Schriften zur Gleichstellung 49

Marion Eckertz-Höfer | Margarete Schuler-Harms (Hrsg.)

Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen

Nomos

Schriften zur Gleichstellung

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Susanne Baer
Marion Eckertz-Höfer
Prof. Dr. Jutta Limbach †
Prof. Dr. Heide Pfarr
Prof. Dr. Ute Sacksofsky

Band 49

Marion Eckertz-Höfer | Margarete Schuler-Harms (Hrsg.)

Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen

Nomos

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

ISBN 978-3-8487-5887-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0018-4 (ePDF)

1. Auflage 2019
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort zum Tagungsband

Die Beiträge in diesem Band resultieren aus einer Tagung, die in Kooperation mit dem Deutschen Juristinnenbund am 7./8. Dezember 2017 in Hamburg veranstaltet wurde. Das Verhältnis von Gleichberechtigungsziel und Demokratieprinzip wurde zum Zeitpunkt der Tagung vor allem in der Kommentarliteratur eher knapp angesprochen und in einigen die Politik beratenden Gutachten behandelt. Seitdem hat unter dem Stichwort der „Parité“ eine lebhafte Debatte zum Thema der gleichberechtigten Vertretung von Frauen in Parlamenten begonnen, in die sich der vorliegende Band einfügen wird. Den Autorinnen und Autoren danken wir für ihre Beiträge und ihre Bereitschaft zur Diskussion sehr herzlich.

Gedankt sei auch dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Deutschen Juristinnenbund e.V. sowie dem Verein der Freunde und Förderer der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg für die finanzielle Förderung unserer Tagung. Frau Kerstin Geppert, Frau Katharina Goldberg, Frau Annabelle Viet, Frau Laura Jacobs, Herr Lt. Marvin Wulf und Herr Lt. Jannik Vulp haben bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung tatkräftig unterstützt.

Besonders danken wir Frau Dana-Sophia Valentiner für die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung der Tagung sowie die engagierte und sachkundige Vorbereitung des Tagungsbandes. Sie war und ist eine wesentliche Stütze dieses Projekts.

Marion Eckertz-Höfer Margarete Schuler-Harms

Inhalt

Einführung 9
Margarete Schuler-Harms/Marion Eckertz-Höfer

I. Demokratieprinzip und verfassungsrechtliche Gewährleistung von Gleichberechtigung: Betrachtungen zu einem komplexen Verhältnis

Demokratieprinzip und Gewährleistung tatsächlicher Gleichberechtigung: Historische und vergleichende Betrachtungen 19
Brun-Otto Bryde

Gleichheit als Demokratiegefährdung: eine Verfassungsdebatte in Weimar 33
Pascale Cancik

Quotierung von deliberativen Beteiligungsformaten auf lokaler Ebene. Legitimatorische Friktionen und demokratietheoretische Ambivalenzen. 43
Gary S. Schaal

Demokratieprinzip und Gleichberechtigungsgebot: Verfassungsrechtliche Relationen 59
Stephan Rixen

Repräsentation und Repräsentativität. Geschlechterfragen im internationalen Demokratiediskurs 85
Sigrid Boysen

II. Gesetzliche Quotierungsvorgaben für die Besetzung von Wahllisten zu Parlamentswahlen als Verfassungs(rechts)frage

Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem 109
Anna Katharina Mangold

Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell 125
Silke R. Laskowski

Bindungen und Spielräume des Parteienverfassungsrechts für die Herstellung von Parität 147
Joachim Wieland

III. Quotierungsgesetzgebung für die Besetzung von Gremien der öffentlichen Verwaltung und Demokratieprinzip

Gleichstellungsziel und Demokratiekonzepte bei der personellen Legitimation der zweiten und dritten Gewalt 161
Astrid Wallrabenstein

Gesetzliche Vorgabe für die Quotierung von Wahlgremien in der Verwaltung zwischen Demokratieprinzip, Prinzip der besten Auswahl und Gleichstellungsziel 185
Hans-Jürgen Papier

Der Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz als verbindliches Verfassungsrecht im Kontext der Wahlen zu den Bundesgerichten 199
Ulrike Lembke

Zu den Autorinnen und Autoren 249

Einführung

Margarete Schuler-Harms/Marion Eckertz-Höfer

„Ich wollte die Gleichstellung als imperativen Auftrag an den Gesetzgeber verstanden wissen. Ich hatte nicht geglaubt, daß 1948/1949 noch über die Gleichberechtigung überhaupt diskutiert werden müßte und ganz erheblicher Widerstand zu überwinden war!“, so formulierte Elisabeth Selbert in späteren Jahren.[1] Vor allem dank ihres Engagements fand das Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen Eingang ins Grundgesetz. Das Bundesverfassungsgericht entnahm ihm den Auftrag, für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen. 1994 wurde der staatsgerichtete Auftrag zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung als Art. 3 Abs. 2 Satz 2 auch explizit in das Grundgesetz aufgenommen.

Gleichberechtigte Vertretung in Parlamenten, öffentlichen Organisationen und Unternehmen sowie in Bundesgerichten, von der dieser Tagungsband handelt, ist ein Element dieser tatsächlichen Gleichberechtigung, deren Herstellung das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 2 GG aufgibt. Rechtliche Gleichberechtigung ist hier wie auf vielen anderen Gebieten erreicht: Alle Deutschen sind ungeachtet ihres jeweiligen Geschlechts aktiv und passiv wahlberechtigt. Sie haben das Recht, sich in Vereinigungen und politischen Parteien zu organisieren und an Volksabstimmungen sowohl initiierend und organisierend als auch mit ihrer Stimme teilzunehmen. Ebenso besteht für sie ungeachtet des Geschlechts nach ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen gleicher Zugang zu jedem öffentlichen Amt.

Auch tatsächlich ist schon Einiges erreicht. Frauen sind im Bundestag und in den Landtagen, auch in Gemeinde- und Stadträten und in vielen staatlichen und gesellschaftlichen Gremien vertreten. Bundes- und Landesparlamente weisen einen signifikanten Anteil von Frauen auf. Seit 1993 amtieren auch Ministerpräsidentinnen, seit 2005 erstmals auch eine Bundeskanzlerin. Ministerinnen, Staatssekretärinnen und Staatsrätinnen sind nicht mehr öffentlicher Erwähnung wert, hingegen wird bemerkt, wenn ein Ministerium einschließlich der Staatssekretärsebene ausschließlich mit

1 Zitat zu finden z.B. bei: *B. Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 166.

einem Geschlecht besetzt wird.[2] Frauen sind inzwischen selbst an der Spitze großer Bundesministerien, etwa dem der Verteidigung oder dem der Justiz und für Verbraucherschutz zu finden. Etliche Gerichte wurden und werden von Präsidentinnen geleitet, auch dem Bundesverfassungsgericht hat bereits eine Frau als Präsidentin vorgestanden. Die Bundesgerichte sind längst nicht mehr rein männlich besetzt; im Bundesverfassungsgericht ist der Anteil der Richterinnen wieder gestiegen. An der Spitze von Universitäten stehen immer häufiger Frauen, die Leitung von Fakultäten durch Frauen ist längst Normalität. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Landesmedienanstalten, lange Zeit eine männliche Domäne, finden sich nun auch einige Frauen an der Spitze der Einrichtungen als Intendantinnen oder Direktorinnen.

Freilich lässt sich diese Geschichte auch anders lesen: Die Wahlen 2017 haben das Narrativ beendet, der Frauenanteil im Bundestag und in den Landtagen werde langsam aber doch stetig immer weiter ansteigen. Der Frauenanteil im Bundestag ist auf knapp 31 % gesunken. In vielen Landtagen liegt er deutlich unter 30 %. Nach wie vor sind Frauen auch in den Rathäusern in mehr oder weniger deutlicher Minderzahl, die Zahl der Oberbürgermeisterinnen in deutschen Großstädten ist im Sinken begriffen.[3] Noch nie wurde das Amt der Bundespräsidentin von einer Frau wahrgenommen. Bis zur Wahl der ersten Ministerpräsidentin in Schleswig-Holstein, einem ziemlich bevölkerungs- und finanzarmen Bundesland, dauerte es von der Einführung des Gleichberechtigungsartikels ins Grundgesetz an 44 Jahre. Noch 1977 hätte in der alten Bundesrepublik eine Frau, die das Amt einer Berufspolitikerin anstrebte, von ihrem Ehemann hieran gehindert werden können. Nach wie vor liegen die „harten" Ministerien Inneres und Finanzen jedenfalls im Bund ausschließlich in der Hand von Männern. Beamtete Staatssekretärinnen und Abteilungsleiterinnen in Bundes- und Landesministerien sind nach wie vor rar gesät.[4] Eine Intendantin wurde erstmals 2003 an die Spitze einer öffentlich-rechtlichen

---

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.3.2019, Feuilleton, S. 11; Spiegel Online vom 28.3.2018, abrufbar unter: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofers-maennerministerium-foto-loest-shitstorm-aus-a-1200212.html (Abrufdatum: 28.8.2019); Zeit Online vom 29.3.2018, abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-03/bundesinnenministerium-horst-seehofer-staatssekretaere-maenner (Abrufdatum: 28.8.2019).

3 *L. Holtkamp/E. Wiechmann/M. Buß*, Genderranking deutscher Großstädte 2017, (Heinrich-Böll-Stiftung), S. 3.

4 Zeit Online vom 8.10.2018, abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-09/gleichberechtigung-frauen-diskriminierung-fuehrungspositionen-ministerien (Abrufdatum 28.8.2019).

Rundfunkanstalt gewählt. Nur einem guten Fünftel der Landesmedienanstalten steht eine Direktorin vor. Drei der sieben Vizepräsidenten in der Hochschulrektorenkonferenz sind weiblich. In den Bundesgerichten, deren Richter und Richterinnen durch Richterwahlausschüsse gewählt werden, ist es um den weiblichen Anteil nicht gut bestellt, und keinesfalls repräsentiert er den wachsenden Anteil der Frauen in der Gerichtsbarkeit.[5] Der gegenwärtig guten Quote im Bundesverfassungsgericht gingen Jahrzehnte sogenannter Schneewittchen-Senate voraus, in denen jeweils nur ein Senatsmitglied weiblich war.

Zahlreiche Initiativen verfolgen gegenwärtig das Ziel der Förderung von Gleichstellung auf unterschiedlichen Gebieten des öffentlichen Lebens einschließlich der Politik. Sie können sich auf Vorbilder anderer Staaten, vor allem Frankreichs,[6] berufen, welches für die Einführung von Parität sogar die Verfassung geändert hat.

Einige politische Parteien haben sich in ihren Satzungen zur Förderung des Anteils von Frauen in den Parteien und Parlamenten verpflichtet. Der Deutsche Juristinnenbund hat Mindestforderungen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in politischen Positionen formuliert.[7] Schon länger verfolgt das Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten"[8] das Ziel der paritätischen Quotierung der Abgeordneten nach dem Geschlecht. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte über eine von den Mitgliedern des Aktionsbündnisses erhobene Popularklage zu entscheiden.[9] Eine Verfassungsbeschwerde hiergegen ist beim Bundesverfassungsgericht anhängig.[10] Ge-

---

5 *B. Brückner*, Länderquote statt Frauenquote? Frauenquote statt Länderquote!, DRiZ 2012, S. 44 f.; Eckpunktepapier des djb-Arbeitskreises zur Reform der Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter vom 28.4.2015, abrufbar unter: https://www.djb.de/st-pm/st/st15-06/ (Abrufdatum: 28.8.2019); vergleiche auch *U. Lembke*, Der Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz als verbindliches Verfassungsrecht im Kontext der Wahlen zu den Bundesgerichten, in diesem Band, S. 199-248.

6 La Loi sur la Parité vom 8. Juli 1999, abrufbar unter: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396412&categorieLien=id (Abrufdatum: 28.8.2019).

7 Forderungspapier „Mehr Frauen in die Parlamente" vom 11. Januar 2019, abrufbar unter: https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K5/st19-02/ (Abrufdatum: 28.8.2019).

8 Ihm gehören 131 Frauen, Männer und Verbände an.

9 Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, NVwZ-RR 2018, S. 457-472.

10 Verfassungsbeschwerde vom 3.5.2018, abrufbar unter: https://www.aktionsbuendnis-parite.de/app/download/11580424098/+Verfassungsbeschwerde-+BayVerfGH%29+.pdf?t=1547566309 (Abrufdatum: 22.8.2019).

rügt wird eine strukturelle, mittelbare Verletzung des Gleichstellungsgebots in seiner Ausprägung als Gebot demokratischer Gleichberechtigung.[11]

Während der Arbeit an diesem Tagungsband hat erstmals das Land Brandenburg sein Landeswahlgesetz mit dem Ziel der Herstellung von Parität geändert.[12] Thüringen zog nach und verabschiedete im Sommer 2019 ein entsprechendes Gesetz.[13] Die Linke in Sachsen hat ein „Gesetz zur Gewährleistung der paritätischen Vertretung von Frauen und Männern im Sächsischen Landtag" vorgelegt,[14] ebenso wie die SPD in Bayern,[15] wo die Grünen zudem auch die Aufnahme einer Parité-Verpflichtung in die Bayerische Landesverfassung und eine Änderung des Wahlrechts auch für die Direktmandate fordern.[16] In Niedersachsen sprach sich die SPD im Rahmen einer Klausurtagung für eine die Parität bei Direktmandaten beeinflussende Änderung des Wahlrechts aus.[17] In Schleswig-Holstein scheint inzwischen selbst die CDU Frauenquoten per Wahlrecht ernsthaft zu diskutieren.[18] Erstmals scheint auch Bewegung in die Bundes-CDU gekommen zu sein: Annegret Kramp-Karrenbauer wirbt für mehr Frauenförderung – ihre CDU diskutiert den Vorschlag des Deutschen Juristinnenbundes, Parität über ein Bonus-System bei der Parteienfinanzierung zu för-

---

11 Süddeutsche Zeitung vom 30.11.2016, abrufbar unter: http://www.sueddeutsche.de/bayern/popularklage-buendnis-verklagt-bayern-wegen-diskriminierung-von-frauen-in-der-politik-1.3273668 (Abrufdatum: 28.8.2019).

12 Brandenburgisches Landeswahlgesetz idF v. 28.1.2004 (GVBl.I/04, S. 30), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.2.2019 (GVBl.I/19, S. 1).

13 Thür. GVBl. 6/9 19.08.2019, S. 322.

14 LT-Drs. 6/16948.

15 LT-Drs. 18/51.

16 Süddeutsche Zeitung vom 4.2.2019, abrufbar unter: https://www.sueddeutsche.de/bayern/entwuerfe-zu-paritaetsgesetz-gruene-und-spd-wollen-aenderung-des-wahlrechts-1.4316438 (Abrufdatum: 28.8.2019).

17 Hannoversche Allgemeine vom 14.1.2019, abrufbar unter: http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Parite-Gesetz-in-Niedersachsen-SPD-Chef-Weil-will-mehr-Frauen-in-den-Parlamenten-und-dafuer-das-Wahlrecht-aendern (Abrufdatum: 28.8.2019).

18 https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Wie-kommen-mehr-Frauen-in-die-Parlamente,landtag4420.html; https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/CDU-diskutiert-ueber-Frauenmangel-in-der-Politik,cdu1216.html (Abrufdatum jeweils: 28.8.2019).

dern.[19] So viel Paritäts-Diskussion für unsere Volksvertretungen war noch nie!

Quoten sind auch unterhalb der Ebene von Regierungen und Parlamenten ein viel und kontrovers diskutiertes Mittel. Die Initiative „pro Quote Medien" fordert sie für den Journalismus.[20] Im Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst[21] wurden Quotierungen für Aufsichtsräte in Unternehmen einer bestimmten Größe vorgesehen. Das Bundesgremienbesetzungsgesetz[22] und einige Landesgleichstellungsgesetze ändern ihre Regeln zur Quotierung von Gremien für die Verwaltung und öffentliche Unternehmen mit dem Ziel stärkerer Verbindlichkeit und Effektivität.[23]

In der Rechtswissenschaft wird die Frage der Quotengesetzgebung seit langem abgeklopft, diskutiert und bewertet – bis auf eine Leerstelle: Zum Verhältnis von Gleichstellungsziel und Demokratieprinzip liegen in Deutschland nur sehr wenige Arbeiten vor.[24] Sie werden benötigt: Zur Bewertung der vorgeschlagenen und geforderten sowie der mittlerweile erfolgten Paritäts-Gesetzgebung für die Parlamente; zur rechtswissenschaftlichen Beurteilung verbindlicher Quotenvorgaben und ihres Settings an Rechtsfolgen für die Besetzung anderer Gremien. Gesetzliche Vorgaben für Gemeinderäte zur Besetzung der Positionen in Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen sind aus Sicht des Demokratieprinzips ein kniffliges Unterfangen – doch dürfte andererseits nur schwer zu vermitteln sein, dass der Staat hinter den Vorgaben, die er der Wirtschaft aufgibt, für die eigenen Unternehmen zurückbleiben darf oder gar müsste. Auch die Wahlen

---

19 Welt vom 26.2.2019, abrufbar unter: https://www.welt.de/politik/deutschland/article189465629/Streit-um-Paritaetsgesetz-Frauenfoerderung-per-Steuergeld.html (Abrufdatum: 28.8.2019).

20 https://www.pro-quote.de/verein/was-wir-machen/ (Abrufdatum: 28.8.2019).

21 Gesetz vom 24. April 2015, BGBl. I, S. 642, Artikel 3-8.

22 Geändert durch Artikel 1 des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst.

23 BT-Drs. 18/3784, S 42; Landtag Brandenburg, Drs. 5/7724, Begründung S. 1; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 20/12157, S. 14 f.; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/5189, S. 24 f.; Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/12366, S. 57; Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/5541, S. 27; *M. Schuler-Harms/D.-S. Valentiner*, Rechtsgutachten zur Frage der wirkungsvollen Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen zur Realisierung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses in Gremien, 2016.

24 *K. Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991; zuletzt bemerkenswert: *C. Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse, 2019.

zu den Bundesgerichten werfen Fragen auf, wenn nach rechtswissenschaftlicher Vorstellung schon die Frage der Bestenauswahl mit dem Grundsatz der Richterwahl schwer zu vereinbaren ist, andererseits aber informelle Quotierungen etwa nach der Herkunft der Kandidatinnen und Kandidaten selbstverständlich sind.[25]

Die aktuellen Vorhaben, Debatten und Gesetze werfen hinsichtlich des Gleichberechtigungsgebots einige grundsätzliche Fragen auf. Welcher Gerechtigkeitsidee folgt das Gebot: Geht es um gerechte, sich in Zahlen ausdrückende Teilhabe oder um Gleichheit der Chancen?[26] Ist Maßstab für Chancengleichheit schon eine formale Rechtsgleichheit, oder ist sie auf der Grundlage struktureller Diskriminierungen zu beurteilen? Ist symmetrische Gleichberechtigung von Frauen und Männern gefragt, wie sie etwa das Bundesgremienbesetzungsgesetz, das Hamburgische Gleichstellungsgesetz oder das Brandenburgische Wahlgesetz vorschreiben, geht es also um paritätische Teilhabe beider Geschlechter? Was bedeutet in diesen Zusammenhängen „Parität" und woran wird sie bemessen?[27] Und in welchem Verhältnis steht ein Konzept der tatsächlichen Gleichberechtigung unabhängig vom Geschlecht zu dem Schutz anderer Bevölkerungsgruppen vor Diskriminierung sowie zu dem Gebot der Bevorzugung behinderter Menschen aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG?

Aufmerksamkeit erfordert das Demokratieprinzip und sein Verhältnis zum Ziel der Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung. Wäre verbindliche Parität in Parlamenten und/oder Regierungen Ausgestaltung der Demokratie, wie teilweise begründet wird?[28] Wie ist Repräsentation sowie – im Hinblick auf die Verwaltung – Partizipation, eventuell auch Responsivität jeweils in den maßgeblichen Zusammenhängen zu verstehen? Steht die Repräsentationsidee dem Paritätsziel vielleicht sogar entgegen und ist der Einstieg in eine „Quotengesellschaft als statistisch untermauer-

---

25 *B. Brückner* (Fn. 5), S. 45; vergleiche auch *U. Lembke* in diesem Band.

26 Vgl. die Differenzierung bei *F. Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, *VerfBlog*, 2019/2/25, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-parlament/ (Abrufdatum: 22.8.2019).

27 Diskussion der Bemessungsgrundlage jüngst *M. Morlok/A. Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2018, S. 14-20.

28 Vgl. *S. R. Laskowski*, Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell, in diesem Band, S. 125-146.

te Neuauflage des Ständestaates“[29] zu befürchten? Oder trifft das Diktum von Christoph Möllers zu: „Das Verhältnis zwischen Männern und Frauen hat mit ständischer Gliederung allerdings nichts zu tun, zwischen ihnen gibt es keine formalisierte soziale Hierarchie“.[30] Welche Ansatzpunkte bietet das Demokratieprinzip im Falle der Gegenläufigkeit für einen optimierenden Ausgleich mit dem Gleichstellungsgebot? Lässt sich ein solcher Ausgleich innerhalb der bestehenden Grenzen des Grundgesetzes verwirklichen? Welche Chancen, Risiken und Grenzen bestünden für eine Änderung der Verfassung? Generell: Gilt es nicht „gerechte Staatlichkeit“[31] ganz neu zu denken?

Auch die Frage nach der Umsetzung von Paritätsgesetzgebung ist aufgeworfen. Auch insofern ist das Demokratieprinzip zu befragen. Demokratie ist nicht nur die „Diktatur der Mehrheit“ (Tocqueville), es ist auch der Schutz von Minderheiten. Das verfassungsrechtliche Prinzip einer so verstandenen Demokratie ist nicht verfügbar. Eine Stärkung der Sensibilität für die Zusammensetzung von Parlamenten, Bundesgerichten und Gremien der Verwaltung im weitesten Sinne nach dem Geschlecht schließt dies nicht aus. Aber die Folgen einer Bindung der politischen Akteure und Institutionen durch „den Staat“, in dem die Aufgabe der Gesetzgebung faktisch-politisch bei der jeweiligen Regierungsmehrheit liegt, wollen mit bedacht werden.

Der vorliegende Band vereinigt Beiträge, die anlässlich einer wissenschaftlichen Tagung am 7. und 8. Dezember 2017 zum Spannungsfeld von Demokratieprinzip und Gleichberechtigungsgebot vorgetragen und verfasst wurden. Die Tagung wurde in Kooperation mit dem Deutschen Juris-

---

29 *M. Sachs*, Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, S. 553 (558) – noch vor Einführung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Ein Denken und Handeln in Kategorien überwundener ständischer Repräsentation wird der Paritäts-Initiative auch aktuell vorgeworfen, vgl. etwa *U. Volkmann*, Notizen aus der Provinz: Brandenburg gibt sich ein Paritätsgesetz, *VerfBlog,* 2019/2/09, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/notizen-aus-der-provinz-brandenburg-gibt-sich-ein-paritaetsgesetz/ (Abrufdatum: 28.8.2019); *U. Di Fabio* im Interview mit dem Spiegel, 1/2019, S. 30-32.

30 *C. Möllers*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.2.2019, abrufbar unter: https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ist-die-frauenquote-in-brandenburg-verfassungswidrig-16037714.html (Abrufdatum: 28.8.2019).

31 *C. Röhner*, Unitäres Volk oder Parität? Für eine materiale Perspektive auf die Demokratie, *VerfBlog,* 2019/1/04, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/unitaeres-volk-oder-paritaet-fuer-eine-materiale-perspektive-auf-die-demokratie/ (Abrufdatum: 28.8.2019).

tinnenbund ausgerichtet, der sich den hier aufgeworfenen Fragen widmet und wie die Rechtswissenschaft nach Antworten sucht.

Die Beiträge im ersten Teil des Bandes beleuchten das Verhältnis von Demokratieprinzip und verfassungsrechtlichem Gleichstellungsziel aus unterschiedlichen Perspektiven. Die historische Perspektive ist besonders bedeutsam, nicht zuletzt weil sich 2018/19 die Einführung des Frauenwahlrechts in der Weimarer Republik zum hundertsten Mal jährte. Auch die internationale Dimension gibt Aufschluss: Zum einen der Verfassungs- und Verfassungspolitikvergleich, zum anderen die transnationale und Unionsperspektive, ergänzt um einen Beitrag der Politikwissenschaft.

Der zweite Teil des Bandes vereinigt Beiträge zur Repräsentation der Menschen in Parlamenten und Regierungen und damit zu den aktuellen Fragen politischer Gleichberechtigung im strengen Sinn. Sie liegen der Paritätsgesetzgebung in Brandenburg und Thüringen sowie der jüngst sich darum rankenden verfassungs(rechts)wissenschaftlichen Debatte voraus. Dass eine erhöhte Repräsentation von Frauen in Parlamenten politisch wünschenswert ist[32] und verfassungsrechtlich nahe liegt, wird in diesen Beiträgen grundsätzlich vorausgesetzt. Kritischer und kontroverser wird das Thema der verbindlichen Vorgaben abgehandelt. Die Wege dorthin sind schon deshalb nicht einfach, da und wenn das Volk in seiner Wahl möglichst frei sein soll. Die Steigerung des Anteils weiblicher Parlamentsmitglieder durch entsprechende Ausgestaltung der Kandidat*innenlisten im Wege der Selbstverpflichtung kann heute als verfassungsrechtlich unbedenklich gelten. Die Fragen dieser Tagung reichen weiter und richten sich auf die staatliche Einflussnahme auf die Parteien, für die unterschiedliche Alternativen bestehen und unterschiedliche Grenzen zu diskutieren sind.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Demokratieprinzips sind für die Besetzung von Gremien der Verwaltung und der öffentlichen Unternehmen anders gelagert, hier geht es um Fragen demokratischer Legitimation der Verwaltung. Im dritten Teil des Bandes finden sich Beiträge zu dieser Thematik, ergänzt um einen ausführlichen Beitrag, der sich den verfassungsrechtlichen Fragen für die Wahlen zu den Bundesgerichten widmet.

---

32 Vgl. *H. Prantl*, Süddeutsche Zeitung vom 26.11.2014, abrufbar unter: http://www.sueddeutsche.de/politik/einigung-bei-frauenquote-schluss-mit-der-maennerquote-1.2238750 (Abrufdatum: 28.8.2019): „Die Frauenquote schafft Männerquoten von fast 100 Prozent in Spitzenpositionen der Wirtschaft ab.“ *Prantl* nannte die Frauenquote außerdem den „Schwimmflügel der Gesellschaft“.

I.
Demokratieprinzip und verfassungsrechtliche Gewährleistung von Gleichberechtigung: Betrachtungen zu einem komplexen Verhältnis

Demokratieprinzip und Gewährleistung tatsächlicher Gleichberechtigung: Historische und vergleichende Betrachtungen

Brun-Otto Bryde

1. Demokratie als Staatsform der Gleichheit

Mein Beitrag thematisiert die Beziehung von Demokratieprinzip und der Durchsetzung von tatsächlicher Gleichberechtigung. Diese Beziehung sollte eigentlich eindeutig sein, denn Demokratie ist die Staatsform der Gleichheit.[1] Weil alle Menschen gleich sind, können sie nur gemeinsam politische Herrschaft ausüben. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts (KPD-Urteil 1956): in der Demokratie gestalten

> "die Menschen selbst […] ihre Entwicklung durch Gemeinschaftsentscheidungen […]. Das ermöglicht und erfordert aber, daß jedes Glied der Gemeinschaft freier Mitgestalter bei den Gemeinschaftsentscheidungen ist."[2]

Prinzipiell ist daher mit der Entscheidung für die Demokratie auch anerkannt, dass Alle die gleichen Mitwirkungsrechte haben. Die Durchsetzung dieses einfachen Gedankens war historisch nicht ganz so einfach. Wenn 1776 die amerikanische Unabhängigkeitserklärung es als evidente Wahrheit verkündet, dass „alle Menschen gleich geschaffen sind" und 1789 die französische Menschenrechtserklärung feststellt, dass die Menschen „frei geboren sind und gleiche Rechte haben" dann sind zunächst nur (weiße) Männer gemeint. Es dauerte 150 Jahre nach diesen Deklarationen, bis sich ein Frauenwahlrecht allgemein durchgesetzt hat, und in den meisten Staaten gab es auch 80 Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechts nur wenige Frauen im Parlament. Der weltweite Prozess, in dem versucht wird, diesen Zustand zu ändern, ist Gegenstand dieses Vortrags.

Trotz des grundlegenden Zusammenhangs von Demokratie und Gleichberechtigung spielt das Demokratieprinzip im Prozess der Durchsetzung

---

1 *B.-O. Bryde*, Das Verfassungsprinzip der Gleichheit, 2012, S. 16 ff.
2 BVerfGE 5, 85 (197).

erst des Frauenwahlrechts und dann der tatsächlichen Gleichberechtigung bei der Ausübung politischer Herrschaft allerdings nicht die Hauptrolle. Die politischen Auseinandersetzungen wurden stärker menschenrechtlich unter dem Gedanken von Frauenrechten und Gleichberechtigung geführt als mit Argumenten, die man demokratietheoretisch nennen könnte.

2. *Vorgeschichte: Frauenstimmrecht*

Auch wenn das Hauptthema meines Berichts die Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung, knapper: die Quote, ist, bleibt für den Diskussionszusammenhang von Demokratie und Gleichberechtigung die Vorgeschichte, der Weg zum Frauenstimmrecht, von Bedeutung. Dabei ist der Zusammenhang zwischen Frauenwahlrecht und Demokratisierung nicht einfach eindimensional.

Zum Teil verloren sogar privilegierte Frauen in diesem Prozess zunächst einmal politische Rechte. In vordemokratischen Stände- und Zensuswahlrechten wurde teilweise nicht auf das Geschlecht abgestellt. Ein Frauenwahlrecht war zwar in der Regel ausgeschlossen, weil Frauen den entsprechenden Status insbesondere als Ehefrauen nicht erreichen konnten. Wenn Frauen aber, zum Beispiel als steuerzahlende und grundbesitzende Witwen, einen entsprechenden Status ausnahmsweise doch hatten, dann konnten sie auch wählen. So war es zum Beispiel in Schweden, nach der Verfassung von 1718.[3] Ein Beispiel noch aus unserem Jahrhundert ist die Portugiesin Carolina Angelo. Die Verfassung von 1911 hatte das Wahlrecht auf Familienoberhäupter beschränkt, die lesen und schreiben konnten, und da das auf sie als verwitwete Ärztin zutraf, setzte sie vor Gericht ihr Wahlrecht durch.[4] Die Verfassung wurde umgehend geändert.

Im Prozess der Demokratisierung, der Ausweitung des Wahlrechts auf immer mehr Männer, gingen solche ständischen Frauenstimmrechte verloren. Gegner des Frauenstimmrechts argumentierten sogar damit, dass dieses Zeichen einer feudalistischen, auf Besitz abstellenden Gesellschaft sei.[5]

---

3 An International Record of Women's Suffrage, Quelle: http://culturedarm.com/an-international-record-of-womens-suffrage/ (Abrufdatum: 17.9.2018).

4 *J. Esteves*, Carolina Beatriz Ângelo, in: Faces de Eva. Estudos sobre a Mulher, 2004, Quelle: http://www.fcsh.unl.pt/facesdeeva/eva_arquivo/revista_11/eva_arquivo_numero11_j.html (Abrufdatum: 17.9.2018); *P. Ward D'Itri*, Cross Currents in the International Women's Movement 1848–1948, 1999, S. 97.

5 So die Anti-Suffragistin Helen Kendrick Johnson, zitiert bei *A. S. Kraditor*, The Ideas of the Woman Suffrage Movement 1890–1920, 1965, S. 250.

Dass der Prozess von Demokratisierung und Frauenstimmrecht nicht gradlinig verläuft, kann man auch am anderen Extrem sehen. Die oft als demokratisches Ideal angesehenen Schweizer Landsgemeinden, in denen sich nach den Worten Rousseaus am Beginn des 4. Kapitels des *Contrat Social* das glücklichste Volk der Erde unter der Eiche versammelt, brauchten besonders lange, Frauen das Stimmrecht zu geben, Appenzell Innerrhoden musste sogar erst 1990 vom Bundesgericht gezwungen werden.[6]

Aber insgesamt hat sich Anfang des vorigen Jahrhunderts, insbesondere nach dem 1. Weltkrieg mit der Demokratisierung und Ausweitung des Wahlrechts auf alle die Logik der Gleichberechtigung durchgesetzt. Es ist argumentativ erkennbar schwierig für ein allgemeines und gleiches Wahlrecht zu streiten und die Hälfte der Bevölkerung auszuschließen. Die Forderung nach Gleichberechtigung konnte daher unmittelbar mit demokratischen Grundprinzipien (consent of the governed, no taxation without representation) verbunden werden.[7] Das war wichtig, weil ein Frauenstimmrecht durch die männlichen Stimmberechtigten eingeführt werden musste. Die Vermeidung kognitiver Dissonanz aufgrund der Logik der eigenen Forderungen war da hilfreich.

Aber natürlich zwingt niemand Menschen, sich logisch zu verhalten, wie wir schon an den vollmundigen Gleichheitsdeklarationen des 18. Jahrhunderts sehen konnten, die 200 Jahre folgenlos blieben. Und so gab es auch im Kampf um das Frauenwahlrecht Versuche, dieser Logik zu entkommen. Argumente, die man im weiteren Sinne demokratietheoretisch nennen könnte, spielten dabei eine gewisse Rolle, nämlich das Verhältnis von Wahlkörper und der daraus zu erwartenden Politik. Die (vor allem, aber nicht nur) männlichen Gegner eines Frauenstimmrechts argumentierten zum Beispiel mit geringeren politischen Interessen und Informiertheit von Frauen, vor allem aber ihrer größeren Emotionalität, die auch zu unsachlichen Wahlentscheidungen führen könnte.[8] Vergleichbar wurde auf die im Durchschnitt geringere Bildung von Frauen abgestellt, was gelegentlich zur Folge hatte, dass für Frauen spezifische Bildungserfordernisse eingeführt wurden. Umgekehrt argumentieren vor allen die konservativeren Befürworterinnen eines Frauenwahlrechts mit dem besonderen Beitrag, den gerade Frauen mit ihrer typisch weiblichen Perspektive zum politischen Prozess beitragen können, also zum Beispiel Politik moralischer,

---

6 BGE 116, Ia, 359.

7 *A. S. Kraditor* (Fn. 5), S. 43 ff.

8 Eine repräsentative zeitgenössische Argumentation: *O. Poensgen*, Das Wahlrecht, 1909, S. 29 ff.; für die amerikanische Diskussion Nachweise bei *A. S. Kraditor* (Fn. 5), S. 18 ff.

zivilisierter und friedlicher zu machen.[9] In den USA verband vor allem das Women's Christian Temperance Movement den Kampf gegen Alkohol und für andere moralische Ziele mit der Betonung weiblicher „puritiy" mit dem Frauenstimmrecht.[10] Die Argumentation mit der größeren Moral von Frauen ließ sich allerdings auch umdrehen und die Gefahr einer Moralisierung der Politik zur Ablehnung des Frauenstimmrechts nutzen.

Aber die sehr viel wichtigeren Demokratieargumente der Frauenbewegung betrafen nicht solche Spekulationen darüber, was die Natur der Frau im politischen System ausrichten würde, sondern sehr viel überzeugender die Interessen der Frauen. Frauen waren durchgehend in allen Bereichen des Rechts diskriminiert und es lag nahe, einen Zusammenhang zwischen ihrer fehlenden Partizipation und der Nichtberücksichtigung ihrer Interessen anzunehmen. Die Sozialdemokratie, sehr früh besonders engagiert im Kampf um das Frauenwahlrecht, konnte insbesondere auf das katastrophale Los der Arbeiterinnen verweisen.[11]

3. Tatsächliche Gleichberechtigung

Die Durchsetzung des Frauenstimmrechts hat bekanntermaßen bis heute in vielen Staaten nicht zu einer auch nur halbwegs gleichgewichtigen Partizipation von Frauen in politischen Ämtern, insbesondere den Parlamenten geführt. Auch nach rechtlicher Gewährung von aktivem und passivem Wahlrecht blieb der Anteil von Frauen in Parlamenten und Regierungen bis in die 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts verschwindend gering. Vor allem mit dem Erstarken der feministischen Bewegung wurde das als Problem anerkannt und über Wege diskutiert, diesen Zustand zu ändern.

Dieser Prozess hat in den letzten Jahren weltweit erhebliche Auswirkungen gehabt,[12] was wohl in Deutschland noch nicht im allgemeinen Bewusstsein ist. Quoten zur Stärkung weiblicher Repräsentanz sind heute die Regel und keine Ausnahme. Mehr als 50 Länder haben gesetzlich Quoten in Verfassung oder Wahlgesetzen, über 20 haben Frauen vorbehaltene Sit-

---

9 *P. D'Itri* (Fn. 4), S. 3 zu Elizabeth Cady Stanton; *A. S. Kraditor* (Fn. 5), S. 58 ff.
10 *P. D'Itri* (Fn. 4), S. 41 ff.
11 Repräsentativ: *C. Zetkin*, Das Frauenwahlrecht, 1907 (Nachdruck 2012).
12 Guter Überblick über die dynamisch internationale Entwicklung: *D. Dahlerup* (Hrsg.), Women, Quotas and Politics, 2006.

ze und in vielen weiteren gibt es freiwillige Quoten von Parteien für die Kandidatenaufstellung.[13]

Als Verfassungsvergleicher finde ich diese dynamische Entwicklung in verhältnismäßig kurzer Zeit, nämlich im Wesentlichen innerhalb von nur 15 Jahren, aus mehreren Gründen besonders interessant. Zum einen ist es eine gute Fallstudie für Diffusion, das heißt den Prozess, in dem verfassungsrechtliche Ideen die Grenzen überqueren. Dabei spielen zweitens internationale Organisationen eine wichtige Rolle. Auch insofern ist es ein gutes Beispiel, nämlich für internationale Rechtspolitik unter maßgeblicher Mitwirkung internationaler Organisationen. Schließlich finde ich es (als Mitherausgeber der Zeitschrift „*Verfassung und Recht in Übersee*") bemerkenswert, in welchem Umfang Kontinente, die nicht im Zentrum des verfassungsvergleichenden Interesses stehen, nämlich Lateinamerika und Afrika, eine Vorreiterrolle gespielt haben. Im Jahre 2003 löste Ruanda die bis dahin immer führenden skandinavischen Länder in der Rangliste weiblicher Parlamentsbeteiligung mit fast 50 % ab, an zweiter Stelle steht heute Bolivien.[14]

a) Internationale Diffusion

Ausgangspunkt der neueren Entwicklung ist vor allem die UN-Frauenkonferenz von Peking 1991.[15] Diese nahm die in vielen Ländern diskutierten Forderungen nach einer stärkeren Repräsentanz von Frauen in politischen Führungspositionen auf. Die Abschlusserklärung verlangt – in deutlicher Abkehr von früheren Forderungen nach einer Mindestbeteiligung[16] – im Prinzip Parität: „equal participation" und „equitable distribution of power and decision making at all levels"[17]. Als Mittel verweist die Erklärung auf affirmative action: Die Staaten werden aufgefordert to „Take measures, including where appropriate, in electoral systems that encourage political parties to integrate women in elective and non-elective public positions in

---

13 Die neuesten Zahlen sind auf der sehr hilfreichen Quotadatabase dokumentiert, Quelle: http://www.quotaproject.org/ (Abrufdatum: 17.9.2018).

14 Spiegel, 24.10.2017; ältere Aufstellung bei *D. Dahlerup* (Fn. 12), S. 18.

15 UN 4th World Conference on Women (FWCW) 1995, Quelle: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcw.htm (Abrufdatum: 17.9.2018); *D. Dahlerup* (Fn. 12), S. 4 ff.

16 Der Wirtschafts- und Sozialrat hatte 1990 eine Ziel von 30 % ausgegeben: *D. Dahlerup* (Fn. 12), S. 6.

17 FWCW Art. 181 ff.

the same proportion and at the same levels as men".[18] Diese Erklärung ist zwar völkerrechtlich nicht verbindliches soft law, aber sie hatte als argumentative Ressource in vielen Ländern große Bedeutung zur Stützung politischer Forderungen. Diese konnten als Durchsetzung einer konsensualen Überzeugung der Weltgemeinschaft formuliert werden.

Weiterer wichtiger internationaler Akteur zur Verbreitung von Quoten war der UN-Weltfrauenausschuss CEDAW. Von Bedeutung ist insbesondere die 23. General Recommendation (Political and Public Life), die auf der 16. Sitzung 1997 zur Umsetzung der Peking-Beschlüsse angenommen wurde.[19] Die Bedeutung der UN-Menschrechtsausschüsse wird in Deutschland oft unterschätzt. Andere Staaten nehmen deren Mahnungen und Empfehlungen durchaus ernst. Vor allem Staaten mit geringer administrativer Kapazität schreiben solche Empfehlungen oft mehr oder wenig wörtlich in ihre Gesetze.[20]

Neben dem Einfluss internationaler Organisationen vollzieht sich die Diffusion rechtspolitischer Reformen durch Anleihen bei anderen Staaten. Solche grenzüberschreitenden Lernprozesse sind nicht unumstritten. Ein erfolgreicher Rechtstransfer bedarf im Grunde vertiefter Kenntnisse des fremden Rechtssystems, die sich nicht auf einen Textvergleich beschränken, sondern auch den politischen und gesellschaftlichen Kontext erfassen. Der Stand von Rechts- und Verfassungsvergleichung ist weit davon entfernt, solche Ressourcen zu bieten. Rechtsanleihen erfolgen daher gelegentlich mit Behauptungen über fremde Regeln, die bei genauerem Hinsehen bestenfalls ungenau sind. Trotzdem kann die Anleihe fruchtbar sein. Von *Erich Kästner* stammt der schöne Spruch: "Irrtümer haben ihren Wert, jedoch nur hier und da: Nicht jeder der nach Indien fährt, entdeckt Amerika." Das wird meist als Warnung vor Irrtümern zitiert, aber man kann es auch drehen: manchmal wird eben doch Amerika entdeckt.

In der internationalen Diskussion über eine bessere Vertretung von Frauen in Parlamenten galten die skandinavischen Länder als Vorbild. Dies natürlich völlig zurecht, denn in der Tat wurden hier zuerst schon in den 80er Jahren weibliche Anteile von 20–30 Prozent erreicht. Das geschah aber zunächst noch ohne Quoten aufgrund des skandinavischen Gesellschaftsmodells, in dem Gleichheit einen besonders hohen Stellenwert hat, wovon auch Frauen profitierten. Erst als schon ein bedeutender Frauenan-

---

18 FWCW Art. 190 a.

19 Enthalten im Dokument A/52/38.

20 *B.-O. Bryde*, International Democratic Constitutionalism, in: Macdonald/Johnston (Hrsg.), Towards World Constitutionalism, 2005, S. 112 f.

teil erreicht war, führten einige, vor allem sozialdemokratische Parteien interne Quoten ein. Gesetzliche Quoten gab es nie. Es liegt also nahe, die Quoten in Skandinavien nicht als Ursache eines hohen Frauenanteils im Parlament anzusehen, sondern umgekehrt als Folge. Nachdem Frauen bereits eine starke Stellung im politischen Leben erreicht hatten, waren sie in der Lage, diese weiter auszubauen.[21] Auch in Deutschland beginnt die Entwicklung ja mit der Quote der Grünen,[22] also einer Partei, in der die Frauen bereits vorher stark waren.

Als dann aber in den 90er Jahren in Lateinamerika, zunächst in Argentinien über die mangelnde Repräsentation von Frauen diskutiert wurde, ging der Blick nach Skandinavien. Man stellte fest, dass es dort sowohl einen hohen Frauenanteil wie Quoten gab und führte sie deshalb in Argentinien in einer Form ein, als verbindliche gesetzliche Quote, für die es in Skandinavien gar kein Vorbild gab. Die weitere Verbreitung des argentinischen Beispiels durch ganz Lateinamerika ist dann ein Beispiel für einen sehr viel klassischeren Rechtstransfer: Staaten mit vergleichbarer Verfassung und vergleichbaren gesellschaftlichen Problemen, insbesondere einer patriarchalisch geprägten Situation, lernen vom Nachbarn.[23] Ähnliches gilt in Afrika für die Diskussionen im regionalen Rahmen der SADC (der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft).[24]

b) Wahlsystem

Die konkrete Form und Effektivität von Quoten hängt stark vom jeweiligen Wahlsystem ab. Die Quote ist ein ideales Instrument für die Verhältniswahl mit starren Listen. Hier ist es sowohl für Parteistatuten wie Gesetze rechtstechnisch einfach ganz konkrete Vorgaben zu machen, also die geforderten Frauenanteile auf Listen prozentual zu bestimmen oder ein Reißverschlusssystem vorzusehen. Werden diese Vorgaben nicht erfüllt, kann man Listen zurückweisen oder Sanktionen wie die Versagung von Wahlkampfkosten vorsehen. Für alle diese Methoden gibt es Beispiele.[25] In der Tat ist es einer der Vorzüge der Verhältniswahl mit starren Listen, dass

---

21 *L. Freidenvall/D. Dahlerup/H.Skjeie*, The Nordic Countries, in: Dahlerup (Fn. 12), S. 55 ff.

22 Auf der außerordentlichen Bundesversammlung in Hannover 1986.

23 *C. Araújo/A. I. Garcia*, Latin America, in: Dahlerup (Fn. 12), S. 83 ff.

24 *A. Tripp/D. Konaté/C. Lowe-Morna*, Sub-Saharan Africa, in: Dahlerup (Fn. 12), S. 112 ff.

25 Vgl. Nachweise bei *D. Dahlerup* (Fn. 12) und in der Quotadatabase (Fn. 13).