

**Gutachten  
zur Rechtmäßigkeit von geschlechterquotierten Redelisten  
im Abgeordnetenhaus von Berlin**

**Gliederung**

I.	Auftrag .....	3
II.	Gutachten .....	4
A.	Einführung.....	4
B.	Vereinbarkeit einer geschlechterquotierten Redeliste mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fragen 1 und 3).....	5
	1. Vereinbarkeit mit der Geschäftsordnung .....	5
	2. Kompetenz der Ausschussvorsitzenden.....	7
C.	Vereinbarkeit einer geschlechterquotierten Redeliste mit der Verfassung von Berlin (Frage 2) .....	8
	1. Vereinbarkeit von geschlechterquotierten Redelisten mit Art. 45 Abs. 1 VvB .....	8

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

2. Vereinbarkeit von geschlechterquotierten Redelisten mit der Gleichheit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 4 VvB .....	10
3. Rechtfertigung von Differenzierungen zwischen Abgeordneten.....	10
a. Das Demokratieprinzip .....	11
b. Das Gleichstellungsgesetz aus Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB .....	12
4. Vereinbarkeit von geschlechterquotierten Redelisten mit der Rechtsstellung der Fraktionen aus Art 40 Abs. 2 VvB.....	15
a. Eingriff in die Rechte der Fraktionen.....	15
b. Rechtfertigung von Eingriffen .....	16
5. Exkurs: Zur Bedeutung von Art. 41 Abs. 2 Satz 3 VvB (Frage 2., 2. Spiegelstrich).....	17
6. Zwischenergebnis.....	19
<b>D. Geschlechterquotierte Redelisten in Verbindung mit gesetzten Rederunden (Frage 4)</b>	<b>20</b>
1. Vereinbarkeit mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses .....	20
2. Rechtmäßigkeit einer entsprechenden Regelung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses.....	20
E. Einführung von geschlechterquotierten Redelisten in der Fragestunde (Frage 5) .....	21
F. Einführung von geschlechterquotierten Redelisten in der Aktuellen Stunde (Frage 5)	22
G. Ergebnisse .....	23

## I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhaus von Berlin hat aufgrund einer Bitte des Ältestenrats den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zur Rechtmäßigkeit von geschlechterquotierten Redelisten im Abgeordnetenhaus von Berlin beauftragt. Hierbei sollen folgende Fragen geprüft werden:

1. Ist die Einführung einer geschlechterquotierten Redeliste (durch Entscheidung der Vorsitzenden) in den Ausschüssen mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin vereinbar bzw. welche Regelungen stehen dem entgegen?
2. Ist die Einführung einer geschlechterquotierten Redeliste (durch Entscheidung der Vorsitzenden) in den Ausschüssen mit den Regelungen in der Verfassung von Berlin vor dem Hintergrund folgender Aspekte vereinbar:
  - Gleichheit des Mandats (Artikel 45 Abs. 1 VvB);
  - Wahrung der Rechte der Fraktionen, die unmittelbar Verfassungsaufgaben wahrnehmen unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Verfassung von Berlin dem Gesichtspunkt der Stärke der Fraktion eine besondere Bedeutung beimisst (Artikel 40 Abs. 2 und Artikel 41 Abs. 2 Satz 3 VvB).

- Ggf.: 3. Stünde die Einführung einer entsprechenden geschlechterquotierten Redeliste in der Entscheidungskompetenz der Vorsitzenden der Ausschüsse?
4. Ist unter Berücksichtigung des Artikel 10 Abs. 3 Satz 2 VvB
    - a) eine Praxis mit der geltenden Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vereinbar, nach der in den Ausschüssen in der Aussprache zu einem Tagesordnungspunkt – soweit alle Fraktionen die Möglichkeit der Wortmeldung hatten
      - eine weiche Geschlechterquotierung der Redebeiträge angewendet wird, und
    - b) eine Regelung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses möglich, nach der in den Ausschüssen in der Aussprache zu einem Tagesordnungspunkt – soweit alle Fraktionen die Möglichkeit der Wortmeldung hatten – eine weiche Geschlechterquotierung der Redebeiträge angewendet werden kann?
  5. Ist die Einführung der Quotierung für Fragestunde und Aktuelle Stunde nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin und der Verfassung von Berlin möglich und welche Auswirkungen hätte dies bejahendenfalls?

## **II. Gutachten**

### **A. Einführung**

In der Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen am 5. Juni 2023 hat die Vorsitzende des Ausschusses eine sogenannte weiche geschlechterquotierte Redeliste geführt.<sup>1</sup>

Bei einer „weichen geschlechterquotierten Redeliste“ wird Frauen und Männern unabhängig vom zeitlichen Eingang der Wortmeldungen abwechselnd das Wort erteilt. Nur wenn sich nach einem Mann keine Frau zu Wort meldet, erhält wiederum ein Mann das Wort. Haben sich mehrere Männer zeitlich hintereinander zu Wort gemeldet und folgt dann eine Frau, wird sie auf der Redeliste vorgezogen und erhält vor den Männern das Wort. Hierin liegt eine Abweichung von der bestehenden parlamentarischen Praxis in den Ausschüssen, nach der für die Erteilung des Wortes die Reihenfolge der Wortmeldungen maßgeblich ist. Allenfalls wird vereinzelt in einem Ausschuss im Rahmen einer Aussprache zu einem Tagesordnungspunkt zunächst zu Beginn eine Fraktionsrunde<sup>2</sup> durchgeführt, der sich sodann die Aussprache gemäß der – nach Eingang der Wortmeldungen geführten – Redeliste anschließt.

Bei der nachfolgenden Prüfung der Fragen 1 bis 5 wird als geschlechterquotierte Redeliste die in der Ausschusssitzung geführte weiche geschlechterquotierte Redeliste behandelt. Es geht hier also nicht um Listen, bei denen das Rederecht männlicher Abgeordneter ganz entfällt, sobald sich keine weiblichen Abgeordnete mehr zu Wort melden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Wortprotokoll des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen 19/20 vom 5. Juni 2023, S. 38, 40, 42.

<sup>2</sup> D.h. es kommt zunächst jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter jeder Fraktion zu Wort.

## **B. Vereinbarkeit einer geschlechterquotierten Redeliste mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fragen 1 und 3)**

### **1. Vereinbarkeit mit der Geschäftsordnung**

Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs)<sup>3</sup> enthält zum Rederecht der Abgeordneten in den Ausschüssen keine eigenständigen Regelungen. Gemäß § 26 Abs. 9 GO Abghs finden die Bestimmungen der Geschäftsordnung auf die Ausschüsse sinngemäß Anwendung, somit auch die Vorschriften der §§ 56 ff. GO Abghs über die Sitzungen des Plenums des Abgeordnetenhauses.

Die detaillierten Regelungen über die parlamentarische Debatte in den §§ 62 ff. GO Abghs, die für die Plenarsitzungen des Abgeordnetenhauses gelten, können im Hinblick auf die Unterschiede, die in Bezug auf Zuschnitt und Aufgabenbereich zwischen Plenum und Ausschüssen bestehen, für die Ausschüsse nur hinsichtlich ihrer Grundprinzipien Anwendung finden:

§ 62 GO Abghs, der die Aussprache behandelt, findet hinsichtlich seiner Absätze 1 bis 3 auf das Verfahren in den Ausschüssen entsprechende Anwendung, d. h. auch in den Ausschüssen wird – wie im Plenum – über jeden Tagesordnungspunkt der Tagesordnung eine Aussprache eröffnet, es wird eine Redeliste geführt und es besteht die Möglichkeit, eine Aussprache zu vertagen bzw. die Aussprache auch vor Erschöpfung der Redeliste auf Antrag zu schließen.<sup>4</sup>

§ 63 GO Abghs enthält detaillierte Vorschriften zur Redeordnung im Plenum, die den spezifischen Besonderheiten und förmlichen Erfordernissen von Plenardebatten Rechnung tragen. § 63 Abs. 3 GO Abghs kann über diese detaillierten Regelungen hinaus jedoch das in der Geschäftsordnung verankerte Grundprinzip entnommen werden, dass das Führen der Redeliste nach dem Eingang der Wortmeldungen („*unter Berücksichtigung der Wortmeldungen*“) erfolgt. Dieses Grundprinzip gilt gemäß § 26 Abs. 9 GO Abghs entspre-

---

<sup>3</sup> In der am 16. März 2023 beschlossenen Fassung (GVBl. S. 122).

<sup>4</sup> Anders als im Plenum erfordert eine entsprechender Antrag in den Ausschüssen jedoch nicht das in § 62 Abs. 3 GO Abghs geregelte Quorum von 10 Mitgliedern; es genügt, dass ein Ausschussmitglied einen entsprechenden Antrag stellt (§ 26 Abs. 3 GO Abghs).

chend auch für die Ausschüsse und wird in der parlamentarischen Ausschusspraxis angewandt. Darüber hinaus sieht § 63 Abs. 3 GO Abghs für das Plenum vor, dass die Redebeiträge nach der Stärke der Fraktionen abwechselnd zwischen Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen erfolgen.

Nach der Geschäftsordnung nicht vorgesehen und – ausgehend vom Wortlaut des § 63 Abs. 3 GO Abghs – auch nicht zulässig ist hingegen, dass die Redereihenfolge während einer Plenardebatte nach anderen Kriterien ausgerichtet wird, sei es – was vorliegend Untersuchungsgegenstand ist – nach der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Geschlecht oder aber nach anderen Kriterien, z.B. dem Alter der Abgeordneten oder der Zugehörigkeit der Abgeordneten zu einer Religion, etc. Dieser Grundsatz gilt entsprechend auch für die Ausschüsse, § 26 Abs. 9 GO Abghs.

Eine Bedeutung für die Beurteilung der Zulässigkeit von geschlechterquotierten Redelisten hat schließlich auch § 64 Abs. 1 GO Abghs. Aus dieser Vorschrift, die die Gesamtredezeit jeder Fraktion auf 60 Minuten im Plenum festsetzt, lässt sich der Grundsatz entnehmen, dass alle Fraktionen gleichberechtigt bei der Ausübung ihres Rederechts hinsichtlich der Gesamtdauer ihrer Redezeit sind. Anders als der Bundestag<sup>5</sup> hat sich das Abgeordnetenhaus mit dieser Regelung bewusst dafür entschieden, die Redezeitkontingente der Fraktionen im Plenum nicht nach der Stärke der Fraktionen zu differenzieren. Diesem wesentlichen Grundsatz wird man auch für die Ausschüsse Geltung einräumen müssen. Dies bedeutet nicht, dass auch in den Ausschüssen eine feste Gesamtredezeit pro Fraktion festgelegt wird oder festgelegt werden muss. Essentiell ist aber nach Sinn und Zweck dieses Grundsatzes, dass im Sinne einer gleichberechtigten Ausübung des Rederechts und des Zugangs zu den Redezeiten jede Fraktion die Möglichkeit haben muss, ihre Debattenbeiträge in die Aussprache gleichberechtigt einzubringen.

Würde daher die Handhabung von geschlechterquotierten Redelisten dieses Teilnahmerecht der Fraktionen einschränken und im Ergebnis zu einer ungleichen Verteilung von Redezeit(-optionen) zwischen den Fraktionen führen, widersprüche dies auch dem in

---

<sup>5</sup> Vgl. Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, 2001, § 35 Rn. 1, 7; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand: März 2023, § 35, I. 1.d).

§ 64 Abs. 1 GO Abghs zum Ausdruck kommenden Grundsatz. Der folgende Beispielfall mag die entsprechende Problematik verdeutlichen: Wenn eine Fraktion ausschließlich Frauen in einen Ausschuss senden würde, die anderen Fraktionen dagegen ausschließlich Männer, könnte die Anwendung von geschlechterquotierten Redelisten dazu führen, dass alle weiblichen Ausschussmitglieder der einen Fraktion zu Wort kämen, während sich alle übrigen Fraktionen den Rest der Redezeit teilen müssten und damit nicht gleichberechtigt an der Aussprache teilnehmen könnten. Denn auch die Ausschusssitzungen sind zeitlich begrenzt<sup>6</sup>, so dass für die Beratung jedes einzelnen Tagesordnungspunktes in der Praxis nur ein beschränktes Zeitbudget zur Verfügung steht.

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass eine geschlechterquotierte Redeliste in den Ausschüssen nach den geltenden Regelungen der Geschäftsordnung nicht zulässig ist.

## 2. Kompetenz der Ausschussvorsitzenden

Es stellt sich die Frage, ob die Vorsitzenden von Ausschüssen des Abgeordnetenhauses nach den Vorschriften der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (GO Abghs) oder durch eine andere Rechtsgrundlage die Befugnis haben, geschlechterquotierte Redelisten (neu) einzuführen.

Gemäß § 25 Abs. 3 GO Abghs berufen die Vorsitzenden die Ausschüsse ein und achten auf eine effiziente Sitzungsleitung. Hieraus ergibt sich, dass sie die Befugnis zur Organisation und Leitung der Ausschusssitzungen haben. Es erscheint aber fraglich, ob hiervon auch die Kompetenz zur Einführung von geschlechterquotierten Redelisten – in Abweichung von der Geschäftsordnung – erfasst wird.

Durch derartige Redelisten wird in das Rederecht der Abgeordneten eingegriffen, das durch Art. 45 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin (VvB)<sup>7</sup> ausdrücklich gewährleistet ist. Eingriffe in die Rechte der Abgeordneten sind zwar gemäß Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB möglich, müssen aber auf normativer Grundlage, also insbesondere durch die Geschäfts-

<sup>6</sup> Gemäß § 25 Abs. 3 GO Abghs lädt der/die Vorsitzenden unter Angabe eines Endzeitpunktes zu einer Ausschusssitzung ein.

<sup>7</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022 (GVBl. S. 2478).

ordnung erfolgen, die gemäß Art. 41 Abs. 1 VvB vom Abgeordnetenhaus beschlossen wird.

Die einzelnen Ausschussvorsitzenden haben die Aufgabe, die Ausschussarbeit zu organisieren und auf die Einhaltung bestehender Regeln zu achten. Sie sind dagegen nicht befugt, neue Regelungen zu treffen, die über den durch die Geschäftsordnung gesetzten rechtlichen Rahmen hinausgehen.<sup>8</sup> Selbst wenn die Einführung von geschlechterorientiert quotierten Redelisten auf der Entscheidung von Ausschüssen beruhen würde und die Vorsitzenden diese Entscheidung lediglich umsetzen, wäre dies nicht zulässig, da die Ausschüsse ebenfalls nicht die Kompetenz haben, selbstständige Regelungen auf der Ebene der Geschäftsordnung zu erlassen.

Denn gemäß § 91 GO Abghs ist eine Abweichung von den Vorschriften der Geschäftsordnung im Einzelfall nur durch Beschluss des Abgeordnetenhauses, also des Plenums, zulässig, sofern kein Widerspruch erfolgt. Änderungen der Geschäftsordnung selbst bedürfen eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses nach vorausgegangener Beratung in dem für die Geschäftsordnung zuständigen Ausschuss, § 90 GO Abghs.

### C. Vereinbarkeit einer geschlechterquotierten Redeliste mit der Verfassung von Berlin (Frage 2)

#### 1. Vereinbarkeit von geschlechterquotierten Redelisten mit Art. 45 Abs. 1 VvB

Zu prüfen ist, ob geschlechterquotierte Redelisten mit Art. 45 Abs. 1 VvB vereinbar wären. Art 45 Abs. 1 Satz 1 und 2 VvB hat folgenden Wortlaut:

*(1) Das Recht des Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden. Die Rechte der einzelnen Abgeordneten*

---

<sup>8</sup> Zu den Aufgaben der Ausschussvorsitzenden vgl. Dach, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 40 Rn. 41 ff.; Husein/Djamchidi, in: Husein (Hrsg.), Praxishandbuch des Abgeordnetenhauses von Berlin, 2011, S. 49.

*können nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist.*

Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB verankert den traditionellen Kern der Abgeordnetenrechte in der Verfassung von Berlin.<sup>9</sup> Zu diesen Rechten gehört das Rederecht. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Redefreiheit eine in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben, die den Status der Abgeordneten mitbestimmt und unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben dient.<sup>10</sup> Die Möglichkeit, die Abgeordnetenrechte aus Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB zu beschränken, ist gemäß Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB nur in dem Umfang gegeben, wie es für die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Abgeordnetenhauses erforderlich ist.<sup>11</sup>

Durch geschlechterquotierte Redelisten hätten männliche Abgeordnete nicht mehr die Chance, auf der Grundlage der zeitlichen Abfolge ihrer Wortmeldungen reden zu können. Sie müssten sich in die quotierte Abfolge gemäß der Redeliste einfügen. Dadurch würde ihre Möglichkeit zur Teilnahme an der parlamentarischen Debatte beschränkt. Sie wären unter Umständen nicht mehr in der Lage, unmittelbar auf den Redebeitrag eines Vorredners oder einer Vorrednerin einzugehen, auch wenn ihnen dies notwendig erschien. Darin liegt eine Beschränkung des Abgeordnetenrechts der Rede.

Es stellt sich die Frage, ob diese Beschränkung für die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments erforderlich ist. Diese Frage ist zu verneinen. Die geschlechterquotierten Redelisten haben das Ziel, die Position weiblicher Abgeordneter innerhalb der parlamentarischen Debatte durch vorrangige Berücksichtigung ihrer Redebeiträge zu stärken. Sie sind somit gesellschaftspolitisch begründet und dienen, anders als die Differenzierung der Reordeordnung nach Fraktionen, nicht der Arbeitsfähigkeit des Parlaments als solcher. Geschlechterquotierte Redelisten stellen daher keine zulässige Beschränkung der Abgeordnetenrechte im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB dar und sind somit nicht mit Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB vereinbar (siehe dazu nachfolgend auch 2. und 3.).

---

<sup>9</sup> Vgl. Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 45 Rn. 2.

<sup>10</sup> BVerfGE 60, 374, 380, vgl. E 80, 188, 218; 130, 318, 342.

<sup>11</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3, 7; Korbmacher (Fn. 9), Art. 45 Rn. 3; vgl. Wollenschläger, Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete, 2023, S. 41.

## 2. Vereinbarkeit von geschlechterquotierten Redelisten mit der Gleichheit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 4 VvB

Gemäß Art. 38 Abs. 4 VvB sind die Abgeordneten Vertreter und Vertreterinnen aller Berlinerinnen und Berliner und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Art. 38 Abs. 4 VvB begründet den Status der Abgeordneten. Zu diesem Status gehört es, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind und gleiche Rechte haben.<sup>12</sup> Geschlechterquotierte Redelisten würden zu einer Beserstellung weiblicher Abgeordneter führen, da sie – unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Wortmeldung – verbesserte Chancen hätten, zu Wort zu kommen. Dies erscheint als ein Verstoß gegen die Gleichheit aller Abgeordneten.

Allerdings sind Differenzierungen zwischen den Abgeordneten beim Vorliegen eines besonderen Grundes möglich, der durch die Verfassung legitimiert ist und ein ähnliches Gewicht hat wie das Recht der Abgeordneten auf Gleichheit.<sup>13</sup> Im Folgenden ist zu prüfen, ob in Bezug auf geschlechterquotierte Redelisten ein solcher Grund vorliegt. Er könnte auch Abweichungen von Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB rechtfertigen, da diese Vorschrift eine Konkretisierung der Gewährleistungen darstellt, die grundsätzlich schon in Art. 38 Abs. 4 VvB enthalten sind.<sup>14</sup>

## 3. Rechtfertigung von Differenzierungen zwischen Abgeordneten

Es ist zu erwägen, ob im Hinblick auf geschlechterquotierte Redelisten verfassungsrechtlich legitimierte Gründe für eine Differenzierung zwischen männlichen und weiblichen Abgeordneten vorliegen.

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 93, 195, 204; 102, 224, 237 ff.; 130, 318, 342.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 96, 264, 278; 130, 318, 342; 142, 25 Rn. 98; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 53.

<sup>14</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3, 6; Korbmacher (Fn. 9), Art. 54 Rn. 1; Waldhoff, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2015, S. 56.

### a. Das Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip ist durch den Vorspruch und durch Art. 2 VvB in der Verfassung von Berlin verankert.<sup>15</sup> Gemäß diesem Prinzip ist das Volk Träger der Staatsgewalt. Entscheidungen müssen von der Mehrheit des Volkes frei und gleich getroffen werden können.<sup>16</sup> Das Volk übt gemäß Art. 2 Satz 2 VvB die Staatsgewalt unter anderem durch seine Vertretung, also durch das Abgeordnetenhaus aus.

Fraglich erscheint, ob sich durch das Demokratieprinzip eine Besserstellung der weiblichen Mitglieder der Volksvertretung rechtfertigen lässt. Nach dem Demokratieprinzip repräsentieren die Abgeordneten nicht bestimmte Teile der Bevölkerung, sondern das ganze Volk. Sie sind daher dem gesamten Volk gegenüber verantwortlich.<sup>17</sup> Das Demokratieprinzip erfordert somit keine Spiegelung bestimmter Bevölkerungsgruppen in der Zusammensetzung der Volksvertretung. Dementsprechend haben das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg und der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine verfassungsrechtliche Legitimation der Pflicht zu paritätisch mit Frauen und Männern besetzten Wahllisten durch das Demokratieprinzip abgelehnt.<sup>18</sup> Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat hierzu erklärt, eine „Spiegelungstheorie“ (in Bezug auf die Zusammensetzung des Parlaments) sei dem deutschen Verfassungsrecht fremd.<sup>19</sup>

Vermag das Demokratieprinzip also keine – in die Rechte von Abgeordneten eingreifenden – Regelungen zu rechtfertigen, die zu einer paritätischen Zusammensetzung von Parlamenten führen sollen, so ist auch nicht ersichtlich, dass es Privilegierungen von Frauen innerhalb der Parlamente zum Nachteil anderer Gruppen legitimieren kann. Geht man davon aus, dass in einer Demokratie die Repräsentation des Volks vom Parlament als Ganzem bewirkt wird und dass dies die gleichen Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordne-

---

<sup>15</sup> Driehaus, in: Driehaus (Fn. 9), Vorspruch Rn. 7, Art. 2 Rn. 6.

<sup>16</sup> Driehaus (Fn. 15), Vorspruch Rn. 7.

<sup>17</sup> BVerfGE 121, 266, 305; 131, 316; 342.

<sup>18</sup> BbgVerfG, NJW 2020, S. 3579 Rn. 130 ff.; ThürVerfGH, NVwZ 2020, S. 1266 Rn. 104, 105; vgl. hierzu Hecker, Verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu Landesparitätsgesetzen, NJW 2020, S. 3563, 3565.

<sup>19</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, S. 1266 Rn. 104.

ten voraussetzt<sup>20</sup>, so spricht das Demokratieprinzip gegen die Einführung von geschlechterquotierten Redelisten, durch die weibliche Abgeordnete zum Nachteil männlicher Abgeordnete bessergestellt würden. Umgekehrt – also bei Besserstellung männlicher Abgeordneter zum Nachteil weiblicher Abgeordneter – würde dies selbstverständlich auch gelten.

#### b. Das Gleichstellungsgebot aus Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB

Durch Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB wird das Land Berlin verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Das in dieser Vorschrift enthaltene Gleichstellungsgebot wird noch durch Art. 10 Abs. 3 Satz 3 VvB verstärkt, wonach zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten Maßnahmen zur Förderung zulässig sind. Eine ähnliche Regelung enthält Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)<sup>21</sup>, wonach der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Da diese Vorschrift in ihrer Wirkung nicht weiter reicht als die Regelungen der Verfassung von Berlin, beschränkt sich die folgende Erörterung auf die Frage, ob die Einführung einer geschlechterquotierten Redeliste durch Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB legitimiert wird.

Bei der Anwendung von Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB ergibt sich zunächst die Frage, ob diese Vorschrift grundsätzlich als Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlungen dienen kann, also in bestimmten Fällen die Besserstellung von Frauen legitimiert. Dies wird von der Literatur bejaht.<sup>22</sup>

Weiter ist zu prüfen, ob das Gleichstellungsgebot, das im Zusammenhang mit dem Gleichberechtigungsgrundsatz des Art. 10 Abs. 3 Satz 1 VvB zu sehen ist, auf Abgeordne-

<sup>20</sup> BVerfGE 80, 188, 218; vgl. Jarass (Fn. 13), Art. 38 Rn. 39; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 58.

<sup>21</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S.1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

<sup>22</sup> Driehaus/Quabeck, in: Driehaus (Fn. 9), Art. 10 Rn. 19; Stöhr, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 10 Rn. 26 unter Verweis auf BVerfGE 92, 91, 112; Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, S. 105.

te überhaupt zur Anwendung kommen kann. Dagegen spricht, dass insoweit das Recht der Gleichheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 4 VvB den spezielleren, nämlich auf die Mitglieder des Parlaments ausgerichteten Gleichheitsgrundsatz darstellt, der den allgemeinen Gleichheitsregelungen aus Art. 10 VvB vorgeht.<sup>23</sup> Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch das Gebot der streng formalen Gleichbehandlung aus Art. 38 Abs. 4 VvB die Repräsentation des gesamten Volkes im Parlament gesichert und damit die Geltung des Demokratieprinzips gewährleistet wird. Dies spricht dagegen, den Status der Abgeordneten für Modifikationen auf der Grundlage des Gleichstellungsgebots zu öffnen.

Das Gleichstellungsgebot stellt somit keine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für Differenzierungen zwischen den Abgeordneten dar.

Aber selbst wenn man – hilfsweise – davon ausgehen würde, dass der Abgeordnetenstatus für Differenzierungen auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB zugänglich ist, würde dies im vorliegenden Fall zu keinem anderen Ergebnis führen.

Das Bundesverfassungsgericht hält Differenzierungen zwischen Abgeordneten nur für zulässig, wenn ein besonderer Grund vorliegt, der durch die Verfassung legitimiert ist und ein Gewicht hat, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.<sup>24</sup> Allgemeine Gleichstellungsziele dürften dagegen nicht die Voraussetzungen erfüllen, die das Bundesverfassungsgericht für zulässige Differenzierungen fordert. Damit das Gleichstellungsgebot das nötige Gewicht erhalten würde, um eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen, müsste zunächst der konkrete Nachweis einer relevanten Benachteiligung der weiblichen Abgeordneten vorliegen. Erst in diesem Fall könnte man die Zulässigkeit einer Differenzierung in Erwägung ziehen.

Es müsste also nachgewiesen werden, dass die durchschnittliche Abgeordnete in den Ausschüssen wesentlich weniger zu Wort kommt als der durchschnittliche Abgeordnete. Hierfür liegen aber keine Anhaltspunkte vor. Weibliche Abgeordnete können sich jederzeit

---

<sup>23</sup> Vgl. WPD-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“ vom 24. Juni 2021, S. 17, zum Verhältnis des Gleichstellungsgebots zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.

<sup>24</sup> BVerfGE 130, 318, 342; 142, 25 Rn. 98.

wie männliche Abgeordnete in einer parlamentarischen Debatte zu Wort melden und werden dann – ebenfalls wie männliche Abgeordnete – gemäß der Reihenfolge aller Wortmeldungen berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die Fraktionen selbst bestimmen können, wen sie beispielsweise zum Sprecher oder zur Sprecherin in einem Ausschuss bestimmen, so dass es ihnen jederzeit möglich ist, in eigener Regie Frauen mit entsprechenden Positionen zu trauen, die mit einer erhöhten Sicht- und Hörbarkeit im Parlament und ggf. auch mit priorisierten Redemöglichkeiten verbunden sind.

Dass Frauen nach wie vor zahlenmäßig – jedenfalls gemessen an der Gesamtbevölkerung – in Parlamenten unterrepräsentiert sind,<sup>25</sup> kann nach hiesiger Auffassung ebenfalls nicht dazu führen, dass hieraus eine Rechtfertigung für eine geschlechterquotierte Redeliste in den Parlamenten folgt. Das Abgeordnetenhaus setzt sich aus den von den Berlinerinnen und Berlinern in der Wahl zum Abgeordnetenhaus gewählten Abgeordneten zusammen. Inwieweit durch die Abgeordnetenhauswahl Frauen oder Männer in das Abgeordnetenhaus gewählt werden, hängt zum einen vom Volkswillen ab, der durch die Wahl ausgeübt wird, und zum anderen von den Kandidatinnen und Kandidaten, die die Parteien aufstellen. Je mehr Frauen auf den Wahllisten vertreten sind, umso höher dürfte auch der Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament sein. Es kann aber nicht Aufgabe des Parlaments sein – nachdem durch die Wahl und damit aufgrund des Volkswillens eine bestimmte Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses, auch in Bezug auf die Geschlechterverteilung, festgelegt ist –, einer bestimmten Gruppe von Abgeordneten unter gleichzeitiger Benachteiligung einer anderen Gruppe von Abgeordneten alleine aufgrund des Geschlechts bevorzugte Rederechte und damit mehr Einflussmöglichkeiten einzuräumen. Damit würden letztlich de facto auch die Wählerstimmen ungleichmäßig gewichtet.

Im Ergebnis bliebe daher selbst bei einer – hilfsweise angenommenen – grundsätzlichen Bejahung der Anwendung des Gleichstellungsgebots des Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB im Parlament gegenwärtig kein Raum für Beschränkungen der Rechte der männlichen Abgeordneten mittels einer quotierten Redeliste.

---

<sup>25</sup> Die Frauenanteil an den Abgeordneten im Abgeordnetenhaus der 19. Wahlperiode beträgt – Stand: 9. Mai 2023 – 38,4 % (Quelle: 2. Vorabauflage des Taschenbuchs über das Abgeordnetenhaus Berlin, S. 2.).

#### 4. Vereinbarkeit von geschlechterquotierten Redelisten mit der Rechtsstellung der Fraktionen aus Art 40 Abs. 2 VvB

##### a. Eingriff in die Rechte der Fraktionen

Gemäß Art. 40 Abs. 2 VvB nehmen die Fraktionen unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr, indem sie mit eigenen Rechten und Pflichten als selbstständige und unabhängige Gliederungen der Volksvertretung an deren Arbeit mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Durch Art. 40 Abs. 2 VvB wird die Bedeutung der Fraktionen als politisches Gliederungsprinzip in das Verfassungsrecht umgesetzt.<sup>26</sup> Die Fraktionen geben dem Parlament ihre politische Struktur. Der Zweck der Fraktionsbildung ist die effiziente Verfolgung und Durchsetzung von politischen Zielen.<sup>27</sup> In diesem Zusammenhang ist auf § 2 Abs. 2 des Fraktionsgesetzes (FraktG)<sup>28</sup> zu verweisen. Diese Vorschrift lautet:

*(2) Die Fraktionen nehmen als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr. Sie koordinieren, steuern und erleichtern die politisch-parlamentarische Arbeit ihrer Mitglieder nach innen und außen und sichern damit die Arbeit des Abgeordnetenhauses selbst. Ihnen obliegt die Mitwirkung an der Gesetzgebungs- und der Kontrollfunktion des Abgeordnetenhauses; ihre Chancengleichheit mit der vollziehenden Gewalt ist soweit wie möglich zu gewährleisten. Sie haben teil an der Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion des Abgeordnetenhauses.*

Die Fraktionen dienen der parlamentarischen Willensbildung nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 FraktG insbesondere dadurch, dass sie gemeinsame politische Ziele formulieren und durchsetzen. Für alle Fraktionen gilt das Gebot der Gleichheit.<sup>29</sup> Ihr Gleichheitsstatus ist

---

<sup>26</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 25, 85, 100; zur Bedeutung und Funktion der Fraktionen vgl. auch Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 189 ff.; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2022, Art. 38 Rn. 267, 268.

<sup>27</sup> Vgl. Hohm, Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen und oppositioneller Minderheitenschutz, NJW 1985, S. 408, 410.

<sup>28</sup> Gesetz über die Rechtstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 8. Dezember 1993 (GVBl. S. 591), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. November 2022 (GVBl. S. 586).

<sup>29</sup> BVerfGE 93, 195, 205; 142, 25 Rn. 97, Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 261; Jarass (Fn. 13), Art. 38 Rn. 66; vgl. auch Müller, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grund-

als Derivat aus dem Abgeordnetenstatus anzusehen.<sup>30</sup> Somit können sie sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit, insbesondere bei der Verfolgung ihrer politischen Ziele, in gleichem Umfang auf ihren verfassungsrechtlichen Status berufen. Einschränkungen ihrer Mitwirkungsrechte an der parlamentarischen Arbeit sind nur unter den entsprechenden Voraussetzungen des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB zulässig.<sup>31</sup>

Fraglich ist, ob die Einführung von geschlechterquotierten Redelisten die Rechtsstellung der Fraktionen beeinträchtigen würde. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligung der Fraktionsmitglieder an der parlamentarischen Debatte ein wesentliches politisches Handlungsfeld innerhalb des Parlamentsbetriebes darstellt. Für die effektive Durchsetzung der politischen Ziele der Fraktionen ist es ein wesentlicher Faktor, wenn zu bestimmten Zeitpunkten der Debatte in den Ausschüssen ihre jeweilige Sprecherin oder ihr jeweiliger Sprecher das Wort erhält oder bestimmte andere Abgeordnete, die im Hinblick auf einen Tagesordnungspunkt über besondere Kenntnisse verfügen und damit eine gewisse Autorität in Anspruch nehmen, zu Wort kommen können. Eine entsprechende Ausrichtung der teilnehmenden Redner und Rednerinnen würde durch geschlechterquotierte Redelisten weitgehend unterbunden, da in diesem Fall die wechselnde Worterteilung zwischen Frauen und Männern das maßgebende Kriterium für die Struktur der parlamentarischen Aussprache wäre. Solche Redelisten hätten somit eine beachtliche Einschränkung der parlamentarischen Arbeit der Fraktionen zur Folge und würden sie in ihrer Rechtsstellung aus Art. 40 Abs. 2 VvB beschränken.

#### b. Rechtfertigung von Eingriffen

Es stellt sich die Frage, ob der oben dargestellte Eingriff in die Rechte der Fraktionen, der aus der Einführung von geschlechterquotierten Redelisten folgen würde, verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.

---

gesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 108, der eine proportionale Gleichbehandlung fordert.

<sup>30</sup> Grzeszick, Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, NVwZ 2017, S. 985, 987.

<sup>31</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3, 8.

Wie bereits unter II. C. 3. a des Gutachtens dargestellt wurde, ist das Demokratieprinzip nicht geeignet, Besserstellungen von weiblichen Abgeordneten zu legitimieren. Ebenso wenig vermag es als Grundlage für Eingriffe in die Rechte der Fraktionen zu dienen, die letztlich aus den Rechten der einzelnen Abgeordneten herzuleiten sind.

Auch das Gleichstellungsgebot aus Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB gewährleistet keine verfassungsrechtliche Legitimation für einen Eingriff in das Fraktionsrecht auf effektive Organisation der parlamentarischen Debatte. Zum einen dürfte das Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung aus Art. 40 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 38 Abs. 4 VvB als spezieller Gleichheitsmaßstab der Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Gleichstellungsgebots aus Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB vorgehen. Zum anderen würde das Gleichstellungsgebot vorliegend nicht das nötige verfassungsrechtliche Gewicht haben, um einen Eingriff in die Rechte der Fraktionen, also von Organen des Verfassungsliebens, zu legitimieren, da bei der parlamentarischen Debatte keine relevante Benachteiligung weiblicher Abgeordneter erkennbar ist, die gegebenenfalls eine Differenzierung rechtfertigen würde (vgl. II. C. 3. b des Gutachtens).

## 5. Exkurs: Zur Bedeutung von Art. 41 Abs. 2 Satz 3 VvB (Frage 2., 2. Spiegelstrich)

Art. 41 Abs. 2 Satz 3 VvB ist im Zusammenhang mit dem gesamten Art. 41 Abs. 2 VvB zu sehen.

Art. 41 Abs. 2 VvB hat folgenden Wortlaut:

*(2) Das Abgeordnetenhaus wählt für die Dauer der Wahlperiode aus seiner Mitte den Präsidenten und zwei Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses sowie die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Für die Wahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten haben die Fraktionen das Vorschlagsrecht in der Reihenfolge ihrer Stärke. Für die Wahl der übrigen Mitglieder des Präsidiums hat jede Fraktion das Vorschlagsrecht für ein Mitglied und so viele weitere Mitglieder, wie nach ihrer Stärke auf die Fraktionen entfallen. Für die Wahl des gesamten Präsidiums wird die Stärke der Fraktionen nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren berechnet.*

Art. 41 Abs. 2 Satz 3 VvB behandelt somit das Vorschlagsrecht für die Präsidiumsmitglieder, die nicht die Funktion des Präsidenten/der Präsidentin oder der Vizepräsidenten/der Vizepräsidentinnen ausüben. Die gegenwärtige Textfassung des Art. 41 Abs. 2 VvB ist als Reaktion auf einen Beschluss des Verfassungsgerichtshofs von Berlin vom 2. Februar 1996<sup>32</sup> zu verstehen. Bis zu diesem Zeitpunkt entsprach es der parlamentarischen Übung, auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 Satz 2 GO Abghs den Fraktionen ein Wahlvorschlagsrecht nach der Reihenfolge ihrer Stärke zu gewähren.<sup>33</sup> Der Verfassungsgerichtshof sah in dieser Praxis eine Verletzung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte der Abgeordneten und Fraktionen aus Art. 38 Abs. 4, 45, 40 Abs. 2 VvB.<sup>34</sup> Das Abgeordnetenhaus hat die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs durch das zweite Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin<sup>35</sup> korrigiert und die frühere Praxis in den Verfassungsrang erhoben.

Eine grundsätzliche Wertung, wonach Fraktionen entsprechend ihrer Stärke bevorzugt zu behandeln sind, lässt sich aus dieser Regelung kaum herleiten. Allerdings sieht auch § 8 Abs. 1 GO Abghs vor, dass sich die Reihenfolge der Fraktionen nach ihrer Stärke richtet. Gemäß Art. 44 Abs. 2 VvB und den §§ 9, 20 Abs. 3 GO Abghs wird die Stärke der Fraktionen bei der Besetzung von parlamentarischen Gremien und Anteilen von Wahlen innerhalb des Abgeordnetenhauses berücksichtigt. Damit folgt die Verfassung von Berlin und die Geschäftsordnung dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der parlamentarischen Gremien.<sup>36</sup> Dies hat zur Folge, dass die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke in den Gremien vertreten sein müssen.

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit erstreckt sich aber nicht auf Mitwirkungsrechte der Fraktionen bei der parlamentarischen Arbeit. Das Demokratieprinzip, das den Schutz von parlamentarischen Minderheiten und das Recht zur Opposition umfasst<sup>37</sup>, spricht insoweit gegen eine strikte Begrenzung von Mitwirkungsrechten nach Maßgabe der Zahl der Fraktionsmitglieder. Dementsprechend werden die Fraktionen im Abgeordnetenhaus im Hin-

---

<sup>32</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3.

<sup>33</sup> Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Fn. 22), Art. 41 Rn. 8; vgl. Korbmacher (Fn. 9), Art. 41 Rn. 4.

<sup>34</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3.

<sup>35</sup> Vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82).

<sup>36</sup> BVerfGE 80, 188, 222; 84, 304, 323; Magiera (Fn. 20), Art. 40 Rn. 17.

<sup>37</sup> Sachs, in: Sachs (Fn. 20), Art. 20 Rn. 26.

blick auf die Durchführung von Aktuellen Stunden (§ 52 GO Abghs) und bei der Verteilung der Gesamtredezeit im Plenum (§ 64 GO Abghs) gleichbehandelt.<sup>38</sup>

Eine generelle Bevorzugung der stärkeren Fraktionen sieht die Geschäftsordnung somit nicht vor. Dennoch kommt in der Verfassungsvorschrift zum Ausdruck, dass der Fraktionsstärke eine besondere Bedeutung zukommt. Die Regelung ist somit ein weiterer Beleg dafür, dass der Geschäftsordnungsgeber die Fraktionsstärke – im Gegensatz zu sonstigen Kriterien, wie etwa dem Geschlecht der Abgeordneten – bei der Bestimmung der Redereihenfolge mitberücksichtigen kann (so § 63 Abs. 3 Satz 1 GO Abghs).

## 6. Zwischenergebnis

Die Einführung von geschlechterquotierten Redelisten würde die männlichen Abgeordneten in ihrem Gleichheitsrecht aus Art. 38 Abs. 4 VvB und in ihrem Rederecht aus Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB beschränken, ohne dass diese Beschränkungen im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments nach Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB gerechtfertigt wären. Das Demokratieprinzip vermag keine Ungleichbehandlungen von Abgeordneten zu legitimieren. Auch aus dem Gleichstellungsgebot des Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB lässt sich keine Legitimation von Differenzierungen zugunsten weiblicher Abgeordneter herleiten. Zum einen dürfte diese Regelung gegenüber dem speziellen, statusbezogenen Gleichheitsrecht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 4 VvB zurücktreten. Zum anderen würden hier auch keine hinreichend gewichtigen Gründe vorliegen, die eine Ungleichbehandlung möglicherweise rechtfertigen könnten, da nicht ersichtlich ist, dass weibliche Abgeordnete in den Ausschüssen in ihrem jeweiligen Rederecht gegenüber männlichen Abgeordneten benachteiligt sind.

Ferner würde die Einführung von geschlechterquotierten Redelisten die Fraktionen in ihrer Rechtsstellung aus Art. 40 Abs. 2 VvB beeinträchtigen, da es ihnen durch solche Listen erschwert würde, die Teilnahme an der parlamentarischen Debatte so zu organisieren, wie es ihnen zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele erforderlich erscheint. Eine verfassungsrechtliche Legitimation für einen solchen Eingriff ist ebenso wenig ersichtlich wie im Hinblick auf den Eingriff in die Abgeordnetenrechte.

---

<sup>38</sup> Anders der Bundestag, siehe Nachweis in Fußnote 5.

## **D. Geschlechterquotierte Redelisten in Verbindung mit gesetzten Rederunden (Frage 4)**

### **1. Vereinbarkeit mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses**

Zu prüfen ist, ob es mit der geltenden Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vereinbar wäre, eine geschlechterquotierte Redeliste anzuwenden, nachdem sich alle Fraktionen zu Wort melden konnten.

Wie bereits in Teil II. B. 1 des Gutachtens ausgeführt wurde, enthält die Geschäftsordnung zum Rederecht in Ausschüssen keine speziellen Vorschriften. Bedenken ergeben sich zum einen aus dem in der Geschäftsordnung verankerten Grundprinzip, wonach Redelisten nach dem Eingang der Wortmeldungen geführt werden (§ 63 Abs. 3, § 26 Abs. 9 GO Abghs), zum anderen aus § 64 Abs. 1 GO Abghs, wonach allen Fraktionen im Plenum die gleiche Gesamtredezeit eingeräumt wird und in den Ausschüssen den Fraktionen jedenfalls ein gleichberechtigter Zugang hinsichtlich der Rededauer einzuräumen ist. Das Problem einer möglichen ungleichen Verteilung der Redezeit würde auch durch die Vorgabe einer gesetzten Rederunde zu Beginn der jeweiligen Aussprache nicht aufgelöst, da die weitere Aussprache unter Beschränkungen der Rechte von männlichen Abgeordneten und Fraktionen erfolgen würde, die zu einer Ungleichverteilung der Redezeit führen könnten.

### **2. Rechtmäßigkeit einer entsprechenden Regelung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses**

Weiter ist zu prüfen, ob die zukünftige Aufnahme einer Regelung in die Geschäftsordnung rechtmäßig wäre, gemäß der geschlechterquotierte Redelisten angewendet werden, nachdem sich alle Fraktionen zu Wort melden konnten.

Eine solche Regelung erscheint, wie in Teil II. C des Gutachtens dargestellt wurde, nicht vereinbar mit Art. 38 Abs. 4, 45 Abs. 1 und 40 Abs. 2 VvB. Dass die in diesem Teil des Gutachtens dargestellten Eingriffe in die Rechte von Abgeordneten und Fraktionen zukünftig eine Grundlage in der Geschäftsordnung hätten, würde sie nicht rechtmäßig machen. Zwar hat das Abgeordnetenhaus gemäß Art. 41 Abs. 1 VvB die Befugnis, sich eine

Geschäftsordnung zu geben, es muss sich dabei aber in dem Rahmen halten, den die Verfassung ihm vorgibt.

Regelungen, die Abgeordnete oder Fraktionen einschränken, sind daher grundsätzlich nur nach Maßgabe von Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB zulässig. Die Voraussetzungen für entsprechende Regelungen liegen aber in Bezug auf geschlechterquotierte Redelisten nicht vor (vgl. II. C. 1 des Gutachtens). Die Problematik einer ungleichen Verteilung der Redezeit würde durch die Vorgabe einer gesetzten Rederunde zwar abgeschwächt, aber nicht aufgelöst. Auch unter dem Aspekt des Gleichstellungsgebots gemäß Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB lassen sich Beschränkungen der Rechte von Abgeordneten und Fraktionen nicht legitimieren (vgl. II. C. 3. b. und 4.b. des Gutachtens).

#### **E. Einführung von geschlechterquotierten Redelisten in der Fragestunde (Frage 5)**

Zu erörtern ist, ob die Einführung von geschlechterquotierten Redelisten in der Fragestunde mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses und der Verfassung von Berlin vereinbar wäre.

Die Fragestunde ist in § 51 GO Abghs geregelt. Gemäß § 51 Abs. 1 GO Abghs ist jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses in einer Plenarsitzung berechtigt, im Anschluss an die Aktuelle Stunde ohne vorherige schriftliche Einreichung eine mündliche Anfrage an den Senat zu richten. Bei der Durchführung der Fragestunde wird gemäß § 51 Abs. 3 GO Abghs zunächst in der Reihenfolge der Fraktionsstärke eine gesetzte Fragerunde durchgeführt. Danach erfolgt ein freier Zugriff nach Eingang der Fragen.

Eine geschlechterquotierte Redeliste würde diesen freien Zugriff verhindern und wäre daher nicht mit § 51 Abs. 3 GO Abghs vereinbar. Eine geschlechterquotierte Redeliste im Rahmen der Fragestunde würde auch gegen Art. 38 Abs. 4, 45 Abs. 1, 40 Abs. 2 VvB verstößen (vgl. II. C des Gutachtens). Hierbei ist zu beachten, dass das Fragerecht in den Plenarsitzungen eine besondere Öffentlichkeitswirkung hat und daher für die Darstellung der politischen Positionen der Abgeordneten und für die politische Arbeit der Fraktionen von erheblicher Bedeutung ist. Entsprechende Beschränkungen würden sich unter diesem Ge-

sichtspunkt noch schwerwiegender auswirken als Eingriffe im Bereich der Ausschussarbeit.

#### **F. Einführung von geschlechterquotierten Redelisten in der Aktuellen Stunde (Frage 5)**

Weiter ist zu prüfen, ob die Einführung von geschlechterquotierten Redelisten im Rahmen der Aktuellen Stunde mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses und der Verfassung von Berlin vereinbar wäre. Gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1 GO Abghs findet zum Beginn der Sitzungen des Abgeordnetenhauses auf Antrag einer Fraktion oder von zehn Abgeordneten eine Aktuelle Stunde zu einem Thema von allgemeinem Interesse statt. Hierbei steht nach § 52 Abs. 3 Satz 1 GO Abghs jeder Fraktion eine Redezeit von zehn Minuten zu, die auf zwei Rednerinnen oder Redner aufgeteilt werden kann.

Diese Gestaltungsmöglichkeit der Fraktionen würde durch eine Quotierung eingeschränkt und wäre daher nicht mit § 52 Abs. 3 Satz 1 GO Abghs vereinbar. Eine geschlechterquotierte Redeliste wäre auch mit Art. 38 Abs. 4, 45 Abs. 1, 40 Abs. 2 VvB nicht vereinbar (vgl. II. C des Gutachtens). Eine Quotierung würde die Chance männlicher Abgeordneter, zu Wort zu kommen, verringern und die Dispositionsmöglichkeiten der Fraktionen für eine optimale Nutzung der Aktuellen Stunde zur Verfolgung ihrer politischen Ziele unzulässig beschränken. Auch hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen solcher Beschränkungen im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Aktuellen Stunde für die Darstellung der eigenen politischen Positionen noch schwerwiegender sein dürften als Beschränkungen bei der Ausschussarbeit.

## G. Ergebnisse

### 1. Zu den Fragen 1 und 3

Die Einführung einer geschlechterquotierten Redeliste durch Entscheidung der Ausschussvorsitzenden ist nicht mit der geltenden Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vereinbar. Ausschussvorsitzende haben die Aufgabe, die Ausschussarbeit zu organisieren und auf die Einhaltung bestehender Regelungen zu achten; sie können jedoch eigenständig keine neuen Regelungen treffen, die den rechtlichen Rahmen, der durch die Geschäftsordnung vorgegeben ist, überschreiten.

In der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (§§ 62 Abs. 1 bis 3, 63 Abs. 3 GO Abghs) ist das Grundprinzip verankert, dass das Führen der Redeliste für die Wortbeiträge von Abgeordneten in parlamentarischen Debatten grundsätzlich nach dem Eingang der Wortmeldungen („*unter Berücksichtigung der Wortmeldungen*“) erfolgt. Eine Differenzierung der Redebeiträge nach dem Kriterium „Zugehörigkeit zu einem bestimmten Geschlecht“ ist mit der geltenden Geschäftsordnung nicht vereinbar.

### 2. Zu Frage 2

Geschlechterquotierte Redelisten wären nicht mit der Verfassung von Berlin vereinbar. Sie stünden nicht im Einklang mit Art. 38 Abs. 4, Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB und dem hierin verankerten Grundsatz der Gleichheit des Mandats, da sie Beschränkungen des Rederechts der männlichen Abgeordneten darstellen würden, die nicht durch Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB gedeckt wären. Danach können die Rechte der einzelnen Abgeordneten nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist. Auch das Demokratieprinzip und das Gleichstellungsgebot aus Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VvB vermögen solche Beschränkungen nicht zu legitimieren.

Geschlechterquotierte Redelisten würden die Fraktionen in ihrem Recht auf Mitwirkung an der parlamentarischen Arbeit aus Art. 40 Abs. 2 VvB beeinträchtigen. Auch insoweit wäre keine verfassungsrechtliche Legitimation gegeben.

### 3. Zu Frage 4

Geschlechterquotierte Redelisten, die im Anschluss an gesetzte und nicht quotierte Rederunden der Fraktionen zur Anwendung kämen, wären ebenfalls nicht mit Art. 38 Abs. 4, 45 Abs. 1 Satz 1, 40 Abs. 2 VvB vereinbar. Die Durchführung von gesetzten Rederunden vor der Anwendung der geschlechterquotierten Redelisten würde die unzulässige Beschränkung der Rechte von Abgeordneten und Fraktionen lediglich abschwächen, aber nicht aufheben.

### 4. Zu Frage 5

Die Anwendung von geschlechterquotierten Redelisten für die Fragestunde in den Plenarsitzungen des Abgeordnetenhauses würde dem Recht des freien Zugriffs aus § 51 Abs. 3 GO Abghs widersprechen. Die Anwendung geschlechterquotierter Redelisten in der Aktuellen Stunde wäre nicht mit § 52 Abs. 3 Satz 1 GO Abghs vereinbar, da sie unzulässig in das freie Dispositionenrecht der Fraktionen eingreifen würde. Im Übrigen würde die Anwendung von geschlechterquotierten Redelisten auch bei Fragestunden und Aktuellen Stunden, wie zu Frage 2 entsprechend ausgeführt, gegen Art. 38 Abs. 4, 45 Abs. 1, 40 Abs. 2 VvB verstößen.

\* \* \*