

Anlass für diesen Beitrag ist die Bundestagswahl 2025, doch über den Bundestag hinaus sind Frauen in einer Vielzahl gewählter Ämter nicht proportional zu ihrem Anteil in der Bevölkerung vertreten – sowohl auf der Bundesebene als auch auf Länder- und kommunaler Ebene. Selbst wenn der Bundestag mit Gesetzesini-

tiativen voranschreiten würde, die den Frauenanteil dort steigern, bedeutet das keineswegs, dass andere politische Ebenen und Institutionen automatisch folgen. Reformen, welche die Parität im Bundestag zum Ziel haben, stellen somit nur den ersten Schritt für ein größeres Vorhaben gesellschaftlicher Transformation dar.

DOI: 10.5771/1866-377X-2025-3-133

Geschlechtergerechte Teilhabe an der Staatswillensbildung*



Prof. Dr. Berit Völzmann

Gastprofessorin für Öffentliches Recht, insb. Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie an der Humboldt Universität zu Berlin (Vertretung Prof. Dr. Christoph Möllers)

I. Einleitung

Seit 1919 dürfen Frauen wählen; es ist einer von vielen Meilensteinen auf dem Weg zur Gleichberechtigung, für die gekämpft und um die gerungen wurde – zunächst allein aus dem gesellschaftlichen Bereich heraus, später in der parlamentarischen Versammlung und in den Parlamenten. Letzteres war häufig ein Kampf gegen eine zahlenmäßige Übermacht: Wie bei der Einführung des Gleichstellungsgesetzes, Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG¹ (und später Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG), konnten notwendige Reformen für die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen häufig erst dann erreicht werden, wenn sich die wenigen weiblichen Abgeordneten im Bundestag fraktionsübergreifend zusammenschlossen, so etwa 1992 bei der Neuregelung des Schwangerschaftsabbruchs, 1997 bei der Beseitigung der Straffreiheit der Vergewaltigung in der Ehe oder 2016 bei der Einführung des Prinzips „Nein heißt Nein“ im Sexualstrafrecht.

Zwar vertreten die Abgeordneten jeweils das gesamte Volk und keine Partikularinteressen (seien es weibliche oder männliche) – so jedenfalls das Ideal.² Dennoch bringt jede Person unterschiedliche Perspektiven und Erfahrungen ein. Dies ist insbesondere dort von Bedeutung, wo diese stark divergieren können: etwa aufgrund der Merkmale des besonderen Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 3 GG, der gezielt geschaffen wurde, um der historisch anerkannten Benachteiligung und Ausgrenzung bestimmter Personengruppen zu begegnen und damit einhergehende anhaltende strukturelle Diskriminierung zu überwinden, die teils noch immer Institutionen, Normen und gesellschaftliche Organisation und Arbeitsteilung prägt und zu individueller Benachteiligung führt.³

Wenn nun aber gerade Angehörige dieser Gruppen im Parlament unterrepräsentiert sind, dann bleibt dies jedenfalls nicht ohne Auswirkungen mit Blick auf das Einbringen – und die Gewichtung – ihrer Perspektiven (die freilich auch nicht monolithisch, sondern wiederum divers sind).⁴ Die Verwirklichung der Gleichstellungsaufträge (für Frauen explizit aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) wird so zumindest erschwert.

Wer darauf hofft, dass die Wahlrechtsgleichheit nach und nach dazu führt, dass Frauen etwa zu gleichen Teilen wie Männer in den Parlamenten vertreten sind, wird enttäuscht: Bis in die 1990er Jahre stagnierte der Anteil weiblicher Abgeordneter bei unter 20 Prozent.⁵ 2025, 106 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts, liegt der Frauenanteil im 21. Deutschen Bundestag bei 32,38 Prozent – und ist damit erneut gesunken.⁶ Das Problembewusstsein bezüglich dieser Unterrepräsentanz steigt: Wie diese überwunden werden könnte, hat 2022 auch die Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestages beschäftigt.⁷

Als gesetzgeberische Vorgaben zur Steigerung des Anteils von Frauen in den Parlamenten werden Paritätsgesetze⁸ und

- * Der Beitrag beruht auf Vorarbeiten in Völzmann, Paritätsregelungen im Wahlrecht zwischen Parteienfreiheit, Gleichstellungsgesetz und Demokratieprinzip, DVBl 2021, 496.
- 1 Selbert, Vorwort, in: Reich-Hilweg, Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung (1948–1957) und in der Rspr. des BVerfGs 1953–1975, 1979, S. 10.
- 2 BVerfGE 156, 224 Rn. 65, 66.
- 3 Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 409.
- 4 Die stärkere Beachtung und Integration der Perspektiven bislang benachteiligter Gruppen fordert: Young, Ethics 99(2) (1989), 250 (263); Entwurf eines Modells „fairer Repräsentation“: Philipps, Democracy and difference, 1993 (dt.: Geschlecht und Demokratie, 1995); Philipps, Journal of Political Philosophy 12(1) 2004, 1 (6) (Der Ausschluss politischer Standpunkte aus dem politischen Entscheidungsfindungsprozess verlaufe heute nicht mehr über rechtliche Exklusionen, sondern resultiere aus gewohnheitsmäßigen Diskussionsmustern und der ungleichen Repräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen in den Entscheidungsgremien. Daher sei es nicht nur entscheidend, welche inhaltlichen Positionen Politiker*innen vertreten, sondern auch, welchen persönlichen Hintergrund sie aufweisen).
- 5 Übersicht über die Entwicklung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag von 1949 bis 2017 bei Klammer/Menke, Gender Datenreport, 2020, abrufbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/geschlechterdemokratie-342/307426/gender-datenreport/> (26.05.2025).
- 6 Frauenanteil im 20. Deutschen Bundestag: 35,1 Prozent; bisheriger Höchststand: 37,1 Prozent (2013). Das Ansteigen des Frauenanteils seit den 1990er Jahren lag vor allem an den Selbstverpflichtungen der Parteien – das Abfallen nun auch: die AfD hat keinerlei derartige Selbstverpflichtung.
- 7 Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 12.05.2023, BT-Drs. 20/6400, S. 12 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/946720/7f5f5079cf07541d1368bee7b242f36f/Abschlussbericht-data.pdf> (26.05.2025).
- 8 Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14; Meyer, NVwZ 2019, 1245, 1250; Klaiki, DÖV 2020, 856, 860; Röhner, DÖV 2022, 103.

verpflichtende Selbstverpflichtungen der Parteien⁹ diskutiert. Beide stellen erhebliche Eingriffe in die Parteienfreiheit dar. Diese lassen sich jedoch rechtfertigen: aufgrund der besonderen, sich nicht auf die Volkswillensbildung reduzierenden Funktion von Parteien im demokratischen Staat einerseits und der strukturellen Benachteiligung von Frauen andererseits.

II. Parteien: Staatswillensbildungsfunktion

Zwar sind Parteien nicht dem staatlichen, sondern dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen, mithin grundsätzlich grundrechtsberechtigt und nicht grundrechtsverpflichtet und sollen daher möglichst wenigen staatlichen Forderungen unterliegen.¹⁰ Diese Einordnung spricht aber nicht per se gegen mögliche Ausgestaltungen oder Einschränkungen der Parteienfreiheit. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass Parteien eine Sonderstellung¹¹ innerhalb der grundsätzlichen Trennung von Staat und Gesellschaft einnehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie schon früh als „Zwischenglieder zwischen dem Einzelnen und dem Staat“¹² bezeichnet. Insbesondere in der Entscheidung zur Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkunternehmen ordnete das Bundesverfassungsgericht die Parteien zwar dem gesellschaftlichen Bereich zu, konstatierte aber auch eine besondere Nähe zum Staat: „Die Parteien weisen verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften eine besondere Staatsnähe auf. Sie sind ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus.“¹³

Auf den Staat bezogene Grundsätze wendet das Bundesverfassungsgericht daher in abgeschwächter Form auch auf Parteien an.¹⁴

Diese Perspektive spielt eine zentrale Rolle für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Parteienfreiheit durch Paritätsverpflichtungen: Die maßgebliche Funktion von Parteien erschöpft sich nicht in der gesellschaftlichen Mitbestimmung, dem Sammeln und Bündeln der vielfältigen Interessen innerhalb der Gesellschaft. Wesentliche Funktion ist auch das Betreiben des politischen Systems und die Durchsetzung eigenen Personals. Parteien übernehmen in vielfacher Hinsicht eine wichtige Vermittlungsaufgabe und liegen daher auf einer systematischen Zwischenstelle zwischen dem Bereich des gesellschaftlichen Geschehens, der von grundrechtlicher Freiheit geprägt ist, und dem Bereich der staatlichen Institutionen. Anders als andere Vereine bürgerlichen Rechts haben Parteien unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung staatlicher Organe und deren Entscheidungen. Ziel der Mitwirkung – also der Einflussnahme – der Parteien ist letztlich die Übernahme der Staatsleitung:¹⁵ Parteien besetzen die staatlichen Ämter und gestalten darüber die staatliche Politik. Das verfassungsrechtliche Mandat der Parteien ist auf den Staat gerichtet.¹⁶ Sie beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in die staatlichen Institutionen hineinwirken – insbesondere, indem sie auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung Einfluss nehmen.¹⁷

Die Funktion der Parteien ist daher nicht (mehr) auf den Bereich der Volkswillensbildung beschränkt, sie ist verschränkt mit der Staatswillensbildung; insbesondere auf diese zielen Parteien, diese beherrschen die im Rahmen der Wahl erfolgreichen Parteien.¹⁸

III. Gleichstellungsgebot: staatlicher Auftrag

Wird diese wesentliche Funktion der Parteien, also ihre Rolle an der Staatsleitung, ernst genommen, ist die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten hoch problematisch.

„Die Gesetze sind gegen die Frauen, weil ohne sie.“¹⁹ Diese Aussage *Hedwig Dohms*, einer Vorkämpferin des Frauenwahlrechts, ist heute zwar nicht mehr so offensichtlich richtig wie 1876, als Frauen weder das aktive noch das passive Wahlrecht hatten. Richtig bleibt die Befürchtung, dass bestimmte Perspektiven nicht ausreichend Eingang in Gesetzgebungsprozesse finden oder sich nicht durchsetzen können, wenn die Gesetzgebungsorgane zu homogen besetzt sind.²⁰ Solange Frauen und Männer sich gesellschaftlich unterschiedlichen Erwartungen ausgesetzt sehen und Frauen dadurch nachhaltig strukturell benachteiligt werden, ist deren Perspektive im Gesetzgebungsprozess umso wichtiger. Umso nachteiliger – sowohl für die einzelnen Frauen als auch für den Abbau der strukturellen Benachteiligung – ist eine Unterrepräsentation von Frauen in den Gesetzgebungsorganen.²¹

Der Abbau struktureller Benachteiligung ist aber gerade Aufgabe des Staates: Mit dem in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG normierten

9 Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 12.05.2023, BT-Drs. 20/6400, S. 27; ausführlich von Achenbach, Kommissionsdrucksache 20(31)051, Protokoll der 12. Sitzung, S. 11.

10 So das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung: Erste Ansätze: BVerfGE 20, 56 (98 ff.) – Parteienfinanzierung I; deutlicher: BVerfGE 85, 264 (283 ff.) – Parteienfinanzierung II; zur Wahlwerbung: BVerfGE 44, 125 (140) – Öffentlichkeitsarbeit; besonders deutlich in der Entscheidung zur Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkunternehmen: „Parteien sind nicht Teil des Staates“, BVerfGE 121, 30 (53) – Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen.

11 Kluth, in: BeckOK GG, 61. Edition Stand: 15.03.2025, Art. 21 Rn. 65.

12 BVerfGE 20, 56 (101) – Parteienfinanzierung I, mit Verweis auf Hesse, VVDStRL 17 (1959), 19.

13 BVerfGE 121, 30 (53 f.) – Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen.

14 BVerfGE 121, 30 (55): „Hierbei kommt es zu personellen Überschneidungen zwischen politischer Partei und Staatsorgan. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber daher grundsätzlich auch bei der Beteiligung von politischen Parteien an der Veranstaltung und Überwachung von Rundfunk zu beachten.“

15 Kluth, in: BeckOK GG, 61. Edition Stand: 15.03.2025, Art. 21 Rn. 60; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 21 Rn. 171.

16 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 21 Rn. 171.

17 BVerfGE, 121, 30 (53 f.); mit Verweis auf BVerfGE 3, 19 (26); - BVerfGE 14, 121 (133); BVerfGE 20, 56 (99, 101); BVerfGE 44, 125 (145 f.); BVerfGE 52, 63 (83); BVerfGE 107, 339 (358 f.).

18 Grimm, Die Zukunft der Verfassung, 1991, 265 f.; dies nicht ausreichend anerkennend VfgBbg, Urt. v. 23.10.2020 – Rs. 9/19, Rn. 90.

19 Dohm, Der Frauen Natur und Recht, 1876, zitiert aus Foljanty, in: Foljanty/Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 2012, S. 287.

20 Anders die sogenannte Repräsentationsidee, insbesondere: Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 393 ff., welche auf zwei wesentlichen Fiktioen aufbaut: Zum einen gebe es ein Gesamtinteresse des – ebenfalls homogen verstandenen – Volkes und zum anderen könnten Abgeordnete von ihren persönlichen Perspektiven und Wahrnehmungen (zugunsten dieses Gesamtinteresses) abstrahieren.

21 Auch die Gruppe der Frauen ist selbstredend alles andere als homogen; kritisch zum „Gruppismus“: Brubaker, Ethnizität ohne Gruppen, 2007.

Gleichstellungsgebot soll für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchgesetzt werden.²² Ziel ist die Angleichung der Lebensverhältnisse.²³ Damit dürfen faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, aufgrund des Gleichstellungsgebots durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.²⁴ Dass das Gleichstellungsgebot grundsätzlich auch im Wahlrecht anwendbar ist, hat mittlerweile auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt.²⁵

Wird diese wesentliche Funktion der Parteien, also ihre Rolle an der Staatsleitung, ernst genommen, ist die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten hoch problematisch.

Insbesondere mit Blick auf die Staatswillensbildungsfunktion der Parteien sind die tatsächlichen Beteiligungschancen an innerparteilichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen genau in den Blick zu nehmen, da diese letztlich in die Zusammensetzung und Entscheidungsfindung des Deutschen Bundestages münden. Den Parteien kommt bezüglich der Verwirklichung des Gleichheitsgebots aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG eine Schlüsselstellung zu. Ihnen diesbezüglich Verpflichtungen aufzuerlegen, liegt innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.²⁶

IV. Freie und Gleiche? Materiales Demokratieverständnis

Dafür lässt sich auch mit einem materialen Demokratieverständnis argumentieren, das danach fragt, wer am Gesetzgebungsprozess und am öffentlichen Meinungsbildungsprozess beteiligt ist und wie die Zugangschancen gesellschaftlich verteilt werden.²⁷ Während rein formale Perspektiven tatsächlich bestehende Ungleichheiten ausblenden und das Volk als abstrakte Einheit imaginieren, die unabhängig von gesellschaftlichen Ungleichheitsverhältnissen existiert und als Einheit repräsentiert werden kann,²⁸ sucht ein materiales Demokratieverständnis nach Maßstäben für „gerechte Staatlichkeit“.²⁹ Dafür fordert Cara Röhner, gerade nicht von abstrakten Gleichen, sondern vielmehr „von anhaltenden ungleichen Geschlechterbeziehungen aus[zu]gehen, die sich in ‚neutralen‘ politischen Prozessen in eine mittelbare Diskriminierung von Frauen übersetzen.“³⁰

Angesichts des historischen Ausschlusses von Frauen wird ihre gleichberechtigte Präsenz, ihre Teilhabe an der Gesamtrepräsentation,³¹ selbst zu einem demokratischen Prinzip.³² Dem Demokratieprinzip kommt insoweit eine gewährleistende Funktion zu: auf gleiche demokratische Teilhabe an der Staatsgewalt.³³

V. Ausgestaltung: (A)symmetrie und Binarität

Über das Gleichstellungsgebot, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, lassen sich Vorgaben für die Förderung und das Aufstellen von Frauen, nicht aber von Männern rechtfertigen – und folglich auch keine tatsächlich paritätischen Vorgaben (da diese letztlich Mindestquoten auch für Männer enthalten). Die besonderen Gleichheitssätze dienen dem Schutz von Menschen, die historisch benachteiligten Gruppen angehören und aus diesem Grund

noch immer strukturellen Benachteiligungen ausgesetzt sind. Das Gleichstellungsgebot ist daher asymmetrisch zu verstehen und kann Eingriffe in die Parteienfreiheit allein zum Schutz und zur Förderung dieser spezifischen Gruppen rechtfertigen.³⁴

Der Schutz von Frauen als eine dieser Gruppen wird im Grundgesetz besonders ausformuliert. Den Schutz von Menschen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, schließt das jedoch nicht aus.³⁵ Nichtbinäre Menschen sind ebenso wie trans* Menschen in besonderer Weise von Geschlechtsdiskriminierung betroffen und damit – in einem asymmetrischen Verständnis – der Gruppe der Benachteiligten zuzuordnen. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Förderung des Frauenanteils können – und sollten – daher auch Regelungen für die Teilhabe nichtbinärer Menschen vorsehen.

VI. Mehr als Quoten: Anerkennung und Umverteilung

Die Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten sind vielfältig. Dies hat auch die von der letzten Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit betont: Frauen haben aufgrund der noch immer bestehenden strukturellen faktischen Entgeltdiskriminierung geringere Möglichkeiten der Finanzierung von Kandidaturen, ihr Weg in die Politik ist schwieriger und unwahrscheinlicher aufgrund der ungleichen Verteilung von Care-Arbeit und innerhalb der Politik besteht noch immer strukturelle Diskriminierung von Frauen, etwa in den parteiinternen Strukturen und der politischen Praxis, die strukturell männlich geprägt sind.³⁶

22 BVerfGE 15, 337 (345); BVerfGE 48, 327 (340); BVerfGE 57, 335 (345 f.); BVerfGE 85, 191 (207).

23 BVerfGE 85, 191 (207); BVerfGE 87, 1 (42); BVerfGE 109, 64 (89); BVerfGE 113, 1 (15); BVerfGE 126, 29 (53 f.); Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 355.

24 BVerfGE 74, 163 (180); BVerfGE 85, 191 (206 f.).

25 BVerfGE 156, 224 Rn. 96 ff.

26 So auch BVerfGE 156, 224 Rn. 112 f.– Parität (Gleichstellungsgebot, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, einerseits und Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 GG, und Wahlgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, andererseits als gleichrangige Verfassungsgüter, zwischen denen die Gesetzgebung einen Ausgleich herbeizuführen hat); Meyer, NVwZ 2019, 1245 (1250); Klafki, DÖV 2020, 856 (860); Röhner, DÖV 2022, S. 103 (108) („zum jetzigen Zeitpunkt verhältnismäßig“).

27 Ausführlich Foljanty, in: Foljanty/Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 2012, S. 287–309; Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 285 ff.; dies., DÖV 2022, 103.

28 Dies so beschreibend Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 278; kritisch zu diesem monistischen Demokratieverständnis Foljanty, in: Foljanty/Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 2012, S. 287.

29 Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 277.

30 Ebd. S. 294.

31 Das Einbringen der Interessen von Frauen beruht dabei gerade nicht auf der Vorstellung einer gruppenspezifischen (Teil-) Repräsentation des Volkes; so aber das Verständnis des VfgBbg, Urt. v. 23.10.2020 – Rs. 55/19, Rn. 185.

32 Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. S. 293.

33 Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 294.

34 Sackofsky, Was heißt: Ungleichbehandlung „wegen“, in: Kempny/Reimer (Hrsg.), Gleichheitssatzdogmatik heute, 2017, S. 63, 76 f.

35 BVerfGE 147, 1, 28 – Dritte Option.

36 Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 12.05.2023, BT-Drs. 20/6400, S. 16 f.

Eine allein auf Quoten fokussierende Diskussion greift daher zu kurz. Notwendig sind auch grundlegendere Umgestaltungen der gesellschaftlichen Arbeitsverteilung und der politischen Praxen und Prozesse: neben der Anerkennungsdimension auch die Umverteilungsdimension demokratischer Gerechtigkeit.³⁷ Die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen gesellschaftlicher und politischer Ungleichheit dürfen nicht aus dem Blick geraten. Je mehr Frauen an politischen Entscheidungen beteiligt sind, desto größer ist aber freilich auch die Möglichkeit, wirksam Einfluss zu nehmen um bestehende Benachteiligungen (durch gesetzgeberische Gestaltung) abzubauen.³⁸

VII. Fazit

Die Verfassung zielt auf das Aufbrechen struktureller Benachteiligungen. Und wo, wenn nicht im Parlament, wo die wesentlichen Rechtsnormen entstehen, ist diese gravierender, insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen? Verfassungsrechtlich lassen sich Vorgaben zur Förderung von Frauen gegenüber Parteien, zumal diesen eine besondere Staatswillensbildungsfunktion zukommt, über das Gleichstellungsgebot, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, rechtfertigen: als Gewährleistung von Teilhabe an der Staatswillensbildungsfunktion. Die Entscheidung dafür und auch die

konkrete Ausgestaltung liegen – im hier skizzierten verfassungsrechtlichen Rahmen – grundsätzlich im Gestaltungsspielraum der Legislative, wobei bei einem besonders niedrigen Frauenanteil auch eine gesetzgeberische Handlungspflicht denkbar ist.³⁹ Aus rechtspolitischer Perspektive spricht für ein gesetzgeberisches Tätigwerden nicht nur der noch immer erforderliche Abbau bestehender Benachteiligungen, sondern auch die langfristige Absicherung von Frauenrechten: Zwar garantiert die Anwesenheit von weiblichen Abgeordneten nicht den Einsatz für Frauenrechte. Das aktive Eintreten gegen Frauenrechte dürfte aber umso eher gelingen, wie Frauen im Parlament und den einzelnen Fraktionen in der Minderheit sind.

DOI: 10.5771/1866-377X-2025-3-136

Die Parteienfinanzierung als Hebel für eine geschlechtergerechte(re) politische Teilhabe*



Kerstin Geppert

Rechtsanwältin und Vorsitzende des djb-Landesverbands Hamburg

Seit einigen Jahren wird intensiv über eine paritätische Repräsentation der Geschlechter in Parlamenten und Regierungen diskutiert. Die rechtswissenschaftliche Diskussion fokussiert dabei wahlrechtliche Paritätsregelungen und deren Verfassungskonformität.¹

Eine Überlegung wird bislang jedoch nur gestreift: Die staatliche Finanzierung politischer Parteien als Hebel zu nutzen.²

Parteien als Gatekeeper

Ausgangspunkt dieser Überlegung ist der Befund, dass Parteien Gatekeeper für den Zugang zu Parlamenten oder Regierungen sind. Denn Wähler*innen können nur wählen, wer zuvor von einer Partei als Kandidat*in aufgestellt wurde.³ Ohne die Unterstützung einer Partei ist erst recht kein Regierungsposten zu erringen. In den Parteien wirken jedoch informelle Mechanismen noch immer zu ungünsten von Frauen. Wer für eine (aussichtsreiche) Kandidatur nominiert wird, entscheidet vorrangig ein kleiner Kreis innerhalb der Partei,⁴ der häufig männlich dominiert ist. Dabei begünstigen

³⁷ Fraser, in: Beerhorst/Demirović/Guggemoos (Hrsg.), *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*, 2004, S. 453, 463.

³⁸ So auch Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 12.05.2023, BT-Drs. 20/6400, S. 17.

³⁹ Eine solche bereits jetzt annehmend Laskowski, djbZ 2014, 93; dies., Streit 2015, 51.

* Der Beitrag basiert auf meiner im November 2024 an der Universität Hamburg als Dissertation eingereichten Arbeit „Parteienrechtliche Instrumente zur Förderung einer geschlechtergerechten politischen Teilhabe“.

1 Siehe nur Fontana, DVBl. 2019, 1153; Gloßner, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, 2022; Heimerl, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen, 2023; Klafki, DÖV 2020, 856; Möllers, JZ 2021, 338; Röhner, Der Staat 59 (2020), 421; Valentiner, JöR nF 71 (2023), 209; Volk, Paritätisches Wahlrecht, 2022; Völzmann, DVBl 2021, 496.

2 So beispielsweise von Czisnik, djbZ 2019, 133; Ebsen, JZ 1989, 553 (558); Fontana, DVBl. 2019, 1153 (1156); Heimerl, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen, 2023, S. 73; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (52).

3 Zwar besteht nach § 20 Abs. 3 BWahlG nach den meisten Landeswahlgesetzen die Möglichkeit, als parteiunabhängige*r Kandidat*in zu kandidieren. Erfolg hatten damit bislang nur drei Kandidaten für den Deutschen Bundestag im Jahr 1949 und zwei Kandidaten für die Bremische Bürgerschaft im Jahr 1946.

4 Höhne, Wie stellen Parteien ihre Parlamentsbewerber auf?, in: Koschmieder (Hrsg.), *Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierung*, 2017, 227 (234); Reiser, „Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Normierung von Kandidaten?“ Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen, in: Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, 2011, 237 (254 f.).