

Policy Paper: Happy Birthday, Gleichstellungsauftrag (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG)?

15. November 2024



Inhalt

Einleitung.....	1
I. Ein uneingelöstes Versprechen: Der Verfassungsauftrag zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG	2
II. Politische Partizipation als Kernanliegen des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG	2
III. Ungehobene Potentiale des Art. 3 Abs. 2 GG, insbesondere hinsichtlich der politischen Partizipation	3

Der Verfassungsauftrag zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) hat am 15. November Geburtstag¹ – auch 30 Jahre nach seiner Einführung bleibt er ein uneingelöstes Versprechen. Das zeigt sich besonders bei der politischen Partizipation von Frauen.

Angesichts dessen fordert der djv Bundes- und Landesgesetzgeber auf, verfassungskonforme Paritätsgesetze zu erlassen, um das Potential des Art. 3 Abs. 2 GG voll zu entfalten. Ergänzend sollte eine klarstellende Verfassungsänderung in Betracht gezogen werden, die die Verfassungsmäßigkeit derartiger Regelungen konkretisiert. Darüber hinaus sollte die politische Partizipation von Frauen proaktiv und ganzheitlich gefördert werden – auch durch die Parteien selbst.

Das folgende Papier ordnet den Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG historisch ein (I.), fokussiert auf die politische Partizipation von Frauen als einem seiner Kernanliegen (II.) und erläutert, wie eine proaktive und ganzheitliche Politik diese fördern muss (III.).

I. Ein uneingelöstes Versprechen: Der Verfassungsauftrag zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG

Die Geschichte des Art. 3 Abs. 2 GG ist eine Geschichte mühsam errungenen Fortschritts.

Bereits seit 1949 schreibt Art. 3 Abs. 2 GG vor: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Die Väter und Mütter des Grundgesetzes zielten hiermit nicht bloß auf formale Gleichheit, sondern materielle Gleichstellung im Sinne einer „umfassende[n] Verbesserung der Lage der Frauen“.² Umstritten zwischen den politischen Lagern blieben insofern zwar Reichweite und Richtung dieser materiellen Veränderung. Doch ging es unzweifelhaft bereits 1948/49 darum, „die Lage der Frauen in zweierlei Hinsicht zu verbessern. Zum einen sollten auch Frauen die Möglichkeiten wahrnehmen können, die Männern offenstehen, zum andern sollten die typischerweise von Frauen ausgeübten Tätigkeiten nicht zu einer untergeordneten Stellung des weiblichen Geschlechts führen.“³ Hieraus hätte bereits 1948/49 folgen müssen, dass Art. 3 Abs. 2 (nunmehr: Satz 1) GG gruppenbezogene Nachteile von Frauen verbietet. Doch erst in der Nacharbeitsentscheidung 1992 erkannte das Bundesverfassungsgericht an: „Der Satz ‚Männer und Frauen sind gleichberechtigt‘ will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen (...). Er zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse.“⁴ Anerkannt wurde damit zugleich, dass dieser Verfassungsauftrag auch die positive Förderung von Frauen rechtfertigen kann.

Am 15. November 1994 wurde Art. 3 Abs. 2 GG um einen Satz 2 ergänzt: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Als objektiv-rechtlicher Verfassungsauftrag verpflichtet dieser seither gemäß Art. 1 Abs. 3 GG alle staatliche Gewalt, über formale Ungleichbehandlungen hinaus auch Machtverhältnisse und Lebenswirklichkeiten in den Blick zu nehmen, die faktische Benachteiligungen bewirken. Weiterhin steht der Staat gem. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG positiv in der Pflicht: Er muss die tatsächliche Gleichstellung „fördern“ und auf sie „hinwirken“. Satz 2 wurde formuliert u.a. „als Ausdruck der Erkenntnis [...], daß in den vergangenen 40 Jahren mehr staatliches Handeln mit dem Ziel, die Gleichstellung von Frauen zu fordern, vonnöten gewesen wäre“.⁵ Damit gebietet die Vorschrift proaktives Handeln und verbietet staatliche Untätigkeit.

Seit der Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG um Satz 2 wurde Manches erreicht. Frauen in Deutschland streben in nie dagewesener Zahl an die Universitäten. Der Anteil weiblicher Ärzt*innen, Richter*innen und Professor*innen ist gestiegen und mit der Wahl der ersten Bundeskanzlerin wurde ein historischer Meilenstein erreicht. Rechtlich wurden

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I S. 3146, Inkrafttreten am 15.11.1994.

² Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichstellung, 2. Aufl. 1996, S. 332.

³ Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichstellung, 2. Aufl. 1996, S. 338.

⁴ BVerfGE 85, 191, 207.

⁵ BR-Drucks. 360/92, S. 17.

Maßnahmen wie etwa das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verabschiedet, und institutionell verleihen Gleichstellungsberichte und Gleichstellungsstrategien auf Bundes- und Landesebene dem Anliegen des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG Wirksamkeit.

Vergleicht man jedoch den Stand der Gleichstellung heute mit dem vor 30 Jahren, zeigen sich nur ernüchternd langsame Fortschritte. Gerade im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien bleiben Frauen in Deutschland deutlich unterrepräsentiert in den Führungsebenen von Politik und Wirtschaft.⁶ Auch Sorgearbeit, Teilzeitarbeit und Altersarmut sind in Deutschland noch immer weiblich. Neben einem fortbestehenden „Gender Pay Gap“ konstatiert Wirtschaftsnobelpreisträgerin Claudia Goldin das hartnäckige Fortbestehen eines „Career Gap“ für Frauen mit Kindern: Als Fortschreibung der vormaligen Arbeitsteilung bilde er heute den Kern der fortbestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern.⁷ Das Versprechen des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bleibt damit weitgehend uneingelöst.

II. Politische Partizipation als Kernanliegen des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG

Besonders eklatant zeigt sich die fortbestehende Benachteiligung von Frauen auf allen Ebenen politischer Beteiligung: Auf kommunaler, Landes- und Bundesebene sind Frauen auch heute noch deutlich unterrepräsentiert. Politik bleibt männlich. Es liegt zumindest nahe, dass männlich besetzte Politik männlich geprägten Themen stärkere Aufmerksamkeit widmet, sodass „die Benachteiligungen der Frauen [zumindest auch] das Resultat einer Politik [sind], die sich im Wesentlichen am Mann orientiert“.⁸

Dabei bieten gerade jüngste Entwicklungen Anlass zur Sorge: Angriffe und Anfeindungen gerade gegen weibliche Politiker*innen nehmen zu⁹. Im digitalen Raum wird deutlich überproportional gegen Frauen gehetzt, die sich politisch äußern. Rechtsextreme Parteien sagen den Gleichstellungszielen des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG offensiv den Kampf an.¹⁰ Hinsichtlich des Frauenanteils in den Parlamenten droht sich gar ein rückschrittlicher Trend zu verfestigen: Nach den jüngsten Landtagswahlen in Sachsen, Thüringen und Brandenburg werden zum zweiten Mal in Folge anteilig weniger Frauen in den Landesparlamenten vertreten sein.¹¹

Paritätsgesetze stellen eine wirksame Möglichkeit dar, die weibliche Partizipations- und Repräsentationslücke zu schließen. Ihre Wirksamkeit hat Paritätsgesetzgebung in Frankreich unter Beweis gestellt.

Das Scheitern der Paritätsgesetze in den Bundesländern Thüringen und Brandenburg bedeutet keineswegs rechtliche Unmöglichkeit. Vielmehr hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher offengelassen, ob und in welchem Umfang Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG Quoten von Frauen in den Parlamenten zu rechtfertigen vermag.

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG keine verfassungsrechtliche *Verpflichtung* des Bundesgesetzgebers zur Einführung quotierter Listen ab. Parität hat das Bundesverfassungsgericht damit aber keine Absage erteilt. In einer Wahlprüfungsbeschwerde zur Bundestagswahl im Dezember 2020 äußerte es sich nicht zu strikt hälftigen Quoten, sondern monierte lediglich den mangelnden Vortrag für ein materielles Gleichheitsverständnis im Wahlrecht. Im Ergebnis bezog es zu einer möglichen Rechtfertigung einer gesetzlichen Paritätsregelung durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gerade keine Stellung.¹²

Auch gegenüber der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in Thüringen lehnte es das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2021 zwar ab, dem Grundgesetz ein Verfassungs*gebot* der paritätischen Ausgestaltung des

⁶ Vgl. für den politischen Bereich *Lukoschat/Belschner*, Macht zu gleichen Teilen. Ein Wegweiser zur Parität in der Politik, 3. Aufl. 2019; für Führungskräfte in Unternehmen siehe <https://www.allbright-stiftung.de/aktuelles/2024/10/14/der-allbright-herbstbericht-2024-ist-da>.

⁷ *Goldin*, Karriere und Familie. Der jahrhundertelange Weg der Frauen zu mehr Gleichberechtigung, 2024. Die Untersuchung beruht auf empirischen Daten aus den Vereinigten Staaten; ähnliche Befunde indizieren aber etwa die Gleichstellungsberichte der Bundesregierung, vgl. etwa Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/12840, S. 8f.

⁸ Dr. Heiner Geißler, ehemaliger Minister und Generalsekretär der CDU, hier zitiert nach: Manifest für Parität in deutschen Parlamenten, Okt. 2024, S. 8, abrufbar unter <https://www.parite.eu/initiative-paritaetjetzt/>.

⁹ vgl. *Deutscher Städtetag*, Kommunales Monitoring – Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträger, Stand: 10.05.2024, S. 7, abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2024/KoMo-Herbstbefragung-2023-1.pdf>.

¹⁰ Vgl. *Killinger*, djbZ 2 (2024), S. 47 ff.

¹¹ Vgl. *djb*, Pressemitteilung: 24-63 vom 26.09.2024, abrufbar unter <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm24-63>.

¹² 2 BvC 46/19 – B. v. 15. Dez. 2020.

Wahlvorschlagsrechts zu entnehmen.¹³ Damit hat das Gericht sich aber gerade nicht zu der Frage verhalten, inwieweit dem Gesetzgeber eine paritätische Ausgestaltung des Wahlrechts offensteht.¹⁴

Vielmehr deutet die Betonung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit bei der Ausgestaltung des Wahlrechts in eine andere Richtung. Aus funktionell-rechtlichen Gründen obliegt es dem Gesetzgeber, das Verhältnis zwischen den Wahlrechtsgrundsätzen gem. Art. 38 GG und dem Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG einfachgesetzlich auszutarieren.

Damit verneint das Bundesverfassungsgericht zwar ein Gebot zum Erlass von Paritätsgesetzen, lässt aber dort, wo Regelungen mit dem entsprechenden politischen Willen erlassen werden, eine Abwägung zu. Insofern stellt das Gleichstellungsgebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ein den Wahlgrundsätzen „gleichrangig gegenüberstehend[es]“ Verfassungsgut dar. Es ist also in der Lage, Fortentwicklungen des Wahlrechts unter Berücksichtigung der historischen Benachteiligung von Frauen durch den hiermit beauftragten Gesetzgeber zu rechtfertigen.¹⁵

Bundes- und Landesgesetzgeber sollten die Chance wahrnehmen, die ihnen Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG vermittelt, und verfassungskonforme Paritätsgesetze erlassen, um dem Gleichstellungsgebot des Grundgesetzes Geltung und Wirksamkeit zu verschaffen.

Um verbleibenden Zweifeln betreffend die Verfassungskonformität von Paritätsregelungen Schweigen zu gebieten, inwieweit Paritätsregelungen in den Parlamenten verfassungskonform gestaltbar sind, wäre ergänzend eine klarstellende Verfassungsänderung in Betracht zu ziehen.

III. Ungehobene Potentiale des Art. 3 Abs. 2 GG, insbesondere hinsichtlich der politischen Partizipation

Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit von Paritätsgesetzen ist das Potential des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG für die politische Partizipation von Frauen bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Es obliegt gemäß Art. 1 Abs. 3 GG aller staatlichen Gewalt, auf die Verwirklichung des Verfassungsauftrages hinzuwirken. Auch kann Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG eine Darlegungs- und Beobachtungspflicht entnommen werden, wie der Verfassungsauftrag dauerhaft verwirklicht werden soll und welche konkreten Maßnahmen Bundestag und Bundesregierung diesbezüglich zu ergreifen gedenken. Diese Pflicht hat der dynamischen Entwicklung der strukturellen Benachteiligung von Frauen Rechnung zu tragen.¹⁶ Solange das Gleichstellungsziel des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG deutlich verfehlt wird, ist der Gesetzgeber gehalten, proaktiv zu handeln, um politische Partizipation von Frauen auch tatsächlich zu ermöglichen.

Die Ursachen für eine fehlende politischer Partizipation von Frauen werden von einer Vielzahl von Faktoren geprägt. Art. 3 Abs. 2 GG verlangt, dass Anstrengungen unternommen werden, diese vielfältigen Faktoren zu erkennen und tatsächliche Nachteile zu beheben. Verglichen mit anderen Bereichen der Gleichstellungspolitik birgt der Bereich politischer Partizipation Schwierigkeiten (u.a. männlich geprägter Netzwerke, männlich dominierter Kommunikationskulturen und der mangelnden Berücksichtigung der Erfordernisse von Care-Arbeit) und wird bisher abgesehen von der Paritätsgesetzgebung stiefmütterlich behandelt. Die Gleichstellungsberichte der Bundesregierung bieten insofern wertvolle Anhaltspunkte.¹⁷

¹³ 2 BvR 1470/20 – B. v. 6. Dez 2021.

¹⁴ In 2 BvR 1470/20 – B.v. 6. Dez 2021, Rn. 55 ff. verhält sich das Gericht allein zur Frage, ob der Thüringische Verfassungsgerichtshof Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf fehlerinterpretiert hat.

¹⁵ Während die Landesverfassungsgerichte Thüringens und Brandenburgs dies im Ergebnis verneint hatten, stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass eine Rechtfertigung mit Blick auf Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG – abhängig vom Ergebnis der Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter – durchaus möglich ist. Siehe BVerfGE 156, 224 = NVwZ 2021, 469, Rn. 112 sowie Rn. 97 und Rn. 99.

¹⁶ Vgl. anlässlich der Gleichstellungsgesetze der jeweiligen Länder Verfassungsgerichtshof Thüringen, Urteil vom 6.3.2024 – VerfGH 23/18, Rn. 129, 135; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. Oktober 2017 – LVerfG 7/16, Rn. 65, 110.

¹⁷ Vgl. etwa die allenfalls angedeutete Umsetzung des Ziels 6 „Gleichberechtigte Beteiligung von Frauen in Parlamenten auf allen Ebenen“ in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Referat Öffentlichkeitsarbeit, Umsetzungsstand der Maßnahmen der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung nach Zielen, 2021, S. 36ff.

Ähnlich wirkungsvoll wie eine Paritätsgesetzgebung könnten Anreize in der Parteienfinanzierung für paritätische Kandidat*innenaufstellungen sein. Weitere rechtliche Mittel dürften hingegen nur in der Kombination eine Wirkung entfalten und erfordern außerdem ein kleinteiliges Vorgehen auf verschiedenen Ebenen der Rechtssetzung - bis hin zur Ausgestaltung von Entschädigungssatzungen für ehrenamtliche Kommunalpolitiker*innen.¹⁸

Zum 30. Geburtstag von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bleibt viel zu tun.

¹⁸ Vgl. für die Kommunalpolitik den Best-Practice-Katalog des Helene Weber Kollegs, abrufbar unter <https://www.frauen-macht-politik.de/best-practice>.

