außer Acht, dass die Unterrepräsentanz eines Geschlechts bereits auf der Eingangsebene auf strukturellen Nachteilen beruhen kann, die von Verfassungen wegen auszugleichen sind. Wenn man die Unterrepräsentanz von Frauen auf der Führungsebene mit einer entsprechenden Unterrepräsentanz des weiblichen Geschlechts auf der Eingangsebene zu rechtfertigen sucht, perpetuiert man nicht nur bestehende Nachteile auf der Eingangsebene, sondern erstreckt diese auch noch auf die Führungsebene. Damit wird doppelt gegen den grundrechtlichen Förderauftrag für Frauen verstoßen.

Ebenso wenig kommt es auf das Geschlechterverhältnis im „Pool“ der Bewerbungen für ein Amt an,<sup>133</sup> weil auch dieses Verhältnis Ausdruck von strukturellen Nachteilen für Frauen sein kann. Deshalb bestimmt sich der Proporz beim Zugang zu bestimmten Berufen wie MINT-Berufen, in denen es typischerweise weniger weibliche als männliche Personen gibt, nach dem Anteil der Frauen in der Gesamtbevölkerung und nicht nach ihrem Anteil im Bewerberpool. Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des Nachteils ist stets der Anteil an der Gesamtbevölkerung. Anderenfalls wären sogar relative Quoten beim Zugang zum öffentlichen Dienst verfassungswidrig, weil sie ungeachtet des Proporz im Bewerberfeld bei gleicher Qualifikation Frauen den Vorzug einräumen, bis ihre Unterrepräsentanz im jeweiligen Bereich des öffentlichen Dienstes ausgeglichen ist. Auf den Proporz in diesem Bereich und nicht im Bewerberpool ist sub specie des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG abzustellen.

Das Gleiche gilt im Besonderen, d.h. bei der Aufstellung von Wahllisten durch politische Parteien. Zwar greifen Paritätsregelungen in die durch Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der politischen Parteien ein. Das bedeutet aber nicht, dass sich der nach

---

<sup>132</sup> S. nur *Morlok/Hobusch*, NVwZ 2019, 1734 (1737).

<sup>133</sup> So aber in Bezug auf Listenplätze der politischen Parteien *Morlok/Hobusch*, NVwZ 2019, 1734 (1737).

Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auszugleichende Nachteil aus der Unterrepräsentanz der Frauen im Verhältnis zur Mitgliederzahl der politischen Parteien oder gar einer konkreten Partei ergibt. Vielmehr bildet auch insoweit der Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung den Maßstab. Zwar ist es konsequent, auf den Anteil der Frauen in den politischen Parteien zu rekurrieren, wenn man im Allgemeinen auf den Proporz im Bewerberpool abstellt. Ein solcher Bezugsmaßstab ist aber dort wie hier unzutreffend. Für den Zugang zu Wahllisten politischer Parteien gilt nichts anderes als beim Zugang zu Berufen bei Unternehmen, die mitgliedschaftlich verfasst sind. Stellte man für die Unterrepräsentanz der Frauen in Wahllisten auf das Verhältnis zur Mitgliederzahl in den politischen Parteien ab, müsste Gleiches auch für andere körperschaftlich verfasste Organisationseinheiten gelten. Gäbe es etwa in einer GmbH nur männliche Anteilseigner, wäre es sub specie des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG unschädlich, wenn die allein aus Männern bestehende Gesellschafterversammlung nur Männer in die Geschäftsführung wählte. Damit würde aber der verfassungsrechtliche Förderauftrag für Frauen verkannt. Das Gleiche gilt für die politischen Parteien. Hier wie dort kommt es für die Bestimmung des Nachteils i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auf den Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung und nicht auf ihren Anteil im Bewerberfeld an. Allerdings ist der Gesichtspunkt, dass mitgliederschwächere Parteien durch Paritätsregelungen intensiver in ihrer Autonomie betroffen sind als mitgliederstärkere Parteien im Rahmen der Verhältnismäßigkeit i.e.S. zu berücksichtigen und zu gewichten. Das ändert jedoch nichts daran, dass sich der Nachteil i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nach dem Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung und nicht an der Mitgliederzahl der politischen Parteien oder gar der einzelnen politischen Partei bemisst.

## (2) Geschlechtsbezogene Nachteile von Frauen beim Zugang zu Wahllisten politischer Parteien

Da Frauen und Männer für Ämter und Positionen in Staat und Gesellschaft prinzipiell gleichermaßen geeignet sind, deutet bereits die Unterrepräsentanz und/oder schlechtere Platzierung von Frauen auf den Wahllisten der politischen Parteien und entsprechend im Parlament auf das Bestehen von

geschlechtsbezogenen „Benachteiligungssituationen“ hin<sup>134</sup>, die der Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu beseitigen sucht.

Ungeachtet dessen ist auch nicht ersichtlich, weshalb die vom (Bundes-)Verfassungsgesetzgeber im Allgemeinen angenommenen „Benachteiligungssituationen“ zulasten von Frauen im Besonderen, d.h. beim Zugang zu Wahllisten politischer Parteien, nicht bestehen. Die insoweit existierenden Nachteile (z.B. männlich geprägte parteiinterne Strukturen wie Kommunikations- und Karrieremuster, Unvereinbarkeit von Familie, Beruf und parteipolitischem Engagement, für Frauen/Mütter ungünstige Sitzungsbedingungen, aufgrund von tradierten Rollenmustern und Stereotypen bestehende Vorbehalte in Parteien gegenüber der Eignung von Frauen),<sup>135</sup> die Frauen am Zugang zur Mitgliedschaft in einer Partei, am Engagement in der Partei und damit auch am Zugang zu Wahllisten der Parteien hindern, entsprechen den allgemeinen strukturellen Nachteilen von Frauen beim Zugang zu anderen Ämtern und Positionen. Die Unterrepräsentanz und/oder schlechtere Platzierung von Frauen auf den Parteienlisten und entsprechend im Parlament beruht auf geschlechtsbezogenen Nachteilen, die der Förderauftrag nach Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auszugleichen sucht.<sup>136</sup> Paritätsregelungen im Wahlrecht dienen damit der Verwirklichung des Förderauftrages des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und damit einem zulässigen Ziel.

<sup>134</sup> S. nochmals Gesetzesbegründung zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, BT-Drs. 12/6633, S. 6.

<sup>135</sup> Näher BT-Drs. 20/6400, S. 15 ff.; *Butzer*, Nds.VBl. 2019, 10 (11 f.); *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme v. 4.3.2020, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2295, A05, A03, S. 1 (5); *Lauenstein*, Parität und Parité. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu paritätischem Wahlrecht in Deutschland und Frankreich, 2024, S. 261; *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse, 2019, S. 268 f.; *Wapler*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Analysen & Argumente Nr. 369/2019, 1 (3).

<sup>136</sup> Vgl. *Froese*, in: Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2. EL 2023, Art. 3 Abs. 2 Rn. 57, die zwar in dem verhältnismäßig geringen Anteil von Frauen in den Parlamenten keinen Nachteil i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erblickt, gleichwohl aber den Abbau „nachweisbarer Benachteiligungen“ als von dieser Vorschrift gedeckt sieht, wozu sie auch „Strukturen in den politischen Parteien“ zählt, „die Frauen den Zugang zu (aussichtsreichen) Listenplätzen erschweren oder gar unmöglich machen“.

## b) Eignung

Paritätsmodelle wie starre Landes-/Bezirkslisten mit Reißverschlussverfahren und das Modell des Zweitstimmendeckungsverfahrens mit paritätsabhängiger Mandatzuteilung fördern die Herstellung von Chancengleichheit für Frauen bei der Listenwahl. Sie sind daher geeignet, den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu verwirklichen. Das Gleiche gilt für ein Modell der offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl.

Zweifelhaft erscheint dagegen die Eignung eines Paritätsmodells, das für starre Listen eine einfache Quotierung ohne Vorgabe des Listenplatzes vorsieht. Den Parteien verbleibt die Möglichkeit, die aussichtsreicheren vorderen Plätze auf der Liste (weiterhin) Männern vorzubehalten und Frauen auf hintere Plätze zu verweisen. Ob ein solches Modell dem Ziel eines chancengleichen Zugangs von Frauen zu den Listenplätzen politischer Parteien förderlich ist, lässt sich bezweifeln. In jedem Fall sollte ein solches Modell nicht verfolgt werden, weil es Chancengleichheit für Frauen nicht mit hinreichender Sicherheit gewährleistet.

Dem Modell des Zweitstimmendeckungsverfahrens mit paritätsabhängiger Mandatzuteilung begegnen sub specie des Gebots der Normenklarheit verfassungsrechtliche Zweifel. Es besteht die Gefahr, dass für Wahlberechtigte nicht ohne weiteres erkennbar ist, dass die Mandatzuteilung nicht nach Maßgabe der Listenplatzierung, sondern nach dem Geschlecht erfolgt, sodass Frauen auch dann zum Zuge kommen können, wenn sie auf einem nachrangigen Listenplatz stehen. Dieses Modell sollte daher eher nicht realisiert werden, zumal im Ergebnis kaum ein Unterschied zum Modell der starren Landes-/Bezirkslisten mit Reißverschlussverfahren bestehen dürfte, bei dem die gleichberechtigte, paritätische Berücksichtigung von Frauen bei der Mandatzuteilung sichergestellt ist. Das Gleiche gilt für das weitere Modell eines paritätischen Ausgleichs über die Landes-/Bezirksliste.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Zu dem Modell s. oben C) III., S. 9.



### c) Erforderlichkeit

Ein milderes Mittel, um die Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG geschuldete Chancengleichheit von Frauen bei der Listenwahl ebenso wirksam sicherzustellen wie mittels einer starren Liste mit Reißverschlussverfahren, dürfte ausscheiden.

Andere Paritätsmodelle wie insbesondere die Aufstellung starrer Landes-/Bezirkslisten mit einfacher Quotierung gewährleisten nicht gleichermaßen effektiv, dass Frauen gleiche Chancen wie Männer bei der Listenwahl haben.

Die Aufstellung offener Landes-/Bezirkslisten mit 50 %-Quote (je hälftige Besetzung mit Männern und Frauen), bei denen Wahlberechtigte nicht die Liste, sondern Kandidierende wählen, dürfte weniger schwer in die Parteienrechte und in Wahlgrundsätze eingreifen als starre Listen mit Reißverschlussverfahren. Auch reicht dieses Paritätsmodell zur Gewährleistung des grundrechtlichen Ziels eines chancengleichen Zugangs von Frauen zu Wahllisten politischer Parteien aus. Gleichwohl dürfte der Gesetzgeber nicht verpflichtet sein, dieses Paritätsmodell zu wählen, weil damit ein Wechsel des Wahlsystems verbunden wäre. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung für ein Wahlsystem und dessen Modifikationen grundsätzlich frei.<sup>138</sup> Art. 38 Abs. 3 GG begründet nicht nur eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern überdies die Befugnis zur Entscheidung über das Wahlsystem. Diese Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers wird nicht durch die Wahlgrundsätze wie insbesondere den Grundsatz der Wahlgleichheit eingeschränkt. Vielmehr gelten die Wahlgrundsätze nach Maßgabe der Systemsentscheidung des Gesetzgebers für das eine oder andere Wahlsystem (Verhältnis- oder Mehrheitswahl bzw. Kombinationsmodelle). Das Gleiche gilt nach der Verfassung von Berlin. Auch insoweit obliegt dem Gesetzgeber die Entscheidung über das Wahlsystem (vgl. Art. 39 Abs. 5 VvB). Die Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB engen den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlsystems nicht ein, sondern gelten nur nach Maßgabe der

<sup>138</sup> Vgl. BVerfGE 1, 208 (246); 6, 84 (90); 95, 335 (349); 121, 266 (296); 131, 316 (334 f.); 169, 236 (284 Rn. 138).

Systementscheidung. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb für den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG etwas anderes gelten soll. Auch der grundrechtliche Förderauftrag dürfte den Gesetzgeber bei seiner Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem (hier: offene oder starre Liste) nicht einengen. Vielmehr dürften der Förderauftrag und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur im Rahmen des vom Gesetzgeber gewählten Wahlsystems (starre Liste) gelten. Von den Gerichten ist diese Frage aber nicht verbindlich geklärt. Im Schrifttum wird sie kontrovers diskutiert.<sup>139</sup> Es ist deshalb nicht von der Hand zu weisen, dass eine Paritätsregelung verfassungsrechtlich weniger angreifbar ist, wenn sie sich auf eine offene Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl bezieht.

d) Verhältnismäßigkeit i.e.S.

Der durch eine Paritätsregelung (starre Liste mit Reißverschlussverfahren) bewirkte Eingriff in die Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB und in die Parteienrechte des Art. 21 Abs. 1 GG erscheint auch angemessen.

(1) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Freiheit  
der Wahl der aktiv Wahlberechtigten

Nimmt man einen Eingriff in die Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten an (Art. 39 Abs. 1 VvB), erscheint dieser verhältnismäßig gering, weil die Wahlberechtigten auch nach dem geltenden Wahlsystem nicht zwischen einzelnen Personen wählen können (offene Liste), sondern nur von den Parteien aufgestellte Landes-/Bezirkslisten wählen können, ohne Einfluss auf die Listenbesetzung zu haben (starre Liste). Das geltende System der starren Liste bewirkt schon keinen Eingriff in den Grundsatz der Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten, sondern ist Ausdruck einer zulässigen Ausgestaltungsentscheidung des Gesetzgebers gem. Art. 39 Abs. 5 VvB. Ebenso wie beim geltenden System der starren Liste hat der aktiv Wahlberechtigte auch bei Paritätsvorgaben für starre Listen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung der Liste. Der Unterschied besteht nur darin, dass die Wahlberechtigten beim geltenden System der starren Liste

---

<sup>139</sup> Für eine offene Liste mit Kandidatenwahl als milderes, gleich wirksames Mittel *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (19 f.); dagegen *Klafki*, DÖV 2020, 856 (861).

durch Einflussnahme auf die Parteien mittelbar die Entscheidung über die Listenplatzierung einzelner Kandidierender beeinflussen können; dies gilt insbesondere für Mitglieder politischer Parteien. Diese Möglichkeit besteht bei einem gesetzlichen Reißverschlussverfahren bezüglich des Geschlechts der Kandidierenden nicht. Allerdings ist zu bedenken, dass die Möglichkeit der Einflussnahme von Wahlberechtigten auf die Besetzung der Liste allenfalls in mediatisierter Form und das auch im Wesentlichen nur für Parteimitglieder bestehen dürfte.<sup>140</sup> Da der aktiv Wahlberechtigte bei einer starren Liste mit Reißverschlussverfahren nicht nennenswert weniger Wahlmöglichkeiten hat als nach dem geltenden System der starren Liste ohne Paritätsvorgaben, bewirkt ein Paritätsgesetz allenfalls einen geringfügigen Eingriff in die Freiheit der Wahl. Dieser geringfügige Eingriff erscheint zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Förderauftrages für Frauen angemessen.

(2) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Freiheit und Gleichheit  
der Wahl der passiv Wahlberechtigten

Auch der mit starren Listen mit Reißverschlussverfahren verbundene Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB) sowie in das Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts der männlichen Kandidaten (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB) erscheint angemessen. Zunächst ist davon auszugehen, dass sich in beiden Geschlechtergruppen regelmäßig ausreichend qualifizierte Kandidierende finden und aufstellen lassen. Wie bereits dargelegt, ist das zentrale Anliegen des Förderauftrages des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG die Beseitigung faktischer Nachteile von Frauen und damit korrespondierend die Korrektur faktischer Vorteile von Männern.<sup>141</sup> Durch Frauenförderung soll zugleich die tatsächliche Besserstellung von Männern abgebaut werden, um Chancengleichheit beider Geschlechter in der Lebenswirklichkeit zu gewährleisten. Führen Frauenförderungsmaßnahmen zur rechtlichen Benachteiligung von Männern, ist im Rahmen der Güterabwägung maßgeblich zu berücksichtigen und zu gewichten, dass damit zugleich faktische Vorteile von Männern beseitigt werden, deren Fortbestand sich

<sup>140</sup> S. hierzu im Einzelnen oben D) I. 1., S. 12 ff.

<sup>141</sup> S. oben D) IV. 1. a) nach Fn. 75 (S. 25).

nicht legitimieren lässt und denen daher nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG entgegenzuwirken ist. Die rechtliche Benachteiligung von Männern ist ihnen zumutbar, weil dadurch ihre faktischen Vorteile behoben werden, für die es keine Legitimation gibt.

Dementsprechend zeigt der Vergleich mit – nach der Rechtsprechung des EuGH bei gleicher Eignung der Geschlechter zulässigen – Quotenregelungen für den öffentlichen Dienst und für die Privatwirtschaft, dass Paritätsregelungen auch für den Zugang zu Wahllisten politischer Parteien angemessen sind. Da der durch Quotenregelungen für den öffentlichen Dienst und für die Privatwirtschaft bewirkte Eingriff in das Diskriminierungsverbot (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG) und in die Grundrechte von Unternehmen (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG) durch den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt ist, kann im Wahlrecht nichts anderes gelten. Auch hier ist der Eingriff in das passive Wahlrecht des Art. 39 Abs. 1 VvB durch Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB gerechtfertigt. Es gibt keinen Grund, die Benachteiligung von Männern beim Zugang zu beruflichen Positionen im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft sub specie des Förderauftrages für zulässig zu erachten, beim Zugang zu Wahllisten politischer Parteien die in der Nichtberücksichtigung liegende Schlechterstellung männlicher Bewerber hingegen für unzulässig zu erklären. Hier wie dort ist der Eingriff in kollidierende Verfassungsgüter durch den grundrechtlichen Frauenförderauftrag gerechtfertigt, der zugleich die faktischen Vorteile von Männern zu korrigieren sucht, für die es keine Rechtfertigung gibt.

Ebenso verhältnismäßig ist der mit einer offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl verbundene Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten. Auch hier ist die rechtliche Benachteiligung von Männern zum Zweck der Beseitigung ihrer faktischen Vorteile und der korrespondierenden faktischen Nachteile von Frauen angemessen.

### (3) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Parteienrechte

Ebenso erscheinen die Eingriffe in die Parteienrechte des Art. 21 Abs. 1 GG durch Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG angemessen und damit gerechtfertigt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien die Schnittstelle zwischen ihrer autonomen Mitwirkung an der Willensbildung und dem Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger als Voraussetzung der Legitimation staatlicher Gewalt.<sup>142</sup> Im Interesse der Autonomie der politischen Parteien und des Demokratieprinzips, nach dem die Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen („von unten nach oben“) auszugehen hat, ist dem Staat jede Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess grundsätzlich versagt. Das gilt auch für die Willensbildung innerhalb der Parteien im Rahmen der Wahlvorbereitung.<sup>143</sup> Das bedeutet indes nicht, dass dem Gesetzgeber Wahlregelungen von vornherein verwehrt sind, die die Autonomie politischer Parteien beeinträchtigen. Dementsprechend unterliegen Parteien bei der Auswahl der Listenkandidaten den Bindungen, die der Gesetzgeber im Rahmen seines verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums (vgl. Art. 39 Abs. 5 VvB) normiert hat.<sup>144</sup> Von dieser Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers wäre beispielsweise gedeckt, wenn er vom System der starren Liste abrückte und stattdessen eine offene Liste mit Personenwahl sowie ggf. mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vorsähe.<sup>145</sup> Verglichen mit dieser wahlrechtlichen Option offener Listen wird durch ein System starrer Listen mit Reißverschlussverfahren in die Freiheit der Parteien eher geringer, wenigstens nicht stärker eingegriffen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass es bei der Wahl von Listenplätzen zwar auch um die Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der politischen Parteien geht. Da die politischen Parteien insoweit jedoch als Wahlvorbereitungsorganisationen tätig werden,<sup>146</sup> wirkt diese durch Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Autonomie in die staatliche Sphäre hinein und ist daher in besonderer Weise durch den staatlichen Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG überlagert. Politische Parteien nehmen bei

---

<sup>142</sup> BVerfGE 156, 224 (262 Rn. 106).

<sup>143</sup> BVerfGE 156, 224 (263 Rn. 106); VerfGBbg, Urteil v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 89 m.w.N. (juris).

<sup>144</sup> Vgl. BVerfGE 89, 243 (251 f.); 156, 224 (262 f. Rn. 106).

<sup>145</sup> Zu diesen wahlrechtlichen Möglichkeiten des Gesetzgebers BVerfGE 156, 224 (266 f. Rn. 113).

<sup>146</sup> Zur Einstufung der politischen Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen s. nur BVerfGE 8, 51 (63); 12, 276 (280); 20, 56 (113); 61, 1 (11).

der Wahlorganisation eine öffentliche Aufgabe wahr und erhalten deshalb hierfür staatliche Mittel in Form von Wahlkampfkostenerstattung. Aufgrund des gemeinwohlorientierten Charakters der Aufgabe der Wahlorganisation müssen sie sich Einschränkungen ihrer Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit gefallen lassen, die auf dem grundrechtlichen Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG beruhen und die tatsächliche Chancengleichheit von Frauen bei Wahlen zu gewährleisten suchen.

Zwar wird durch eine starre Liste mit Reißverschlussverfahren die Freiheit der Parteien zur beliebigen Besetzung der Landes-/Bezirkslisten eingeschränkt. Diese Einschränkung wirkt sich aber nicht für alle Parteien nachteilig aus, sondern nur für diejenigen, die nach ihrem politischen Selbstverständnis Quoten ablehnen. Die Einschränkungen für solche Parteien bestehen auch nur darin, dass auf den Listen Frauen und Männer in gleicher Anzahl vertreten sein müssen. Bei der Auswahl der konkreten Personen für die Listen haben die Parteien weiterhin freie Hand. Von einem schwerwiegenden Eingriff in Parteienrechte kann deshalb nicht die Rede sein.<sup>147</sup> Der Eingriff erscheint zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Förderauftrages für Frauen angemessen.

Die Verhältnismäßigkeit eines Paritätsgesetzes in Gestalt starrer Listen mit Reißverschlussverfahren zeigt abermals der Vergleich mit Quotenregelungen für die Privatwirtschaft. Der mit qualifikationsabhängigen Quoten für die Privatwirtschaft bewirkte Eingriff in Grundrechte von Unternehmen (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG) ist durch den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt. Die betroffenen Unternehmen müssen die mit einer Quote verbundene Beeinträchtigung ihrer Autonomie hinnehmen. Das Gleiche gilt für politische Parteien. Es gibt keinen Grund, Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Autonomie von Unternehmen zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Förderauftrages für zulässig zu halten, Eingriffe in die durch Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Autonomie politischer Parteien zur Durchsetzung der Chancengleichheit von Frauen dagegen für unzulässig zu erklären. Hier wie dort ist der Eingriff in

---

<sup>147</sup> Ebenso *Klafki*, DÖV 2020, 856 (859).

kollidierende Verfassungsgüter durch den grundrechtlichen Frauenförderungsauftrag verhältnismäßig und damit gerechtfertigt.

Allerdings können ggf. kleinere Parteien durch Paritätsvorgaben stärker betroffen sein als größere Parteien, wenn sie Schwierigkeiten haben, genügend geeignete Frauen als Listenkandidatinnen zu rekrutieren. Die Überwindung solcher tatsächlichen Hindernisse ist aber gerade das Normziel des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Es ist davon auszugehen, dass grundsätzlich auch kleine Parteien bei entsprechenden Anstrengungen eine ausreichende Zahl geeigneter Frauen für die Landes-/Bezirkslisten finden.<sup>148</sup> Auch insoweit besteht kein Unterschied zu Quotenregelungen für bestimmte Bereiche der Privatwirtschaft wie beispielsweise in MINT-Berufen. Auch wenn Unternehmen in diesen Bereichen größere Schwierigkeiten als in anderen Berufsfeldern haben, geeignete Frauen zu finden, wird ihnen abverlangt, durch entsprechende Anstrengungen für eine paritätische Besetzung von Führungspositionen zu sorgen. Ebenso ist es kleineren Parteien prinzipiell zumutbar, geeignete Kandidatinnen zu rekrutieren und für eine paritätische Besetzung der Landes-/Bezirkslisten Sorge zu tragen. Das gilt auch für Parteien, die aufgrund ihrer programmatischen Ziele schwerpunktmäßig Männer ansprechen. Da diese Parteien regelmäßig auch Themen besetzen, die für Frauen attraktiv sind, erscheint es zumutbar, genügend Kandidatinnen zu gewinnen.

Allerdings kann man Ausnahmeregelungen für Fälle in Erwägung ziehen, in denen tatsächlich nicht genügend Männer oder Frauen zur Aufstellung zur Verfügung stehen.<sup>149</sup> Eine solche Ausnahmeregelung wird teilweise befürwortet, da insbesondere kleinere Parteien, die alle Parteimitglieder aufstellen können oder müssen, ansonsten nicht oder nicht vollständig zur Wahl antreten könnten.<sup>150</sup> Gleichwohl ist zweifelhaft, ob sich entsprechende Aus-

---

<sup>148</sup> S. auch BVerwG, NZA-RR, 330 (333) bezogen auf Personalratswahlen; BAG, NZA 2005, 1252 (1258) bezogen auf Betriebsratswahlen; bezogen auf Bundestagswahlen Meyer, NVwZ 2019, 1245 (1249).

<sup>149</sup> Vgl. z.B. *Fisahn/Maruschke*, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, 27.9.2018, S. 30.

<sup>150</sup> *Fisahn/Maruschke*, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, 27.9.2018, S. 29 f.

nahmetatbestände so regeln lassen, dass sie dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot entsprechen.<sup>151</sup> Es müsste verhindert werden, dass sich Parteien Paritätsvorgaben mit dem schlichten Hinweis entziehen können, es stünden nicht genügend Kandidatinnen zur Verfügung. Ob sich hierfür ein Nachweis bzw. Gegennachweis erbringen ließe, erscheint höchst zweifelhaft.

In jedem Fall dürften Ausnahmeregelungen für den bislang theoretischen Fall vorzusehen sein, dass Parteien nach ihrem Programm ausschließlich für ein Geschlecht offenstehen, also reine Männer- oder Frauenparteien sind. Prinzipiell erscheinen Ausnahmeregelungen für reine Männer- bzw. Frauenparteien notwendig.<sup>152</sup> Sie dürften wohl nicht zur paritätischen Listenbesetzung verpflichtet werden, weil anderenfalls die inhaltlich-programmatische Autonomie der Parteien im Kern betroffen wäre. Reine Männer- bzw. Frauenparteien wären dann nicht möglich.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein Paritätsgesetz in Gestalt starrer Listen mit Reißverschlussverfahren nach hier für richtig befundener Auffassung Ausdruck des Nachteilsausgleichs i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist und die hiermit verbundenen Eingriffe in Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB und in Parteienrechte nach Art. 21 Abs. 1 GG gerechtfertigt sind. Ein solches Paritätsgesetz erscheint mit der Verfassung von Berlin vereinbar und damit zulässig.<sup>153</sup> Das Gleiche gilt erst recht

<sup>151</sup> Vgl. *Thüringer Landtag Wissenschaftlicher Dienst*, Gutachterliche Stellungnahme zur Einführung der paritätischen Quotierung, 24.6.2019, S. 25 ff.

<sup>152</sup> Das brandenburgische Paritätsgesetz enthielt eine entsprechende Ausnahme, § 25 Abs. 3 S. 7 a.F.; eine ähnliche Regelung findet sich auch in unterschiedlichen Gesetzentwürfen, s. z.B. *Sächsischer Landtag*, Drs. 6/16948 v. 5.3.2019, S. 11.

<sup>153</sup> Vgl. ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme v. 4.3.2020, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2295, A05, A03, S. 1 ff.; *Klafki*, DÖV 2020, 856 (860 f.); s. auch *Klafki*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 21 Rn. 45: kein „generelles verfassungsrechtliches Verbot der Wahllistenquotierung“; *Lauenstein*, *Parität und Parité. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu paritätischem Wahlrecht in Deutschland und Frankreich*, 2024, S. 261 f.; *Röhner*, *Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse*, 2019, S. 293 ff.; *Valentiner*, JöR 71 (2023), 209 (209 ff.); *Wersig*, RuP 2019, 60 (60 ff.); für Verfassungswidrigkeit dagegen die wohl überwiegende Auffassung im Schrifttum, s. etwa *Gloßner*, *Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie. Neue Ansatzpunkte zur Frauenquote im Wahlrecht*, 2022, S. 330; *Hahlen*, RuP 2013, 151; *Heimerl*, RuP 59 (2023), 251 (255 ff.); *Hopfau*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 15. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 253; Hecker, ZRP 2020, 226 (226 ff.): „evident verfassungswidrig“ (226); *Kischel*, in:



für ein Paritätsmodell in Gestalt offener Listen mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl.

## V. Einzelfragen der Ausgestaltung eines Paritätsgesetzes

### 1. Besetzung des Listenplatzes 1

Fraglich ist, ob und inwieweit der Gesetzgeber Vorgaben für die Besetzung des Listenplatzes 1 machen, d.h., ob er den Parteien das Geschlecht für diesen Platz vorgeben sollte. Je kürzer Listen sind und je geringer die Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Kandidierenden über eine Liste ist, desto bedeutsamer für einen chancengleichen Zugang der Geschlechter ist die Frage, welches Geschlecht den Platz 1 und damit auch die weiteren ungeraden Plätze einnimmt. Das erscheint insbesondere wichtig für Parteien, die sich anstelle einer Landesliste für Bezirkslisten entscheiden.

Eine Möglichkeit besteht darin, die Entscheidung über die Besetzung des Listenplatzes 1 mit einer Frau oder einem Mann den Parteien zu überlassen. Bei dieser Option besteht aber die Gefahr, dass Parteien regelmäßig einen Mann auf Platz 1 setzen und damit die Nachteile von Frauen bei der Listenplatzierung perpetuiert werden und der verfassungsrechtliche Förderauftrag für Frauen leerläuft.

Eine Lösungsmöglichkeit könnte sein, den Parteien die Besetzung des Listenplatzes 1 mit einer Frau vorzuschreiben. Eine solche Regelung führte jedoch nur dann zur Chancengleichheit der Geschlechter, wenn eine gerade Anzahl von Kandidierenden über die Liste in das Abgeordnetenhaus gewählt wird. Zieht dagegen eine ungerade Anzahl von Listenkandidierenden in das Abgeordnetenhaus ein, sind Frauen bevorzugt.

Den Parteien könnte stattdessen aufgegeben werden, den Listenplatz 1 alternierend, d.h. mit jeder Wahl wechselnd, mit einer Frau bzw. einem Mann

---

Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 64. Edition Stand: 15.09.2025, Art. 3 Rn. 224; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 98; *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (14 ff.); *Polzin*, Ad Legendum 2021, 17 (18 ff.); v. *Ungern-Sternberg*, JZ 2019, 525 (525 ff.); *Wolff/Kluth*, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 18.

zu besetzen.<sup>154</sup> Hiergegen spricht jedoch, dass die Wahlgrundsätze und die Parteienrechte, aber auch der verfassungsrechtliche Förderauftrag zugunsten von Frauen nicht „intergenerativ“, sondern bei jeder konkreten Wahl gilt. Einen Grundsatz der „Gleichheit in der Zeit“ gibt es im Wahlrecht nicht. Ebenso wie die Demokratie Herrschaft auf Zeit ist (vgl. 54 Abs. 1 S. 1 VvB), gelten die demokratischen Wahlgrundsätze für die konkrete Wahl.

Damit verbleibt die Möglichkeit, den Listenplatz 1 der Parteien im Losverfahren zu bestimmen.<sup>155</sup> Damit erhielte jedes Geschlecht bei jeder Wahl die gleiche Chance, auf Listenplatz 1 zu kommen.

## 2. Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Geschlechtsidentität<sup>156</sup> besteht in Deutschland seit dem Jahr 2018 die Möglichkeit, neben dem Geschlechtseintrag „Frau“ oder „Mann“ auch „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ zu wählen (s. § 22 Abs. 3 Personenstandsgesetz). Dies wirft die Frage auf, welche Auswirkungen das auf ein Paritätsgesetz hat. Konkret geht es darum, wie Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ bei einer paritätischen Besetzung der Parteienlisten für Wahlen diskriminierungsfrei berücksichtigt werden können.

Vorgeschlagen wird, Kandidierenden mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ die Wahlmöglichkeit einzuräumen, ob sie auf einem Frauenplatz oder auf einem Männerplatz der Landes-/Bezirkslisten (bzw. auf einer Frauenliste oder einer Männerliste) kandidieren. Andere Lösungen setzen sprachlich an und sehen vor, die Listenplätze als „Frau/divers/ohne Geschlechtseintrag“ und als „Mann/divers/ohne Geschlechtseintrag“ zu bezeichnen.

---

<sup>154</sup> Vorschlag u.a. von Meyer, NVwZ 2019, 1245 (1248).

<sup>155</sup> S. auch Meyer, NVwZ 2019, 1245 (1248).

<sup>156</sup> BVerfGE 147, 1.

trag“ zu bezeichnen. Eine wiederum andere Möglichkeit besteht darin, Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ bei der paritätischen Zuteilung der Mandate nicht mitzuzählen.<sup>157</sup>

Eine Quote für Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtseintrag“ scheidet verfassungsrechtlich aus.<sup>158</sup> Die Zahl der amtlich erfassten Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtseintrag“ lag im Jahr 2022 in Deutschland etwas oberhalb von 2.000.<sup>159</sup> Angesichts dieses geringen Anteils von Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtseintrag“ an der gesamten Frauen- und Männerbevölkerung würde eine wie auch immer geartete anteilige Berücksichtigung von Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtseintrag“ auf paritätischen Landes-/Bezirkslisten zu einer Benachteiligung der zahlenmäßig weitaus größeren Gruppe der Frauen bzw. Männer führen. Das gilt unabhängig davon, wie und wo, d.h. auf welchem Listenplatz, man Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtseintrag“ auf den Listen platzierte. Sie wäre im Fall einer Berücksichtigung auf der Liste gegenüber Frauen und Männern überrepräsentiert. Eine solche Benachteiligung von Frauen oder Männern gegenüber Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtseintrag“ wäre verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Der Gesetzgeber darf daher den Parteien keine Vorgaben machen, Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ auf bestimmten Listenplätzen vorzusehen. Der Gesetzgeber muss den Parteien aber die Möglichkeit einräumen, Personen mit Geschlechtseintrag „di-

---

<sup>157</sup> Zur Diskussion s. etwa *Deutscher Bundestag*, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung, Geschlechterparität bei Wahlen. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum dritten Geschlecht, 2019, WD 3-3000-028/19, S. 7 ff.; *Landtag Brandenburg*, Parlamentarischer Beratungsdienst (Iwers/Platter), Geschlechterparität bei Landtagswahlen, 18.10.2018, S. 65 ff.; *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (20); *Wapler*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), *Analysen & Argumente* Nr. 369/2019, 1 (6).

<sup>158</sup> Zu der Frage, ob der Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auch Personen umfasst, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen, *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 202. Aktualisierung Februar 2020, Art. 3 Rn. 454 f.

<sup>159</sup> <https://taz.de/Zensus-2022/!6022108/> (letzter Abruf am 31.12.2025).

vers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ freiwillig auf ihren Landes-/Bezirkslisten zu platzieren. Sie haben insofern auch die Möglichkeit zu entscheiden, auf welchem Listenplatz die betreffende Person platziert wird. Die Parteien können autonom entscheiden, ob eine Person mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ auf einem Frauenplatz oder auf einem Männerplatz gelistet wird und ob sie dabei auf einem vorderen oder hinteren Platz sitzt. Dabei ist aber auszuschließen, dass im Fall einer Platzierung von mehreren Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ ausschließlich Frauenplätze belegt werden. Hierfür muss der Gesetzgeber Sorge tragen. Zum Schutz des Persönlichkeitsrechts von Kandidierenden mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ müssen die Listenplätze dabei sprachlich benannt werden als „Frau/divers/ohne Geschlechtsangabe“ und „Mann/divers/ohne Geschlechtsangabe“. Sprachlich nur als „Frauenplätze“ und „Männerplätze“ bezeichnete Listenplätze werden dem verfassungsrechtlichen Recht auf Selbstbestimmung über das Geschlecht und auf entsprechende Bezeichnung in der Öffentlichkeit nicht gerecht. Alternativ können die Parteien Personen mit Geschlechtseintrag „divers“ oder „ohne Geschlechtsangabe“ auf einem separaten „Zwischenplatz“ außerhalb der Reihe, d.h. außerhalb des Reißverschlussverfahrens, platzieren.

### 3. Paritätsvorgaben als Mindestvorgaben

Gesetzliche Paritätsvorgaben wie starre Listen mit Reißverschlussverfahren oder offene Listen mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl sind als Mindestvorgaben festzulegen.<sup>160</sup> Den Parteien muss die Möglichkeit verbleiben, sich freiwillig für mehr Frauenförderung zu entscheiden und mehr als jeden zweiten Listenplatz mit einer Frau (starre Liste) bzw. mehr als 50% der Listenplätze mit Frauen (offene Liste) zu besetzen. Die damit verbundene Benachteiligung von Männern ist Ausdruck der Autonomie der Parteien und begründet keinen Schutz- und Förderauftrag nach Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, weil für Männer im Gegensatz zu

---

<sup>160</sup> Vgl. Sacksofsky, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 19 Rn. 128 f.

Frauen keine strukturellen Hürden bei dem Zugang zu Listenplätzen bestehen.

## **E) Ergebnisse und Empfehlungen**

### **I. Stand in Rechtsprechung und Schrifttum zur Vereinbarkeit von Paritätsgesetzen für Parlamentswahlen mit Verfassungsrecht**

(1) Die Vereinbarkeit von Paritätsgesetzen für Parlamentswahlen mit Verfassungsrecht wird im Schrifttum sehr kontrovers diskutiert. Auch liegen verschiedene Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten vor, die gesetzliche Vorgaben zur paritätischen Besetzung von Parteienlisten für Parlamentswahlen für unzulässig erklärt haben. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Verfassungsmäßigkeit von Paritätsregelungen im Wahlrecht noch nicht abschließend Stellung genommen. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines Paritätsgesetzes für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses mit dem rechtlichen Risiko behaftet, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für unvereinbar mit Verfassungsrecht erklärt.

### **II. Paritätsgesetz als Eingriff in Art. 39 Abs. 1 VvB und Art. 21 GG**

(2) Ein Paritätsgesetz (starre Liste mit Reißverschlussverfahren; im Folgenden: Paritätsgesetz) beeinträchtigt das Recht auf Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Art. 39 Abs. 1 VvB i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG (im Folgenden: Art. 39 Abs. 1 VvB) und das Recht der politischen Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG.

### **III. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch das Demokratieprinzip**

(3) Das Demokratieprinzip i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG kommt als Rechtfertigung für die durch ein Paritätsgesetz bewirkten Eingriffe in Art. 39

Abs. 1 VvB und in Art. 21 Abs. 1 GG nicht in Betracht. Das Demokratieprinzip verlangt keine spiegelbildliche Abbildung der Zusammensetzung des Wahlvolkes im Abgeordnetenhaus.

#### **IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG**

(4) Die durch ein Paritätsgesetz bewirkten Eingriffe in Wahlgrundsätze des Art. 39 Abs. 1 VvB (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und in die Parteienrechte des Art. 21 Abs. 1 GG erscheinen durch Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt. Es sprechen gute Gründe dafür, dass ein Paritätsgesetz mit der Verfassung von Berlin vereinbar und damit zulässig ist.

##### **1. Inhalt und Reichweite des Förderauftrages des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG**

(5) In Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verpflichtet Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB das Land Berlin zur Herstellung faktischer Chancengleichheit, nicht hingegen auch zur Gewährleistung tatsächlicher Gleichstellung (Ergebnisgleichheit) der Geschlechter ohne Rücksicht auf ihre Qualifikation. D.h., das Land darf nicht für Parität in dem Sinne sorgen, dass Frauen bei schlechterer Qualifikation gegenüber Männern Vorrang bei Auswahlentscheidungen erhalten. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erlauben nur die Beseitigung geschlechtsbedingter Nachteile. Nachteile, die Frauen gegenüber Männern aufgrund einer schlechteren Qualifikation haben, sind keine Nachteile i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Sie gestatten keine Fördermaßnahmen und rechtfertigen keine Eingriffe in Grundrechte Dritter oder in andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter. Dementsprechend sind starre, qualifikationsunabhängige Frauenquoten beim Zugang zu (öffentlichen) Ämtern unzulässig, für die bestimmte, justiziable und eine Bestenauslese ermöglichende Qualifikationsanforderungen gelten.

(6) Anders liegen die Dinge, wenn der Zugang zu Ämtern und Positionen nicht von bestimmten Qualifikationsanforderungen abhängt. Existieren

keine zugangsbezogenen Qualifikationsanforderungen, ist für eine vergleichende Betrachtung der in Betracht kommenden weiblichen und männlichen Personen kein Raum. Da Frauen prinzipiell nicht weniger geeignet sind als Männer, stellt die Unterrepräsentanz von Frauen in nicht qualifikationsgebundenen Bereichen von Staat und Gesellschaft regelmäßig eine „Benachteiligungssituation“ dar, also Nachteile i.S.d. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB, die auszugleichen sind. Diese Nachteile rechtfertigen Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen, zu denen auch starre Quoten gehören können. Dementsprechend geht auch der EuGH im Hinblick auf den qualifikationsunabhängigen Zugang zu knappen Ressourcen wie Kinderbetreuungsplätzen davon aus, dass Frauen gegenüber Männern bevorzugt werden dürfen, um einer Unterrepräsentanz von Frauen im Beruf entgegenzuwirken und damit bestehende Nachteile für sie zu beheben. Und auch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesarbeitsgericht haben starre geschlechtsbezogene gesetzliche Mindestquoten für die Wahlen zum Personalrat und zum Betriebsrat, deren Besetzung sich nicht nach Qualifikationskriterien bemisst, durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als gerechtfertigt angesehen.

(7) Das gilt auch bei Wahlen zur Besetzung der Listenplätze der politischen Parteien. Bei der Besetzung der Landes-/Bezirkslisten durch die Parteien lässt sich der Standpunkt einnehmen, dass die Auswahl der Kandidierenden primär nach politischen Gesichtspunkten erfolgt. Doch selbst dann, wenn man den politischen Rekrutierungs- und Auswahlprozess als Qualifikationsauslese im weiteren Sinne verstünde, beruhte er nicht auf einer Bestenauslese nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG. Bei dem Zugang zu den Listen von Parteien gelten keine dem Zugang zum öffentlichen Dienst vergleichbar messbaren und damit justiziablen Qualifikationserfordernisse. Die Qualifikation für die Wahl auf solche Listen ist nicht messbar und damit nicht überprüfbar und nicht justiziabel. Die Auswahlentscheidung richtet sich weniger nach objektiven als nach subjektiven Gesichtspunkten. Unter diesen Voraussetzungen folgt aus der Unterrepräsentanz und/oder schlechteren Platzierung von Frauen auf den Parteienlisten und entsprechend im Parlament der nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB auszugleichende Nachteil (s. näher These 12).

2. Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB als Grundrecht oder Staatszielbestimmung?

(8) Ob Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB eine objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung oder ein subjektiv-rechtliches Grundrecht beinhaltet, ist im Kontext der Frage, ob das Land Berlin ein Paritätsgesetz für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses erlassen darf, nicht von Bedeutung, weil nicht nur Grundrechte, sondern auch Staatszielbestimmungen Eingriffe in kollidierendes Verfassungsrecht rechtfertigen können.

3. Art. 39 Abs. 1 VvB ist nicht lex specialis zu Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB

(9) Art. 39 Abs. 1 VvB ist gegenüber Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB kein lex specialis. Beide Landesverfassungsbestimmungen stehen nebeneinander. Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB findet deshalb auf Wahlen des Abgeordnetenhauses Anwendung.

4. Anwendbarkeit des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB neben Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

(10) Da Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB den gleichen Schutz bietet wie Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, ist die Berliner Verfassungsbestimmung neben der grundgesetzlichen Vorschrift anwendbar (vgl. Art. 142 GG bzw. Art. 31 GG).

5. Gleichrangigkeit von Art. 39 Abs. 1 VvB, Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sowie Güterausgleich nach Maßgabe praktischer Konkordanz

(11) Weder Art. 39 Abs. 1 VvB und Art. 21 Abs. 1 GG noch Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG haben per se Vorrang. Die kollidierenden Verfassungsgüter sind gleichrangig. Sie sind im Rahmen einer Abwägung nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz (Verhältnismäßigkeit) so zum Ausgleich zu bringen, dass sie in möglichst hohem Maße Wirksamkeit entfalten.



## 6. Wahrung des Grundsatzes praktischer Konkordanz

(12) Bei der Bestimmung des Nachteils i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist auf den Anteil der Frauen in der Gesamtbevölkerung und nicht auf den Frauenanteil in der Mitgliedschaft der politischen Parteien abzustellen. Die Unterrepräsentanz und/oder schlechtere Platzierung von Frauen auf den Parteienlisten und entsprechend im Parlament beruht auf geschlechtsbedingten Nachteilen (z.B. männlich geprägte parteiinterne Strukturen wie Kommunikations- und Karrieremuster, Unvereinbarkeit von Familie, Beruf und parteipolitischem Engagement, für Frauen/Mütter ungünstige Sitzungsbedingungen, aufgrund von tradierten Rollenmustern und Stereotypen bestehende Vorbehalte in Parteien gegenüber der Eignung von Frauen), die Frauen am Zugang zur Mitgliedschaft in einer Partei, am Engagement in der Partei und damit auch am Zugang zu Wahllisten der Parteien hindern. Diese Nachteile sind nach Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auszugleichen. Paritätsregelungen im Wahlrecht dienen damit der Verwirklichung des Förderauftrages der Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und mithin einem zulässigen Ziel.

(13) Paritätsregelungen wie das Modell starrer Landes-/Bezirkslisten mit Reißverschlussverfahren und das Modell des Zweitstimmendeckungsverfahrens mit paritätsabhängiger Mandatzuteilung fördern die Herstellung von Chancengleichheit für Frauen bei der Listenwahl. Sie sind daher geeignet, den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu verwirklichen. Dem Modell des Zweitstimmendeckungsverfahrens mit paritätsabhängiger Mandatzuteilung begegnen aber sub specie des Gebots der Normenklarheit verfassungsrechtliche Zweifel. Das Gleiche gilt für das weitere Modell des paritätischen Ausgleichs über die Landes-/Bezirksliste.

(14) Ein milderes Mittel, um die Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG geschuldete Chancengleichheit von Frauen bei der Listenwahl ebenso wirksam sicherzustellen wie durch starre Listen mit Reißverschlussverfahren, dürfte ausscheiden. Andere Paritätsmodelle wie insbesondere die Aufstellung starrer Landes-/Bezirkslisten mit einfacher Quotierung gewährleisten nicht gleichermaßen effektiv, dass Frauen gleiche Chancen bei

der Listenwahl haben wie Männer. Die Aufstellung offener Landes-/Bezirkslisten mit 50 %-Quote (je hälftige Besetzung mit Männern und Frauen), bei denen Wahlberechtigte nicht die Liste, sondern Kandidierende wählen, bewirkt schon keinen Eingriff in die Wahlfreiheit der aktiv Wahlberechtigten. Darüber hinaus greifen solche offenen Listen auch weniger intensiv in die Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten ein. Der Gesetzgeber dürfte gleichwohl nicht verpflichtet sein, dieses Paritätsmodell zu wählen, weil damit ein Wechsel des Wahlsystems verbunden wäre. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfte nur im Rahmen des vom Gesetzgeber gewählten Wahlsystems (starre Liste) gelten. Von den Gerichten ist diese Frage aber nicht verbindlich geklärt. Im Schrifttum wird sie kontrovers diskutiert. Es ist deshalb nicht von der Hand zu weisen, dass eine Paritätsregelung verfassungsrechtlich weniger angreifbar ist, wenn sie sich auf eine offene Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl bezieht.

(15) Bei einem Paritätsmodell starrer Listen mit Reißverschlussverfahren liegt allenfalls ein geringfügiger Eingriff in die Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten vor (Art. 39 Abs. 1 VvB), weil die Wahlberechtigten auch nach dem geltenden Wahlsystem nicht zwischen einzelnen Personen wählen können (offene Liste), sondern nur von den Parteien aufgestellte Landes-/Bezirkslisten wählen können, ohne Einfluss auf die Listenbesetzung zu haben (starre Liste). Das geltende System der starren Liste bewirkt schon keinen Eingriff in den Grundsatz der Freiheit der Wahl der aktiv Wahlberechtigten, sondern ist Ausdruck einer zulässigen Ausgestaltungsentcheidung des Gesetzgebers i.S.d. Art. 39 Abs. 5 VvB. Da der aktiv Wahlberechtigte bei einer starren Liste mit Reißverschlussverfahren nicht nennenswert weniger Wahlmöglichkeiten hat als nach dem geltenden System der starren Liste ohne Paritätsvorgaben, bewirkt ein Paritätsgesetz allenfalls einen geringfügigen Eingriff in die Freiheit der Wahl. Dieser geringfügige Eingriff erscheint zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Förderauftrages für Frauen angemessen.

(16) Auch der mit starren Listen mit Reißverschlussverfahren verbundene Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten (Art. 39 Abs. 1 VvB) sowie in das Benachteiligungsverbot wegen des Ge-

schlechts (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB) der männlichen Kandidaten erscheint angemessen. Es ist davon auszugehen, dass sich in beiden Geschlechtergruppen regelmäßig ausreichend qualifizierte Kandidierende finden und aufstellen lassen. Das zentrale Anliegen des Förderauftrages des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist die Beseitigung faktischer Nachteile von Frauen und damit korrespondierend die Korrektur faktischer Vorteile von Männern. Der durch ein Paritätsgesetz bewirkte Eingriff in das passive Wahlrecht der männlichen Kandidaten und ihre rechtliche Benachteiligung wegen des Geschlechts ist ihnen zumutbar, weil dadurch ihre faktischen Vorteile behoben werden, die sich nicht legitimieren lassen.

Dementsprechend zeigt der Vergleich mit – nach der Rechtsprechung des EuGH bei gleicher Eignung der Geschlechter zulässigen – Quotenregelungen für den öffentlichen Dienst und für die Privatwirtschaft, dass Paritätsregelungen auch für den Zugang zu Wahllisten politischer Parteien angemessen sind. Da der durch Quotenregelungen für den öffentlichen Dienst und für die Privatwirtschaft bewirkte Eingriff in das Diskriminierungsverbot (Art. 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 VvB, Art. 3 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG) und in die Grundrechte von Unternehmen (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG) durch den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt ist, kann im Wahlrecht nichts anderes gelten. Auch hier ist der Eingriff in das passive Wahlrecht des Art. 39 Abs. 1 VvB durch Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB gerechtfertigt. Es gibt keinen Grund, die Benachteiligung von Männern beim Zugang zu beruflichen Positionen im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft sub specie des Förderauftrages für zulässig zu erachten, beim Zugang zu Wahllisten politischer Parteien die in der Nichtberücksichtigung liegende Schlechterstellung männlicher Bewerber hingegen für unzulässig zu erklären. Hier wie dort ist der Eingriff in kollidierende Verfassungsgüter durch den grundrechtlichen Frauenförderauftrag gerechtfertigt, der zugleich die faktischen Vorteile von Männern zu korrigieren sucht, für die es keine Rechtfertigung gibt.

Ebenso verhältnismäßig ist der mit einer offenen Liste mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl verbundene Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Wahl der passiv Wahlberechtigten. Auch hier ist die rechtliche Benachteiligung

von Männern zum Zweck der Beseitigung ihrer faktischen Vorteile und der korrespondierenden faktischen Nachteile von Frauen angemessen.

(16) Auch die Eingriffe in die Parteienrechte des Art. 21 Abs. 1 GG erscheinen durch Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG angemessen und damit gerechtfertigt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien die Schnittstelle zwischen ihrer autonomen Mitwirkung an der Willensbildung und dem Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger als Voraussetzung der Legitimation staatlicher Gewalt. Im Interesse der Autonomie der politischen Parteien und des Demokratieprinzips, nach dem die Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen („von unten nach oben“) auszugehen hat, ist dem Staat jede Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess grundsätzlich versagt. Das gilt auch für die Willensbildung innerhalb der Parteien im Rahmen der Wahlvorbereitung. Das bedeutet indes nicht, dass dem Gesetzgeber Wahlregelungen von vornherein verwehrt sind, die die Autonomie politischer Parteien beeinträchtigen. So wäre es ihm aufgrund seines Gestaltungsspielraums nach Art. 39 Abs. 5 VvB gestattet, vom System der starren Liste abzurücken und stattdessen eine offene Liste mit Personenwahl sowie ggf. mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vorzusehen. Verglichen mit dieser wahlrechtlichen Option offener Listen wird durch ein System starrer Listen mit Reißverschlussverfahren in die Freiheit der Parteien eher geringer, wenigstens nicht stärker eingegriffen.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass politische Parteien bei der Besetzung von Listenplätzen als Wahlvorbereitungsorganisationen tätig werden und eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Aufgrund des gemeinwohlorientierten Charakters der Aufgabe der Wahlorganisation müssen sie sich Einschränkungen ihrer Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit gefallen lassen, die auf dem Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG beruhen und tatsächliche Chancengleichheit von Frauen bei Wahlen zu gewährleisten suchen.

Der mit einem System der starren Liste mit Reißverschlussverfahren verbundene Eingriff in die Parteienrechte ist nicht schwerwiegend, weil die Parteien bei der Auswahl der konkreten Personen für die Listen weiterhin freie Hand haben. Der Eingriff erscheint zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Förderauftrages für Frauen angemessen.

Die Verhältnismäßigkeit eines Paritätsgesetzes in Gestalt starrer Listen mit Reißverschlussverfahren zeigt abermals der Vergleich mit Quotenregelungen für die Privatwirtschaft. Der mit qualifikationsabhängigen Quoten für die Privatwirtschaft bewirkte Eingriff in Grundrechte von Unternehmen (insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG) ist durch den Förderauftrag des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt. Die betroffenen Unternehmen müssen die mit einer Quote verbundene Beeinträchtigung ihrer Autonomie hinnehmen. Das Gleiche gilt für politische Parteien. Es gibt keinen Grund, Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Autonomie von Unternehmen zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Förderauftrages für zulässig zu halten, Eingriffe in die durch Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Autonomie politischer Parteien zur Durchsetzung der Chancengleichheit von Frauen dagegen für unzulässig zu erklären. Hier wie dort ist der Eingriff in kollidierende Verfassungsgüter durch den verfassungsrechtlichen Frauenförderauftrag verhältnismäßig und damit gerechtfertigt.

(18) Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein Paritätsgesetz in Gestalt starrer Listen mit Reißverschlussverfahren Ausdruck des Nachteilsausgleichs i.S.d. Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 VvB und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist und die hiermit verbundenen Eingriffe in Art. 39 Abs. 1 VvB und Art. 21 Abs. 1 GG gerechtfertigt erscheinen. Ein solches Paritätsgesetz ist nach hier für richtig befundener Auffassung mit der Verfassung von Berlin vereinbar. Das Gleiche gilt erst recht für ein Paritätsmodell offener Listen mit 50 %-Quote und Kandidatenwahl. Da eine verbindliche Klärung der Frage durch das Bundesverfassungsgericht noch aussteht, ist die Einführung eines Paritätsgesetzes für die Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses aber mit dem rechtlichen Risiko behaftet, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

oder das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für unvereinbar mit Verfassungsrecht erklärt.

---