

Im Auftrag von  
Prof. Dr. Silke R. Laskowski



## **Parität in Spanien: Gesetzliche Quoten für Gleichstellung in den Parlamenten**

Paula Hoffmann • 01 April 2021

## Einleitung

Bezüglich des Frauenanteils in nationalen Parlamenten liegt Spanien derzeit auf Platz 16 von 188 im weltweiten Vergleich.<sup>1</sup> Mit 44 Prozent im Abgeordnetenhaus und 40,8 Prozent im Senat ist der Anteil von Frauen in beiden Kammern des nationalen Parlaments hoch und macht Spanien neben Schweden und Finnland auch EU-weit zu einem der Spitzenreiter der parlamentarischen Gleichstellung.<sup>2</sup> Zudem zählt das Land zu jenen EU-Staaten, die in den letzten 25 Jahren den größten Zuwachs in der Frauenvertretung verzeichnen konnten.<sup>3</sup>

Seit 2007 gibt es ein Gesetz, welches ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis vorgibt und die Repräsentanz von Frauen in spanischen Parlamenten mit Hilfe einer festgelegten Quote regelt. Spanien gehört damit zu einer mittlerweile beachtlichen Zahl von Ländern, die für die Parlamentsbesetzung Quoten vorschreiben: In der Europa sind es elf,<sup>4</sup> weltweit einundachtzig.<sup>5</sup> Ein wachsender Trend, der sich auszahlt, denn laut der Inter-Parliamentary Union sind Quotenregelungen der entscheidende Faktor für das Erreichen der parlamentarischen Parität.<sup>6</sup> Allerdings dürfen Quoten und Parität auf keinen Fall gleichgesetzt werden: Es gibt nicht nur verschiedene Formen von Quoten, auch das Wahlsystem eines Landes sowie seine Verfassung und Rechtsauffassung beschränken oder beflügeln ihren Erfolg.<sup>7</sup> In Spanien ist der Fortschritt in der Gleichstellung von Frauen in parlamentarischen Ämtern zudem nicht dem Gesetz allein zuzuschreiben, denn bereits vor seiner Verabschiedung betrug der Frauenanteil fast 40 Prozent.<sup>8</sup> Um den Beitrag des spanischen Gleichstellungsgesetzes in Bezug auf die paritätische Zusammensetzung der Parlamente einzuordnen, beleuchtet diese Recherchearbeit deshalb die einzelnen Schritte und (rechtlichen) Besonderheiten, die Spaniens Weg zur Institutionalisierung der geschlechtergerechten Vertretung in den Parlamenten kennzeichnen.

Der erste Teil bietet einen Überblick über die relevanten Eigenheiten des spanischen Wahlsystems. Teil Zwei stellt sowohl den politische Werdegang als auch den Inhalt der paritätischen Wahlrechtsreform vor, die im Jahr 2007 mit dem Gleichstellungsgesetz beschlossen wurde. Teil 3 wirft einen Blick auf die nach der Reform entfachte verfassungsrechtliche Diskussion. Die Erfolge der gesetzlichen Quotenregelung werden in Teil 4 abschließend ins Verhältnis gesetzt.

### I. Das Spanische Wahlsystem und die relevanten verfassungsrechtlichen Grundlagen

Der spanische Staat ist durch seine Verfassung ‚Constitución Española‘ (CE) aus dem Jahr 1978 als sozialer und demokratischer Rechtsstaat konstituiert, dessen Legitimation auf der Souveränität seines Volkes beruht.<sup>9</sup> Das Staatsgebiet ist in Autonome Gemeinschaften (Comunidades Autónomas), Provinzen (Provincias) und Gemeinden (Municipios) gegliedert.<sup>10</sup> Die 17 Autonomen Gemeinschaften setzen sich aus einer oder mehreren aneinandergrenzenden Provinzen „mit gemeinsamen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten“ zusammen.<sup>11</sup> Zudem gibt es in Spanien zwei Autonome Städte (Ciudades Autónomas), die nordafrikanischen Enklaven Ceuta und Melilla.<sup>12</sup> Die Autonome Gemeinschaften und Städte erlangen mit ihrer Konstituierung weitreichende Selbstregierungsbefugnisse (autogobierno), welche in ihren Autonomiestatuten (Estatuto de

---

<sup>1</sup> Inter-Parliamentary Union, ‘Monthly ranking of women in national parliaments as of 1st January 2021’ (IPU 1 Januar 2021) <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliament: 1995-2020* (IPU Report, 2020) 7.

<sup>4</sup> Michaela Hailbronner und Ruth Rubio Marín, ‘Parity Laws in Germany: Caving in to Gender Backlash or Consolidating Women’s Citizenship Status?’ (*Verfassungsblog*, 18 Juli 2020) <<https://verfassungsblog.de/parity-laws-in-germany-caving-in-to-gender-backlash-or-consolidating-womens-citizenship-status/>> letzter Zugriff am 30.03.2020;

<sup>5</sup> Inter-Parliamentary Union (n 3) 4.

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Tània Verge, ‘Institutionalising Gender Equality in Spain: From Pary Quotas to Electoral Gender Quotas’ (2012) 35(2) *West European Politics* 395, 396 citing Wilma Rule und Joseph E. Zimmermann, ‘*Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*’ (Greenwood Press 1994).

<sup>8</sup> *ibid.*

<sup>9</sup> Constitución Española (CE), art 1(1) und 1(2); zitiert wird durchgehend aus der offiziellen deutschen Übersetzung der Agencia Boletín Oficial del Estado <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionALEMAN.pdf>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>10</sup> CE, art 137.

<sup>11</sup> CE, art 143(1).

<sup>12</sup> *ibid.*; CE, fünfte Übergangsbestimmung.

autonomía) festgelegt sind.<sup>13</sup> Ihre Anerkennung verdanken die Autonomen Gemeinschaften jedoch dem Staat, dessen Einheit durch ihre Existenz nicht in Frage gestellt wird.<sup>14</sup>

Spaniens Staatsform ist die parlamentarische Monarchie, die auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung basiert.<sup>15</sup> Die gesetzgebende Gewalt liegt beim spanischen Parlament (Las Cortes Generales) und bei den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften (Asambleas Legislativas).<sup>16</sup> Die Exekutivgewalt obliegt, je nach Kompetenzverteilung, der Zentral- beziehungsweise Regionalregierung.<sup>17</sup> Sie kann durch eine parlamentarische Ermächtigung auch als Gesetzgeber tätig werden.<sup>18</sup> Auch kommunale Organe verfügen über eine Verordnungsgewalt, zumeist in der Form von Kommunalverordnungen.<sup>19</sup> Gesetzesinitiativen können sowohl von der Regierung, dem nationalen Parlament, den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften und – in bestimmten Fällen – vom Volk ausgehen.<sup>20</sup>

Bindeglied zwischen staatlichen Institutionen und den Trägern der Volkssouveränität ist die politische Partizipation, die in Artikel 23 CE als Grundrecht ausgestaltet ist:

- „1. Die Bürger haben das Recht, an den öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch in periodischen, allgemeinen Wahlen frei gewählten Vertretern teilzunehmen.
2. Ebenso haben sie das Recht, unter gleichen Bedingungen und gemäß den gesetzlichen Bestimmungen Zugang zu öffentlichen Ämtern und Funktionen zu nehmen.“<sup>21</sup>

Der Artikel deckt sowohl die aktiven als auch die passiven Aspekte des Rechts auf politische Beteiligung ab und verbindet somit das Mitwirkungsrecht der Bürger\*innen aufs engste mit der Wahl von Repräsentant\*innen durch das allgemeine Wahlrecht.<sup>22</sup> Die politische Vertretung der spanischen Bürger\*innen auf zentralstaatlicher Ebene ist in ihren Grundzügen durch die Verfassung geregelt, und wird im Detail durch den Gesetzgeber in sogenannten Organgesetzen (Leyes Orgánicas) weiterentwickelt.<sup>23</sup> Letztere regeln in der spanischen Rechtsordnung die Entwicklung der Grundrechte, der öffentlichen Freiheiten, die formale Zustimmung zu den Autonomiestatuten, das allgemeine Wahlrecht und die übrigen in der Verfassung vorgesehenen Bereiche.<sup>24</sup> Die umfassenden Regelungen des aktiven und passiven Wahlrechts und des Wahlsystems sowie die Vorschriften für die verschiedenen Wahlverfahren finden sich in Spanien im Allgemeinen Wahlregelungsgesetz ‚Ley Orgánica 5/1985, de 19 Junio, del régimen electoral general‘ (LOREG). Einige der Vorschriften sind zudem durch andere Organgesetze oder per Gesetzesdekret erweitert oder spezifiziert worden.<sup>25</sup>

In Spanien ist das nationale Parlament das Hauptvertretungsorgan des Volkes.<sup>26</sup> Es setzt sich aus zwei Kammern zusammen: Dem Abgeordnetenhaus (Congreso de los Diputados) und dem Senat (Senado).<sup>27</sup> Die Amtszeiten für das Abgeordnetenhaus und den Senat sind identisch und dauern

---

<sup>13</sup> CE, art 147.

<sup>14</sup> CE, art 2; Von der Kompetenzausgestaltung sind die Autonomen Gemeinschaften vergleichbar mit den deutschen Bundesländern. Jedoch verfügen sie über keinerlei originäre verfassungsgebende Gewalt, da sie ihre Autonomiestatute nicht eigenständig verabschieden oder ändern können sondern dies stets der Zustimmung des nationalen Parlaments bedarf, siehe CE, art 81(1). Die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften sind in Artikel 148(1) der Verfassung gelistet. Die ausschließlichen Kompetenzen des Staates finden sich in Artikel 149(1) der Verfassung.

<sup>15</sup> CE, art 1(3), 108 und 117(1).

<sup>16</sup> CE, art 66(2) und 150; Gesetze müssen stets mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften übereinstimmen, welche die Kompetenzen zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften verteilen und sich innerhalb der von den Organgesetzen festgelegten Prinzipien, Grundlagen und Richtlinien bewegen, siehe CE, Art. 150(1).

<sup>17</sup> CE, arts 97 und 152(1).

<sup>18</sup> CE, art 82.

<sup>19</sup> CE, art 140.

<sup>20</sup> CE, art 87.

<sup>21</sup> CE, art 23.

<sup>22</sup> Das spanische Verfassungsgericht formulierte es wie folgt: „Der demokratische Sinn, der in unserer Verfassung (Art. 1.2) das Prinzip des Volksursprungs der Macht umfasst, zwingt zu dem Verständnis, dass die Ausübung öffentlicher Ämter nur dann legitim ist, wenn sie direkt oder indirekt auf einen konkreten Akt der Willensäußerung des Volkes bezogen werden kann. Es ist jedoch offensichtlich, dass (...) nur diejenigen als Repräsentanten bezeichnet werden, deren Ernennung unmittelbar aus der Wahl des Volkes resultiert, d.h. deren Legitimation sich unmittelbar aus der Wahl der Bürger ergibt.“, STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2.

<sup>23</sup> Siehe z.B. CE, arts 68, 69 und 152(1) bzw. Ley Orgánica 5/1985, de 19 Junio, del régimen electoral general (LOREG).

<sup>24</sup> Für die Verabschiedung, Aufhebung oder Änderung von Organgesetzen ist, im Gegensatz zu gewöhnlichen Gesetzen, die Zustimmung der absoluten Mehrheit im Abgeordnetenhaus notwendig, siehe CE, art 81(2). Das Verhältnis von Organgesetzen zu gewöhnlichen Gesetzen ist nicht hierarchisch, sondern ergibt sich lediglich aus den unterschiedlichen Verfahren und Anwendungsbereichen, siehe STC 5/1981, de 13 de febrero und STC 213/1996, de 19 de diciembre.

<sup>25</sup> Beispielsweise das Ley Organica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (Parteiengesetz).

<sup>26</sup> CE, art 66(1).

<sup>27</sup> ibid.

maximal vier Jahre.<sup>28</sup> Zwar werden für die Kammern unterschiedliche Wahlsysteme verwendet, beide werden jedoch auf Provinzebene in Wahlkreisen gewählt.

Das Abgeordnetenhaus, die bedeutendere der beiden Kammern, ist insbesondere mit der Wahl und der Kontrolle der Regierung betraut.<sup>29</sup> Seine 350 Mitglieder werden in 52 Wahlkreisen gewählt.<sup>30</sup> Letztere entsprechen den 50 Provinzen Spaniens und zählen zusätzlich die beiden Autonomen Städte Ceuta und Melilla.<sup>31</sup> Jede\*r Wahlberechtigte\* kann in ihrem oder seinem Wahlkreis eine Stimme für den geschlossenen und starren Listenvorschlag einer Partei abgeben.<sup>32</sup> Die zu vergebenden Mandate werden innerhalb des Wahlkreises den Stimmanteilen entsprechend auf die Parteien verteilt.<sup>33</sup> Alle Listen, die weniger als drei Prozent der Stimmen erzielt haben, bleiben dabei unberücksichtigt.<sup>34</sup> Auf jeden Wahlkreis entfallen zunächst zwei feste Sitze im Abgeordnetenhaus, mit Ausnahme von Ceuta und Melilla, die jeweils einen Sitz erhalten.<sup>35</sup> Die übrigen 248 Sitze werden im Verhältnis zur Bevölkerungszahl nach der Methode ‚d’Hondt‘ in den 50 Provinz-Wahlkreisen ermittelt.<sup>36</sup> Dabei ist zu beachten, dass die Verteilung der Mandate auf Wahlkreisebene faktisch zu einer höheren Zugangsbeschränkung für kleine Wahlkreise mit geringer Sitzzahl sowie zu einer Begünstigung der großen Volksparteien und der Parteien mit regionalem Schwerpunkt führt.<sup>37</sup> In den afrikanischen Exklaven Ceuta und Melilla wird nicht per Verhältniswahl sondern per einfacher Mehrheitswahl über die Abgeordneten entschieden.<sup>38</sup>

Der Senat sichert die territoriale Repräsentation in der Legislative und setzt sich derzeit aus 265 Mitgliedern zusammen.<sup>39</sup> Der Großteil der Senator\*innen wird per einfacher Mehrheitswahl von den Bürger\*innen in den Provinzen gewählt. Jede Provinz stellt unabhängig von der Bevölkerungszahl 4 Senator\*innen.<sup>40</sup> Die drei größeren Inseln Gran Canaria, Mallorca und Teneriffa haben je drei Sitze.<sup>41</sup> Die kleinen Inseln Ibiza, Menorca, Fuerte Ventura, La Gomera, Hierra, La Palma und Lanzarote entsenden je eine\*n Senator\*in.<sup>42</sup> Die Städte Ceuta und Melilla stellen ihrerseits je zwei Senator\*innen.<sup>43</sup> Die Wähler\*innen können ihre Stimme für maximal drei Kandidat\*innen in den Provinzkreisen, zwei auf den großen Inseln sowie Ceuta und Melilla und eine\*n in den übrigen Inselwahlkreisen abgeben.<sup>44</sup> Gewählt sind die Kandidat\*innen, welche die meisten Stimmen erhalten, bis die Zahl der dem Wahlkreis zugeordneten Senator\*innen erreicht ist.<sup>45</sup> Die Kandidat\*innen werden von den Parteien, Verbänden und Koalitionen einzeln nominiert, wobei sie mindestens ein Prozent der Unterschriften im Wahlkreis benötigen.<sup>46</sup> Die übrigen Senator\*innen werden indirekt von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften gemäß der in den Statuten festgelegten Wahlverfahren ernannt und gewählt.<sup>47</sup> Jede Autonome Gemeinschaft entsendet eine\*n Senator\*in plus je eine\*n weitere\*n pro 1 Millionen Einwohner\*innen.<sup>48</sup> Einzige Anforderung der Verfassung ist die Gewährleistung der angemessenen proportionalen Vertretung, was bedeutet, dass jeder parlamentarischen Gruppe eine Anzahl von Sitzen proportional zu ihrer zahlenmäßigen Stärke vorbehalten wird.<sup>49</sup>

Die Wahl der Parlamente der Autonomen Gemeinschaften ist in den jeweiligen Autonomiestatuten geregelt, wird jedoch durch Artikel 152(1) der spanischen Verfassung

<sup>28</sup> CE, arts 68(4) und 69(6).

<sup>29</sup> CE, art 99(3) und 66(2).

<sup>30</sup> LOREG, arts 161(1) und 162(1).

<sup>31</sup> LOREG art 161(1).

<sup>32</sup> LOREG, arts 168 und 169 (2) (3) (4) und (5); Die Wähler\*innen können also nur entscheiden welcher Partei sie ihre Stimme geben. Dagegen entscheiden die Parteien die Reihenfolge der Kandidat\*innen auf den Stimmzetteln frei. Die Reihenfolge auf den Stimmzetteln bestimmt auch, wer den festen Sitze im Abgeordnetenhaus zugeordnet wird.

<sup>33</sup> LOREG, art 163.

<sup>34</sup> LOREG, art 163 (1)(a).

<sup>35</sup> LOREG, art 162(2).

<sup>36</sup> LOREG, art. 162(3).

<sup>37</sup> Bundeszentrale für Politische Bildung, ‘Wahl in Spanien’ (BPB, 6 November 2019) <<https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/300023/wahl-in-spanien>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>38</sup> LOREG, art 163(2).

<sup>39</sup> LOREG, arts 165 – 166(1)(b); Bundeszentrale für Politische Bildung (n 37).

<sup>40</sup> LOREG, art 165(1).

<sup>41</sup> LOREG, art 165(2).

<sup>42</sup> ibid.

<sup>43</sup> LOREG, art 165(3).

<sup>44</sup> LOREG, art 166(1)(a).

<sup>45</sup> LOREG, art 166(1)(b).

<sup>46</sup> LOREG, arts 169(3) und 171(1).

<sup>47</sup> LOREG, art 165(4).

<sup>48</sup> ibid.

<sup>49</sup> LOREG, 165(4).

eingeschränkt. Dieser legt fest, dass nach den Grundsätzen der direkten Verhältniswahl zu wählen ist.<sup>50</sup> Die 50 spanischen Provinzen besitzen eigene Provinzialräte (Diputaciones Provinciales), deren Provinzabgeordnete in indirekter Wahl von den Gemeinderäten gewählt werden.<sup>51</sup> Die Anzahl der Abgeordneten ist abhängig von der Einwohnerzahl der Provinz.<sup>52</sup> In Provinzen, die sich zu einer Autonomen Gemeinschaft zusammengeschlossen haben, werden Provinzräte durch die Parlamente der Gemeinschaften ersetzt. Die Gemeinderäte werden bei den Kommunalwahlen von den Bürger\*innen der jeweiligen Gemeinde über geschlossene Parteilisten nach dem Verhältniswahlrecht (d'Hondtsches System) bestimmt.<sup>53</sup>

Während das Wahlsystem den Gesamtkontext der politischen Willensbildung strukturiert, sind in Spanien, wie in den meisten demokratischen Staaten, die Parteien die wichtigsten Pfortner zu den Wahlämtern.<sup>54</sup> Sie stellen die Kandidat\*innenlisten für die Parlamentswahlen auf und haben somit ein Monopol über die politische Vertretung, mit Ausnahme der Kommunalwahlen, bei denen unabhängige Kandidat\*innen noch recht zahlreich vertreten sind.<sup>55</sup> Die Rolle der Parteien für die demokratische Willensbildung ist durch die spanische Verfassung institutionalisiert, die in Artikel 6 bekräftigt:

“Die politischen Parteien sind Ausdruck des politischen Pluralismus; sie wirken bei der Bildung und Äußerung des Volkswillens mit und sind das Hauptinstrument der politischen Beteiligung. Ihre Gründung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind im Rahmen der Achtung der Verfassung und des Gesetzes frei. Ihre innere Struktur und ihre Arbeitsweise müssen demokratisch sein.”<sup>56</sup>

Die Bedeutung dieser in Artikel 6 CE anerkannten Funktionen ist besonders groß, da das spanische Wahlgesetz festlegt, dass die Parteien ihre Kandidat\*innen für die Parlamentswahlen in geschlossenen Listen präsentieren (außer bei den Wahlen zum Senat).<sup>57</sup> In diesem Fall liegen die Chancen der Kandidat\*innen, aufgestellt und schließlich gewählt zu werden, gänzlich in den Händen ihrer Partei.<sup>58</sup> Die Parteilisten werden meist von den Kreisverbänden der Parteien aufgestellt und dann den zentralen Parteigremien zur Genehmigung oder Ratifizierung vorgelegt, wobei Letztere ein Vetorecht haben und die Reihenfolge der Kandidat\*innen auf den Listen ändern können.<sup>59</sup> Die Auswahl der Kandidat\*innen folgt detaillierten und standardisierten Regeln, die von der Parteiführung festgelegt werden und sich an den gesetzlichen Vorgaben orientieren.<sup>60</sup>

## II. Die Wahlrechtsreform durch das Gleichstellungsgesetz

### a. Der Werdegang der gesetzlichen Quotenregelung

In Spanien begann der Übergang zur Demokratie nach dem Ende der Franco-Ära 1976. Das erste demokratische Parlament wurde im Jahre 1977 gewählt und entwarf die neue Verfassung, die 1978 vom spanischen Volk angenommen wurde. Bis zum Jahr 1986 machten Frauen nur etwa sechs Prozent der Mitglieder des Abgeordnetenhauses aus.<sup>61</sup> Seitdem stieg der Anteil der Frauen in den Parlamenten stetig an.<sup>62</sup> Die Fortschritte, die spanische Frauen beim Aufstieg in politische Ämter erzielt haben,

<sup>50</sup> CE, art 152(1).

<sup>51</sup> LOREG, art. 206(1).

<sup>52</sup> LOREG, art. 204.

<sup>53</sup> LOREG, arts 179 und 180.

<sup>54</sup> Meryl Kenny und Tània Verge, ‘Decentralization, Political Parties and Women’s Representation: Evidence from Spain and Britain’ (2013) 43(1) *The Journal of Federalism* 109, 111.

<sup>55</sup> Mónica Mendéz-Lago und Antonia Martínez, ‘The Nature of Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of the Perception of Voters and MPs’ (1999) Paper to be presented at the 27<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/47482911-339e-4769-ac90-138426ad917d.pdf>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>56</sup> CE, art 6.

<sup>57</sup> Francisco J Bastida Freijedo, ‘Derecho de Participación a Través de Representantes y Función Constitucional de los Partidos Políticos’ (1987) 7(21) *Revista Española de Derecho Constitucional* 199, 213; Manuel Carrasco Durán, ‘Las Listas Electorales desde una Perspectiva de Derecho Comparado’ (2018) 9(1) *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 3, 7.

<sup>58</sup> Tània Verge und Nina Wisehomeiner, ‘Parties, Candidates and Gendered Political Recruitment in Closed-List Proportional Representation Systems: The Case of Spain’ (2019) 72(4) *Political Research Quarterly* 805, 806.

<sup>59</sup> *ibid.*, 810.

<sup>60</sup> Parteiengesetz, arts 6, 7(1) und 8(4).

<sup>61</sup> Instituto de las Mujeres, *Mujeres en el Congreso según Partido* (Ministerio de Igualdad, 2021) <<https://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>62</sup> *ibid.*

werden insbesondere den Feminist\*innen zugeschrieben, die innerhalb der wichtigsten linken Parteien daran arbeiteten, die soziale, ökonomische und politische Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern.<sup>63</sup> Neben der Arbeit der Feminist\*innen werden die Gleichstellungserfolge für politische Ämter zudem der Bereitschaft der Parteieliten zugeschrieben, die eingeführten Geschlechterquoten einzuhalten.<sup>64</sup>

Die Partei, die bei der Einführung von parteilichen Quotenregelungen Pionierarbeit leistete, war die Partei der Katalanischen Sozialisten (PSC), die Schwesterpartei der Sozialistischen Arbeiterpartei (PSOE).<sup>65</sup> In beiden Parteien gründeten sich in den späten 1970er Jahren feministische Fraktionen, die sich auf die Förderung von Frauen in politischen Ämtern konzentrierten.<sup>66</sup> Als 1979 die französische ‚Parti Socialiste‘ ihre Schwesterparteien aufrief, es ihr gleich zu tun und ebenfalls Quotenkampagnen für die Europawahlen zu starten, inspirierte dies die spanischen Feminist\*innen dazu, für ähnliche Maßnahmen in ihren eigenen Parteien zu kämpfen.<sup>67</sup> Im Jahr 1982 führte die PSC ihre erste Quote ein, die zu einer Mindestbesetzung von 12 Prozent der Partei- und Wahlämter durch Frauen verpflichtete (diese Prozentzahl entsprach dem damaligen Frauenanteil in der PCS).<sup>68</sup> Nach 1986 übernahmen zahlreiche andere linke Parteien das Konzept der Frauenquote und bauten ihre innerparteilichen Quoten schrittweise aus.<sup>69</sup> In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verpflichteten sich schließlich mehrere Parteien zu einer gleichberechtigten Vertretung beider Geschlechter und sprachen sich offen für eine ‚paritätische Demokratie‘ aus, die auf der ausgewogenen oder gleichwertigen Beteiligung von Frauen und Männern in politischen Ämtern basiert.<sup>70</sup> Seitdem begannen auch einige nationalistic Parteien paritätische Quoten einzuführen.<sup>71</sup>

Im starken Kontrast zu diesen Entwicklungen blieb stets die Haltung der landesweit wichtigsten konservativen Volkspartei (PP), die Geschlechterquoten aus ideologischen Gründen lange entschieden ablehnte.<sup>72</sup> Für die PP hatte das Thema der politischen Partizipation von Frauen eine niedrige Priorität, unter anderem, weil ihr Demokratieverständnis auf dem Prinzip des parteiinternen Wettbewerbs gründet.<sup>73</sup> In ihrer Regierungszeit von 1996 bis 2000 verhinderte die Partei deshalb den Erfolg der ersten Bestrebungen für paritätische Wahlgesetze.<sup>74</sup> Die beiden linken Parteien Izquierda Unida (IU) und PSOE hatten jeweils entsprechende Gesetzesentwürfe präsentiert.<sup>75</sup> In der Zeit von 2000-2004 scheiterten auf nationaler Ebene noch drei weitere Gesetzesentwürfe an der PP-Regierung.<sup>76</sup> In dem sie Verfassungsbeschwerde einlegte, brachte die PP außerdem die Vorhaben einiger regionaler Parlamente zum Stillstand, die versucht hatten mit Hilfe einer Reform des regionalen Wahlrechts die nationale Blockade gegen paritätische Wahlgesetze zu umgehen.<sup>77</sup> Allerdings erhöhte auch die PP über die Jahre ihren Frauenanteil, nicht zuletzt, um sich gegen den Vorwurf des Sexismus zu wehren.<sup>78</sup>

Der Wahlgewinn der PSOE im März 2004 ermöglichte dann die Umsetzung der von den linken Parteien angestrebten Wahlrechtsreform. Die Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero zog die Verfassungsbeschwerde zurück,<sup>79</sup> welche die Implementation der regionalen Wahlgesetze unterbrochen hatte, und verabschiedete im März 2007 mit Hilfe aller Parteien im Abgeordnetenhaus,

<sup>63</sup> Verge (n 7) 397 citing Judith Astelarra, *Veinte Años de Política de Igualdad* (Ediciones Cátedra 2005); Monica Threfall, ‘Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties’ (2007) 30(5) *West European Politics* 1668-95; Celia Valiente, ‘How Spanish Women Gained 36 Percent of Parliamentary Seats: The Effectiveness of Gender Quotas in Spain’ (2008) MPSA Annual National Conference.

<sup>64</sup> Verge Wisehomeiner (n 58) 808.

<sup>65</sup> Verge (n 7) 397.

<sup>66</sup> *ibid.*

<sup>67</sup> *ibid.*

<sup>68</sup> *ibid.*

<sup>69</sup> *ibid.*

<sup>70</sup> *ibid.*, 398.

<sup>71</sup> *ibid.*, 399.

<sup>72</sup> *ibid.*

<sup>73</sup> *ibid.*, 400.

<sup>74</sup> *ibid.*

<sup>75</sup> *ibid.*

<sup>76</sup> *ibid.*

<sup>77</sup> Die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften Castile-La Mancha und Islas Baleares hatten Gesetze verabschiedet, die Parteien dazu verpflichteten Wahlvorschlagslisten alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen, siehe Recurso de Inconstitucionalidad Número 5537-2002, promovido por Presidente del Gobierno contra el artículo 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla –La Mancha; Recurso de Inconstitucionalidad Número 5536-2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra artículo 16.4 de la Ley del Parlamento des las Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma, en la redacción dada por el artículo 1 de la ley 6/2002, de 21 de junio.

<sup>78</sup> Verge (n 7), 399.

<sup>79</sup> ATC 359/2006, 10 de Octubre de 2006.

ausgenommen der PP, das sogenannte Gleichstellungsgesetz ‚Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres‘ (LOI).<sup>80</sup> Die Unterstützung für das Gesetz, inklusive seiner Wahlrechtsreform, war innerhalb der Wählerschaft breit: 75 Prozent stimmten zu, dass Geschlechterquoten dazu beitragen würden, die Diskriminierung in öffentlichen Ämtern zu verringern.<sup>81</sup>

### b. Das Gleichstellungsgesetz

Das Ziel des Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ist, den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit durchzusetzen.<sup>82</sup>

Es ist umfangreich und fördert die Gleichstellung von Frauen und Männern in den unterschiedlichsten Bereichen der spanischen Gesellschaft. Zu diesem Zweck beruft es sich auf Artikel 14(1) im Zusammenhang mit Artikel 9(2) der spanischen Verfassung:

„14.1. Alle Spanier sind vor dem Gesetz gleich, und niemand darf wegen seiner Abstammung, seiner Rasse, seines Geschlechtes, seiner Religion, seiner Anschauung oder jedweder anderer persönlicher oder sozialer Umstände diskriminiert werden.“<sup>83</sup>

„9.2. Den öffentlichen Gewalten obliegt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und der Gruppe, in die er sich einfügt, real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle Entfaltung unmöglich machen oder erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu erleichtern.“<sup>84</sup>

Die Gesetzesbegründung verweist zudem auf Gleichberechtigung als ein Grundprinzip der Europäischen Union und als einen „universellen Rechtsgrundsatz, der in verschiedenen internationalen Menschenrechtsinstrumenten anerkannt wird“. <sup>85</sup> Laut Begründung kommt Spanien mit dem Gleichstellungsgesetz daher auch seinen internationalen und europarechtlichen Verpflichtungen nach.<sup>86</sup> Konkret setzt das Gesetz insbesondere zwei europäische Richtlinien zur Gleichbehandlung in spanisches Recht um: die Richtlinie 2002/73/EG, inzwischen novelliert durch Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, sowie die Richtlinie 2004/113/EG.<sup>87</sup>

In Artikel 14(4) fordert das Gesetz eine ‚ausgewogene Präsenz von Frauen und Männern‘ in politischen Entscheidungsfunktionen und in Bezug auf Kandidaturen für politische Ämter.<sup>88</sup> Ziel ist es, eine „ausreichend signifikante Vertretung beider Geschlechter in Gremien und verantwortungsvollen Positionen sicherzustellen“, da die volle Beteiligung von Frauen in der Politik „zu einer Stärkung der Demokratie als Regierung für alle und zu einer Bereicherung der politischen Kultur“ führt.<sup>89</sup> Die erste Zusatzbestimmung des LOI spezifiziert die Bedeutung der ‚ausgewogenen Präsenz‘ auf „nicht mehr als 60 Prozent und nicht weniger als 40 Prozent‘ der Gesamtheit.“<sup>90</sup> Auf dieser Basis modifiziert die zweite Zusatzbestimmung des LOI das Allgemeine Wahlregelungsgesetz (LOREG) und ergänzt es um eine gesetzlich festgelegte Quote für die Kandidat\*innenlisten der

<sup>80</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI).

<sup>81</sup> Centro de Investigaciones Sociales, *Estudio 2732* (CIS, 23 Sep 2007) <[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2720\\_2739/2732/e273200.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2720_2739/2732/e273200.html)> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>82</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>83</sup> CE, art 14(1).

<sup>84</sup> CE, art 9(2).

<sup>85</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>86</sup> Die Gesetzesbegründung bezieht sich hier insbesondere auf Spaniens Ratifizierung des UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und auf die Gleichberechtigung als Grundprinzip der Europäischen Union, zu dessen Umsetzung sich Spanien als EU-Mitgliedsstaat seit dem Inkrafttreten des des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 verpflichtet hat, siehe LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>87</sup> *ibid.*

<sup>88</sup> LOI, art. 14(4)

<sup>89</sup> Ministerio del Interior, *Elecciones Locales 2007: Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de Marzo 22, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres* (Ministerio del Interior, 2007) <[http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/EL\\_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79](http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/EL_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79)> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>90</sup> LOI, Zusatzbestimmung 1.

Kommunalwahlen, der Regionalwahlen, sowie der Wahlen zum nationalen Parlament und Europäischen Parlament (jetzt Artikel 44 bis LOREG).<sup>91</sup> Die Zusammensetzung der Exekutive ist von dem Gesetz nicht betroffen. Auch bei den Kommunalwahlen greift das Gesetz auf Grund der Wahlverfahren weder für die Bürgermeisterwahlen noch für die Auswahl der Ratsmitglieder der Bürgermeisterkabinette.<sup>92</sup>

Die Quote ist so gestaltet, dass kein Geschlecht mit weniger als 40 Prozent und folglich auch nicht mit mehr als 60 Prozent auf einer Wahlliste vertreten sein darf. Die Mindestanzahl von 40 Prozent Frauen (oder Männern) muss nicht nur auf die gesamte Parteiliste angewandt werden sondern gilt auch innerhalb jedes Fünfer-Blocks von Kandidat\*innen.<sup>93</sup> Somit entsteht eine ‚Doppelquote‘, welche die gerechte Verteilung der oberen Plätze auf der Liste gewährleistet. Wenn die Anzahl der wählbaren Posten weniger als fünf beträgt, muss die Liste so nah wie möglich an der Verteilung innerhalb des Spielraums von 40 zu 60 bleiben.<sup>94</sup> Dies gilt auch für die Nominierungen der Senator\*innen für die Wahlen zum Senat.<sup>95</sup> Außerdem enthält das Gesetz scharfe Sanktionen für die Nichteinhaltung dieser Vorgaben: Listen, die den vorgeschriebenen Mindestprozentsatz für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht erreichen, werden von der Wahlbehörde zurückgewiesen und für ungültig erklärt, sobald der Zeitraum für Nachnominierungen verstrichen ist.<sup>96</sup> Von der Quotenregelung ausgenommen sind inzwischen nur die Kommunen mit weniger als 3.000 Einwohner\*innen und die Inseln, deren Einwohnerzahl 5.000 nicht überschreitet.<sup>97</sup>

Um die paritätische Besetzung zusätzlich zu fördern, erlaubt das Gleichstellungsgesetz begünstigende Maßnahmen in regionalen Wahlgesetzen, wie zum Beispiel alternierende Wahllisten. Letztere finden sich derzeit in den Regionen Castilla-La Mancha<sup>98</sup>, Islas Baleares<sup>99</sup>, País Vasco<sup>100</sup> und Andalucía<sup>101</sup>. Regionale Wahlgesetze müssen jedoch den allgemeinen Vorgaben des Artikel 44bis LOREG stets entsprechen und dürfen die festgelegte Obergrenze von 60 Prozent eines Geschlechts nicht überschreiten.<sup>102</sup> Reine Frauenlisten, wie sie vom baskischen Wahlgesetz zunächst gestattet waren, sind also rechtswidrig.<sup>103</sup>

### III. Verfassungsrechtliche Diskussionen

Gleich nach der Verabschiedung des Gleichstellungsgesetzes durch das Abgeordnetenhaus äußerte die Oppositionspartei PP Kritik in Bezug auf die Änderung des Wahlgesetzes. Wie schon 1998 und 1999, als die PSOE zum ersten Mal ihre Gesetzesentwürfe für eine paritätische Wahlrechtsreform einbrachte, vertrat die PP die Meinung, dass die Quoten-Regelung gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Freiheit der politischen Parteien bei der Aufstellung ihrer Wahllisten verstoße.<sup>104</sup> Sie kündigte an, die Verfassungsmäßigkeit des LOI bezüglich der wahlrechtlichen Aspekte überprüfen zu lassen.<sup>105</sup>

Bei den Kommunalwahlen von Garachico im Mai 2007 präsentierte die PP eine Wahlliste, die ausschließlich mit Frauen besetzt war. Als die Wahlbehörde der Zona de Icod de los Vinos die Liste für ungültig erklärte, da sie die Quotenvorgabe von 60 Prozent überschritt, reichte der Rechtsvertreter der PP beim Wahlvorstand Einspruch ein und erhob schließlich Klage vor dem obersten Verwaltungsgericht von Santa Cruz de Tenerife mit der Begründung, dass ihre Kandidatur nur deshalb

---

<sup>91</sup> LOI, Zusatzbestimmung 2(1).

<sup>92</sup> LOREG, arts 196, 199(2) und 204.

<sup>93</sup> LOREG, art 44 bis(2).

<sup>94</sup> ibid.

<sup>95</sup> LOREG, art 44 bis(4).

<sup>96</sup> LOREG, art 47(2) und (4).

<sup>97</sup> Bis zum 1. Januar 2011 galt eine Übergangsregelung für die Kommunalwahlen: Gemeinen mit weniger als 5.000 Einwohnern waren bis zu diesem Datum von der Wahlrechtsreform ausgenommen, LOI, Zusatzbestimmung 2(5).

<sup>98</sup> Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

<sup>99</sup> Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

<sup>100</sup> Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

<sup>101</sup> Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de enero, de Andalucía.

<sup>102</sup> Siehe (n 14) und (n 16).

<sup>103</sup> Siehe (n 16).

<sup>104</sup> El País, ‘El Congreso aprueba la Ley de Igualdad con la abstención del PP: Zapatero defiende una norma que hace „justicia a las mujeres“’ *El País* (Madrid, 15 März 2007) <[https://elpais.com/sociedad/2007/03/15/actualidad/1173913202\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2007/03/15/actualidad/1173913202_850215.html)> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>105</sup> ibid.

ausgeschlossen worden sei, weil sie ausschließlich aus Frauen bestehe.<sup>106</sup> Zusätzlich beantragten die Kläger\*innen die Vorlage der Frage der Verfassungswidrigkeit beim spanischen Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional) in Bezug auf Artikel 44 bis LOREG.<sup>107</sup>

Sie rügten, dass die durch das Gleichstellungsgesetz eingeführte Quotenregelung gegen verschiedene Sektionen der spanischen Verfassung verstoße. Insbesondere beanstandeten sie Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf das Mitwirkungsrecht in öffentlichen Angelegenheiten und Funktionen (Artikel 14 und 23 CE), die Freiheit des ideologischen Bekenntnisses und das Recht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 16 und 20§1 CE) sowie das Diskriminierungsverbot (Artikel 14 CE).<sup>108</sup> Laut der Kläger\*innen seien die Frauen auf der Wahlliste von Garachico Opfer einer paradoxen Situation geworden: Das Gleichstellungsgesetz, welches ihnen eigentlich zugute kommen sollte, habe sie in diesem Fall benachteiligt, indem es den Anteil von Frauen auf den Wahllisten beschränke.<sup>109</sup> Sie vertraten die Meinung, dass dies nicht nur unverhältnismäßig sei und eine Verletzung des Diskriminierungsverbots darstelle, sondern ebenfalls gegen das aktive und passive Wahlrecht der Spanier\*innen verstoße.<sup>110</sup> Zwar geböte Artikel 9(2) CE, dass die Teilnahme von Frauen am öffentlichen Leben erleichtert und hierfür Hindernisse beseitigt werden müssen, dies dürfe allerdings nicht auf Kosten der politischen Freiheiten der einzelnen Frauen geschehen, deren legitimen Bestrebungen mit der Quotenregelung eine Obergrenze gesetzt würde.<sup>111</sup> Zugang oder Ausschluss von Wahlämtern, so argumentierten die Kläger\*innen, müsse statt dessen auf Kriterien wie Leistung und Eignung beruhen.<sup>112</sup> Den politischen Parteien dürfe bei der Aufstellung ihrer Kandidat\*innen jedenfalls nicht verwehrt werden, nach dem Prinzip der Meritokratie zu entscheiden.<sup>113</sup>

Dieser Argumentation pflichteten auch mehr als 50 Parlamentsabgeordnete der PP bei, die in ihrer Verfassungsbeschwerde No. 5653-2007 weiter ausführten, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des Kriteriums des Geschlechts für die Wahl bzw. Wählbarkeit von Volksvertreter\*innen seine Neutralität aufgeben und diskriminierungsverdächtige Kategorien schaffen.<sup>114</sup> Nach Meinung der Beschwerdeführer\*innen unterwandere der Gesetzgeber mit Artikel 44bis LOREG nicht nur das Wesen der repräsentativen Demokratie, die Souveränität des spanischen Volkes und die Meinungsfreiheit im Pluralismus der Parteien sondern leite auch die Zersplitterung der Spanischen Gesellschaft und des Allgemeininteresses in Gruppen und Teilinteressen ein.<sup>115</sup> Das Erfordernis der Parität untergrabe insofern die Einheit des souveränen Volkes, als es in die Kategorie des Bürgers die Trennlinie des Geschlechts einführe.<sup>116</sup> Dafür, so die Abgeordneten, bedürfe es allerdings einer Verfassungsänderung.<sup>117</sup> Zudem sei der Gesetzgeber in die Sphäre der parteilichen Selbstbestimmung und ihrer Organisationsfreiheit eingedrungen.<sup>118</sup> Die Auswahl der Wahlkandidaturen sei durch die Freiheit der politischen Parteien (Artikel 6 CE) geschützt und essentieller Bestandteil der den Parteien durch die Verfassung zugewiesenen Funktion.<sup>119</sup>

Das spanische Verfassungsgericht beschloss, die vom obersten Verwaltungsgericht von Santa Cruz de Tenerife übermittelte Frage der Verfassungswidrigkeit und die Verfassungsbeschwerde der PP-Abgeordneten zusammengefasst zu beantworten. Laut Verfassungsgericht sei die Kernfrage bei beiden die Gleiche: Es gelte zu klären, ob die gesetzliche Verpflichtung der politischen Parteien, in ihren Kandidat\*innenlisten „eine ausgewogene Zusammensetzung von Frauen und Männern“ durch einen Mindestprozentsatz von 40 Prozent eines jeden Geschlechts sicherzustellen, verfassungsrechtlich zulässig sei.<sup>120</sup> In seinem Urteil vom 29. Januar 2008 stellte es sodann die Verfassungskonformität der beanstandeten Bestimmungen des LOI fest. Es begründete seine Entscheidung wie folgt:

<sup>106</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, A2 a - d.

<sup>107</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, A2 d.

<sup>108</sup> *ibid.*

<sup>109</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, A3.

<sup>110</sup> *ibid.*

<sup>111</sup> *ibid.*

<sup>112</sup> *ibid.*

<sup>113</sup> *ibid.*

<sup>114</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, A10 a - c.

<sup>115</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, A10 a.

<sup>116</sup> *ibid.*

<sup>117</sup> *ibid.*

<sup>118</sup> *ibid.*

<sup>119</sup> *ibid.*

<sup>120</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ4.

„Die zweite Zusatzbestimmung [des LOI 3/2007, die den neuen Artikel 44bis LOREG einführt] basiert auf dem Prinzip der ausgewogenen Zusammensetzung von Frauen und Männern als Voraussetzung für die Wahllisten. Dieses Prinzip wird durch die Anforderung spezifiziert, dass ‚mindestens 40 Prozent Kandidaten jeden Geschlechts auf der Liste stehen sollten‘. (...) Diese gesetzlichen Bestimmungen führen nicht zu einer Benachteiligung des einen oder des anderen Geschlechts, da sie in Wirklichkeit keine unterschiedliche Behandlung auf Grund des Geschlechts beinhalten; die Prozentsätze sind für die Kandidaten beider Geschlechter festgelegt. Es handelt sich also nicht um eine Maßnahme, die auf Mehrheits- oder Minderheitskriterien beruht (wie es der Fall wäre, wenn Kriterien wie Rasse oder Alter berücksichtigt würden), sondern auf einem Kriterium (dem Geschlecht), welches die gesamte Gesellschaft auf universelle Weise in zwei prozentual ausgeglichene Gruppen teilt. (...) Der Artikel 44bis LOREG will Artikel 14 der Verfassung im Rahmen der politischen Repräsentation Wirksamkeit verleihen, durch den Männer und Frauen zwar formal gleichgestellt sind, Frauen aber offensichtlich immer faktisch benachteiligt blieben.“<sup>121</sup>

Durch den Artikel 9(2) sei der Gesetzgeber dazu verpflichtet, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Gleichheit von Individuen und Gruppen real und effektiv ist.<sup>122</sup> Damit gehe die Aufgabe einher, nicht nur die formale sondern auch die tatsächliche Gleichheit zu verwirklichen, auch im Bereich der politischen Repräsentation.<sup>123</sup> Somit ergebe sich, in systematischer Auslegung mit den anderen relevanten Verfassungsbestimmungen, die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die vom Gesetzgeber im LOI geschaffenen Instrumente zur Erleichterung der effektiven und gleichberechtigten Teilnahme Aller in öffentlichen Angelegenheiten.<sup>124</sup>

Die internationale und europäische Menschenrechtsgesetzgebung unterstreiche ebenfalls diese Auslegung.<sup>125</sup> So wies das Verfassungsgericht darauf hin, dass sowohl das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau als auch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) die Vertragsstaaten dazu verpflichte, die formale und substantielle Gleichberechtigung der Frauen zu garantieren.<sup>126</sup> Auch das Unionsrecht habe mit dem Lissaboner Vertrag die Gleichstellung von Mann und Frau in die Liste der Grundwerte der Europäischen Union aufgenommen.<sup>127</sup> Die Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung sei eine logische Folge dessen.<sup>128</sup>

Für das Verfassungsgericht können die politischen Parteien auf Grund ihrer Funktion innerhalb des demokratischen Systems maßgeblich zur Verwirklichung des in Artikel 9(2) CE vorgesehenen Zieles beitragen und hierzu durch ein gesetzliches Gebot verpflichtet werden.<sup>129</sup> Als Instrumente der politischen Partizipation und Ausdrucksmittel des Pluralismus und Volkswillens unterscheiden sie sich deutlich von anderen Vereinigungen.<sup>130</sup> Daher sei es legitim, so das Verfassungsgericht, dass der Gesetzgeber Bedingungen zur Ausübung der parteilichen Funktionen formuliere, um sicherzustellen, dass die „wirkliche und effektive“ Freiheit und Gleichheit im Sinne des Artikel 9(2) CE garantiert ist.<sup>131</sup> In diesem Fall sei die vom Gesetzgeber gestellte Bedingung verhältnismäßig, da sie (a) ein legitimes Ziel habe, (b) sich auf eine ausgewogene Zusammensetzung mit einer Mindestquote beschränke, jedoch nicht die genaue Reihenfolge der Kandidat\*innen festlege und außerdem Ausnahmen für kleine Gemeinden vorsehe sowie (c) die Regelung nicht die Grundrechte der politischen Parteien verletze, da diese, per Definition, nicht Träger des aktiven und passiven Wahlrechts sind.<sup>132</sup>

In Bezug auf die ideologische Freiheit und die Meinungsfreiheit der politischen Parteien stellte das Verfassungsgericht fest, dass das Gleichstellungsgesetz die Existenz von „feministischen“ Parteien, „Macho“-Parteien oder Parteien mit einer Ideologie, die der tatsächlichen Gleichheit der

---

<sup>121</sup> *ibid.*, FJ5.

<sup>122</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ4.

<sup>123</sup> *ibid.*

<sup>124</sup> *ibid.*

<sup>125</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ2.

<sup>126</sup> *ibid.*

<sup>127</sup> Zur Zeit des Urteils war der Lissaboner Vertrag noch nicht in Kraft getreten. Das Verfassungsgericht verwies dennoch auf die zukünftige Regelung in diesem Vertrag, mit dem Wortlaut des jetzigen Artikel 2, STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ 2.

<sup>128</sup> *ibid.*

<sup>129</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ5.

<sup>130</sup> *ibid.*

<sup>131</sup> *ibid.*

<sup>132</sup> *ibid.*

Bürger\*innen widerspricht, nicht verbiete.<sup>133</sup> Im Gegenteil, die Parteien seien weiterhin frei, jene Kandidat\*innen auf ihre Liste zu setzen, die am besten in der Lage sind, ihr Wahlprogramm zu verteidigen und innerhalb der politischen Institutionen zu vertreten.<sup>134</sup> Allerdings sei auch diese Freiheit niemals absolut, da sie durch gesetzliche Anforderungen wie Staatsangehörigkeit, die Anzahl der Kandidat\*innen oder die Bedingungen bezüglich der Wählbarkeit eingeschränkt werden könne.<sup>135</sup>

In Hinblick auf das Diskriminierungsverbot und das Recht der Bürger\*innen auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten vertrat das Verfassungsgericht die Auffassung, dass die angefochtene Regelung gerade darauf abziele, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern, ohne jedoch eine Quote zugunsten der Frauen zu verwenden.<sup>136</sup> Das Gericht erinnerte auch daran, dass es weder ein Grundrecht gäbe, sich als Kandidat\*in einer politischen Partei zur Wahl zu stellen, noch ein subjektives Recht der Bürger\*innen darauf, dass politische Parteien bestimmte dritte Personen als Kandidat\*innen auf die Wahllisten setzen.<sup>137</sup> Das aktive Wahlrecht, so führte das Gericht aus, werde von den Bürger\*innen durch die Wahl zwischen den Optionen ausgeübt, die ihnen durch die Parteien im Rahmen der Wahlgesetzgebung zur Auswahl gestellt werden.<sup>138</sup>

Das Verfassungsgericht wies ebenfalls das Argument zurück, wonach das paritätische Wahlrecht die Einheit des souveränen Volkes untergrabe.<sup>139</sup> Es könne weder eine Aufspaltung der Kategorie des „Bürgers“, noch die Auflösung des Allgemeininteresses in eine Reihe von Teilinteressen erkennen, da das Prinzip der ausgewogenen Zusammensetzung der Parlamente keine besondere Verbindung zwischen Wähler\*innen und wählbaren Kandidat\*innen vorschreibe und auch das Wahlorgan nicht nach Geschlecht aufteile: die gewählten Kandidat\*innen repräsentieren weiterhin die Gesamtheit der Wählerschaft und nicht die ihres eigenen Geschlechts.<sup>140</sup> Darüber hinaus unterschied das Gericht zwischen dem Begriff ‚souveränes Volk‘ (Träger der Souveränität nach Art. 1(2) CE und Grundlage der Verfassung und Rechtsordnung) und dem Begriff des ‚Wahlorgans‘ (Ausdruck des Willens des souveränen Volkes, der nach Art. 9(1) CE der Verfassung und Rechtsordnung unterliegt).<sup>141</sup> Wahlvorschriften beträfen nicht das Volk als Träger der Souveränität, sondern diejenigen, die als Bürger\*innen der spanischen Rechtsordnung unterworfen sind und als solche nicht mehr Rechte haben als die Verfassung ihnen garantiert.<sup>142</sup> Was genau diese Rechte beinhalten, werde vom verfassungsmäßigen Gesetzgeber bestimmt, vorausgesetzt es entspricht einem verfassungsrechtlichen Minimum. Darunter fielen auch die gesetzlich festgelegten Anforderungen um dem Wahlorgan anzugehören.<sup>143</sup>

Die Verfassungsmäßigkeit des Artikel 44bis LOREG wurde mit einer Gegenstimme bestätigt. Richter Jorge Rodríguez-Zapata Pérez gab eine Einzelmeinung ab, in der er sich gegen das Urteil aussprach.<sup>144</sup> Seiner Auffassung nach verändere das paritätische Wahlsystem die Grundlagen, auf denen die Volkssouveränität sowie die ideologische Freiheit und Selbstorganisation der politischen Parteien aufgebaut sind, und sei deshalb verfassungsrechtlich nicht zulässig.<sup>145</sup> Zulässig wäre stattdessen, dass die Parteien auf freiwilliger Basis in ihren Satzungen Klauseln aufnehmen, welche die politische Beteiligung von Frauen sicherstellen.<sup>146</sup>

Die im Urteil des Verfassungsgerichts deutlich gewordenen Positionen in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der LOI Wahlrechtsreform finden sich auch in der akademischen Debatte zu dem Thema. Verschiedene Autor\*innen haben sich sowohl vor<sup>147</sup> als auch nach dem Urteil an den

<sup>133</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

<sup>134</sup> *ibid.*

<sup>135</sup> *ibid.*

<sup>136</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

<sup>137</sup> *ibid.*, FJ7 und 9.

<sup>138</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ7.

<sup>139</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ10.

<sup>140</sup> *ibid.*

<sup>141</sup> *ibid.*

<sup>142</sup> *ibid.*

<sup>143</sup> *ibid.*

<sup>144</sup> Voto particular que formula el Magistrado Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la sentencia del Pleno sobre la Ley Orgánica 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, enthalten im Urteil STC 12/2008, de 29 de enero 2008.

<sup>145</sup> *ibid.*, 1-5.

<sup>146</sup> *ibid.*, 1.

<sup>147</sup> Aus Platzgründen wird an dieser Stelle nicht auf die sehr ergibige akademische Debatte vor dem Urteil des Verfassungsgerichts eingegangen. Folgende Beiträge könnten dazu konsultiert werden: Fernando Rey Martínez, ‘Cuotas Reservadas a Mujeres y Constitución’ (1999) I Aequalitas Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 52; María Luisa Balaguer Callejón, ‘Desigualdad Compensatoria en el Acceso a Cargos Representativos En el Ordenamiento Jurídico Constitucional Español: Situaciones Comparadas’ (2000) *Mujer y Constitución en España* 385; Elviro Aranda Álvarez, *Cuota de Mujeres y Régimen Electoral* (Dykinsin 2001); verschiedenste Kontributionen von Julia Sevilla Merino.

Diskussionen beteiligt, mit zum Teil divergierenden Standpunkten. Ángela Figueruelo Burrieza begrüßte beispielsweise die Entscheidung des Verfassungsgerichts als einen ersten Schritt auf dem Weg zu dem ehrgeizigen Ziel, die Frauenquote in der Politik so weit zu erhöhen, bis die Position der Frauen an die der Männer angeglichen ist.<sup>148</sup> Sie hätte sich nur „eine größere argumentative Kraft in den Rechtsgründen des Urteils gewünscht, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der politischen Repräsentation im 21. Jahrhundert“.<sup>149</sup> Dagegen erhob die Professorin María Luz Martínez Alarcón ihre Stimme gegen die Argumentation des Verfassungsgerichts. Ihrer Auffassung nach sei die Quotenregelung unverhältnismäßig und verletze die Rechte der politischen Parteien, da sie ihnen eine vorherrschende Ideologie für den Konstituierungsprozess der Legislative aufzwänge, was mit dem politischen Pluralismus unvereinbar sei.<sup>150</sup> Für Autoren wie Ignacio Álvarez Rodríguez fehlt im Urteil außerdem „eine klarere Doktrin seitens des Verfassungsgerichtes zu positiven Maßnahmen [durch den Gesetzgeber]“.<sup>151</sup>

Ein sich abzeichnender Konsens in Richtung substantieller Gleichberechtigung und ‚paritätischer Demokratie‘ wurde allerdings durch das Urteil des Verfassungsgerichts deutlich sichtbar.<sup>152</sup> Dieser Konsens fand eine weitere Bestätigung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der im Jahre 2011 die spanische paritätische Wahlrechtsreform nochmals gegen die Behauptung einer Verletzung der Rechte auf freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 10 und 11 der EMRK), der staatlichen Verpflichtung zur Abhaltung freier Wahlen (gemäß Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention) und der formalen Grundsätze der Geschlechtergerechtigkeit (gemäß Artikel 14 der Konvention und Artikel 1 des Protokolls Nr. 1) verteidigte.<sup>153</sup>

#### IV. Einordnung der paritätischen Erfolge

Politikwissenschaftler\*innen unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Wegen, auf denen sich ein höherer Frauenanteil in der politischen Repräsentation durchsetzen kann: Entweder durch eine ‚gewachsene Steigerung‘ oder durch die ‚Überholspur‘.<sup>154</sup> Bei der ‚gewachsenen Steigerung‘ erhöht sich der Frauenanteil über einen langen Zeitraum durch die schrittweise Verabschiedung von Zielvorgaben und Parteiquoten.<sup>155</sup> Dieser Weg kann, muss jedoch nicht zu einer Institutionalisierung der Geschlechterquote führen. Auf der ‚Überholspur‘ wird versucht, durch die Einführung von gesetzlich oder verfassungsrechtlich festgelegten Quoten einen schnellen Wandel auszulösen.<sup>156</sup>

Spanien zählt zu den Ländern in denen der mittlerweile hohe Frauenanteil auf eine ‚gewachsene Steigerung‘ zurückzuführen ist.<sup>157</sup> Wie bereits in Teil 3 erwähnt, war hierfür die Arbeit der Feminist\*innen innerhalb der wichtigsten linken Parteien grundlegend. Nachdem einige der Parteien auf ihr Drängen hin die ersten Geschlechterquoten eingeführt hatten, vollzog sich eine Art ‚Diffusionseffekt‘ und weitere Parteien sahen sich veranlaßt, dem Beispiel zu folgen.<sup>158</sup> Trotz der Freiwilligkeit dieser Quoten brachten sie die gewünschte Veränderung. Beispielsweise stieg der Anteil der Frauen im Abgeordnetenhaus von 4,86 Prozent in 1982 auf 13,14 Prozent im Jahr 1989.<sup>159</sup>

Die Präsenz von Frauen im Abgeordnetenhaus erreichte schließlich 28,3 Prozent im Jahr 2000, drei Jahre nach der Ausweitung der PSOE-Quote auf 40 bis 60 Prozent.<sup>160</sup> Im Jahre 2004, als fast alle der Parteien entweder Geschlechterquoten oder Zielvorgaben beschlossen hatten, lag die Zahl der

<sup>148</sup> Ángela Figueruelo Burrieza, ‘Representación Política y Democracia Paritaria (A proposito de la sentencia TC 12/2008, de 29 de enero)’ (2008) 12 *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 211, 222.

<sup>149</sup> *ibid.*, 224.

<sup>150</sup> María Luz Martínez Alarcón, ‘Comentario a la STC 12/2008, de 29 de enero, sobre la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres’ (2008) 22 *Teoría y Realidad Constitucional* 605, 620.

<sup>151</sup> Ignacio Álvarez Rodríguez, ‘Iguales, pero separados. Las cuotas electorales ante el Tribunal Constitucional (STC 12/2008), de 29 de enero’ (2008) 7 *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* 13, 35.

<sup>152</sup> Es gibt allerdings Autoren die das noch immer anders sehen, siehe beispielsweise Rodríguez-Zapata (n 144) oder María Luz Martínez Alarcón (n 150).

<sup>153</sup> *Méndez Pérez and Others v. Spain*, App no 35473/08, Third Section, decision of 4 October 2011 (inadmissible).

<sup>154</sup> Verge (n 7), 396.

<sup>155</sup> *ibid.*

<sup>156</sup> *ibid.*

<sup>157</sup> *ibid.*

<sup>158</sup> Verge (n 7), 396.

<sup>159</sup> Instituto de las Mujeres (n 61).

<sup>160</sup> Verge (n 7), 404.

weiblichen Abgeordneten sogar bei 36 Prozent.<sup>161</sup> Spanien verabschiedete sein Gleichstellungsgesetz inklusive der paritätischen Wahlrechtsreform also zu einem Zeitpunkt, als es bereits einen recht hohen Frauenanteil in repräsentativen Ämtern gab und innerhalb der Parteien und der Bevölkerung ein gewisses Maß an Gewöhnung an Geschlechterquoten herrschte.<sup>162</sup>

Die Entwicklung und der Effekt der freiwilligen Geschlechterquoten in Spanien unterstreichen, dass die Partieliten zumeist bereit waren, sich an die Quotenvorgaben zu halten.<sup>163</sup> Verschiedene Autor\*innen bekräftigen deshalb, dass die Macht von Frauen innerhalb der (spanischen) Parteihierarchie ein Schlüsselfaktor für den Erfolg von Quoten sei.<sup>164</sup> Auch ermöglichte das spanische Wahlsystem der Verhältniswahl mit geschlossenen und gesperrten Listen den weiblichen Parteimitgliedern, die effektive Umsetzung von Quoten besser zu überwachen und ihre Partieliten für ihr mangelhaftes Engagement bei der Aufstellung weiblicher Kandidat\*innen verantwortlich zu machen.<sup>165</sup>

Obwohl die Wahlgesetzänderung durch das LOI also auf ‚fruchtbaren Boden‘ stieß, beflügelte sie nur noch einen kleinen Anstieg des Frauenanteils in den spanischen Parlamenten; ein signifikanter Effekt blieb jedoch aus.<sup>166</sup> Bei den Senatswahlen waren die Erfolge der gesetzlichen Quotenregelung noch am deutlichsten erkennbar. In den ersten zwei Wahlen nach der Verabschiedung des LOI in 2007 lag der Frauenanteil sichtbar über dem der vorangegangenen Legislaturperioden, obwohl die gewünschte Quote von 40 Prozent nicht erreicht wurde.<sup>167</sup> So waren nach den Wahlen in 2008 32,21 Prozent der Senator\*innen weiblich, gegenüber 25,96 Prozent des Wahljahres 2004.<sup>168</sup> Bei den Wahlen in 2011 wurde schließlich ein Anteil von 35,58 Prozent erreicht.<sup>169</sup>

An der Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses änderte sich nach dem Beschluss des LOI zunächst nichts: Sowohl in der Legislaturperiode vom 2004-2008 als auch in den darauffolgenden Perioden von 2008-2011 und von 2011-2015 lag der Frauenanteil konstant bei rund 36 Prozent.<sup>170</sup>

Die gesetzlichen Quoten (sei es die durch das LOI festgelegte Quote oder die Quoten der Gesetze der Autonomen Gemeinden) scheinen sich, ähnlich wie beim Senat, positiv auf die Zusammensetzung der Parlamente der Autonomen Regionen ausgewirkt zu haben.<sup>171</sup> Zwar betrug ihr Frauenanteil bereits in 2006 durchschnittlich 37,7 Prozent, er nahm jedoch in den darauffolgenden Jahren weiter zu (z.B. 41,11% in 2007; 43,14% in 2011 und 46,19% in 2019).<sup>172</sup> Was die Parlamente der Autonomen Regionen betrifft, so kann also ein klarer Zusammenhang zwischen den vom Gesetzgeber eingeführten Quoten und der wachsenden Vertretung von Frauen hergestellt werden, auch wenn er in großen Teilen den strengeren Quotenregelungen einiger Autonomer Gemeinschaften und einem vorausgegangen soziologischen Wandel zuzurechnen ist.<sup>173</sup>

Obwohl der Frauenanteil in den spanischen Parlamenten mittlerweile sehr hoch ist, besteht auch nach der Einführung der gesetzlichen Quotenregelung immer noch ein Geschlechtergefälle.<sup>174</sup> Interessanterweise näherte sich bei allen drei Wahlen zum nationalen Parlament, die nach der Verabschiedung des LOI stattfanden, die Präsenz der Frauen auf den Stimmzetteln zwar fast 50 Prozent, jedoch blieb die Zahl der tatsächlich gewählten Vertreterinnen jeweils knapp unter 40

<sup>161</sup> *ibid.*

<sup>162</sup> siehe Fußnote 80

<sup>163</sup> Verge und Wisehomeiner (n 58), 810 citing Monica Threfall, ‘Towards Parity Representation in Party Politics’ in Monica Threfall, Christine Cousins and Celia Valiente (eds.), *Gendering Spanish Democracy* (Routledge 2005) 125; Celia Valiente, ‘The Women’s Movement, Gender Equality Agencies, and Central State Debates on Political Representation in Spain (1983 – 2003)’ in Joni Lovenduski (ed.), *State Feminism and Political Representation* ((CUP 2005) 174; Verge (n7).

<sup>164</sup> Verge and Wisehomeiner (n 58) citing Miki C. Kittilson, *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe* (Columbus 2006); Joni Lovenduski, ‘Introduction’ in Joni Lovenduski und Pippa Norris (eds.), *Gender and Party Politics* (Thousand Oaks: SAGE 1993) 1; Tània Verge and Ana Espírito-Santo, ‘Interactions between Party and Legislated Quotas: Candidate Selection and Quota Compliance in Portugal and Spain’ (2016) 51(3) *Government and Opposition* 416.

<sup>165</sup> Verge und Wisehomeiner (n 58), 807.

<sup>166</sup> Ainhoa Uribe Otalora, ‘Las Cuotas de Genero y su Aplicación en España: Los Efectos de la Ley de Igualdad (LO 3/2007) en las Cortes Generales’ (2013) 160 *Revista de Estudios Políticos* 159, 167.

<sup>167</sup> Die vom LOI angestrebte Mindestprozentzahl von 40 Prozent wurde erstmals bei den Wahlen im Jahr 2015 überschritten. Bei den letzten Wahlen im Jahr 2019 lag der Frauenanteil wieder nur bei 39 Prozent, siehe Instituto de las Mujeres, *Mujeres en el Senado según Partido* (Ministerio de Igualdad, 2021) <<https://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>168</sup> *ibid.*

<sup>169</sup> *ibid.*

<sup>170</sup> Die 40 Prozent-Marke wurde erstmals im Jahr 2019 überschritten, auch wenn in der kurzen Legislaturperiode von 2015 bereits 39,71 Prozent der Abgeordneten weiblich waren, siehe Instituto de las Mujeres (n 61).

<sup>171</sup> Otalora (n 166), 175.

<sup>172</sup> Instituto de las Mujeres, *Mujeres en los Parlamentos Autonómicos según Comunidad Autónoma* (Ministerio de Igualdad, 2021) <<https://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>> letzter Zugriff am 30.03.2021.

<sup>173</sup> Otalora (n 166), 178.

<sup>174</sup> siehe Instituto de las Mujeres (n 61); Instituto de las Mujeres (n 167); Instituto de las Mujeres (n 172).

Prozent.<sup>175</sup> Dies zeigt, dass sich die ‚Gender Gap‘ auf den Wahllisten schneller geschlossen zu haben scheint als die in den Parlamenten.<sup>176</sup> Forschungen führen dies zum einen auf eine Ungleichverteilung von realisierbaren Listenplätzen zurück.<sup>177</sup> Demnach gibt es eine klare Tendenz, insbesondere innerhalb der konservativen Parteien, männliche Kandidaten bei der Verteilung von sicheren Listenplätzen zu begünstigen.<sup>178</sup> Innerhalb der durch das LOI eingebauten Doppelquote (das 40:60 Verteilung gilt auch für jeden Fünfer-Block an Kandidat\*innen) sind immer zwei Kombinationen möglich: (a) zwei Frauen und drei Männer und (b) drei Frauen und zwei Männer. Eine Auswertung von 1.300 Parteilisten bei den Kommunalwahlen 2007 hat gezeigt, dass der Durchschnitt bei 85,5% für Kombination (a) und nur 15% für Kombination (b) liegt.<sup>179</sup> Kritische Stimmen behaupten deshalb, dass die Mindestquote von 40 Prozent Frauen zu einem ‚Glasdeckel‘ geworden sei.<sup>180</sup> Obwohl die gesetzlichen Quotenregelungen in Spanien die gleichberechtigte Vertretung beider Geschlechter in den Parlamenten befördern, ist es somit weiterhin möglich, dass die Parteien durch die informelle Vergabe bestimmter Positionen auf den Wahllisten weiterhin den politischen Aufstieg von Frauen behindern.

### Zusammenfassung

Seit 2007 gibt es in Spanien ein Gesetz, welches ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in politischen Entscheidungsfunktionen vorgibt. Es reformierte dafür auch das spanische Wahlgesetz und ergänzte es um eine paritätische Quote für die Kandidat\*innenlisten der kommunalen, regionalen, nationalen und europäischen Parlamentswahlen. Diese gesetzliche Quote verpflichtet die politischen Parteien dazu, ihre Listen mit mindestens 40 und maximal 60 Prozent Kandidat\*innen eines jeden Geschlechts zu besetzen. Eine Doppelquote für die Reihenfolge der Listenplätze sowie scharfe Sanktionen für die Nichteinhaltung dieser Vorgaben sollen zudem direkte und indirekte Verstöße gegen die ausgewogene Geschlechterpräsenz verhindern.

Trotz Kritik, wonach die gesetzliche Quotenregelung gegen demokratische Grundsätze und andere Grundrechte verstoße, bestätigte das spanische Verfassungsgericht ihre Verfassungsmäßigkeit. Der sich dadurch in Spanien abzeichnende verfassungsrechtliche Konsens bezüglich der Bedeutung von substantieller Gleichberechtigung und ‚paritätischer Demokratie‘ ist zusätzlich durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestärkt worden. Es ist auch auf ein in Spanien seit 1986 stetig gewachsenes paritätisches Demokratieverständnis zurückzuführen, dass dieser Konsens in Spanien so breit vorhanden ist. Maßgeblich hierfür war die Arbeit der Feminist\*innen des Landes. Durch ihre Bestrebungen wuchs die paritätische Vertretung von Frauen in den spanischen Parlamenten stückweise, Hand in Hand mit einem soziologischen Wandel, und bereitete den ‚fruchtbaren Boden‘ für die gesetzliche Quotenregelung. Wie erfolgreich Letztere ohne die freiwilligen Zielvorgaben und Quoten der Parteien der vorangegangenen Jahre gewesen wäre, lässt sich im Nachhinein nur schwer feststellen. Sicherlich hat auch das spanische Wahlsystem die Umsetzung begünstigt. Jedenfalls hat die Quote des LOI die gleichberechtigte Vertretung beider Geschlechter in den spanischen Parlamenten befördert, auch wenn informelle Prozesse nach wie vor den politischen Aufstieg von Frauen behindern.

---

<sup>175</sup> Verge und Wischomeiner (n 58), 810.

<sup>176</sup> *ibid.*

<sup>177</sup> Verge und Wischomeiner (n 58), 811.

<sup>178</sup> *ibid.*

<sup>179</sup> Tania Verge, ‚Gendering Representation in Spain: Opportunities and Limits of Gender Quotas‘ (2010) 31(2) *Journal of Women, Politics and Policy* 166, 176.

<sup>180</sup> *ibid.*; Verge und Wischomeiner (n 58), 811.

## Literaturverzeichnis

- Álvarez Rodríguez I, 'Iguales, pero separados. Las cuotas electorales ante el Tribunal Constitucional (STC 12/2008), de 29 de enero' (2008) 7 Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional 13
- Aranda Álvarez E, *Cuota de Mujeres y Régimen Electoral* (Dykinsin 2001)
- Astelarra J, *Veinte Años de Política de Igualdad* (Ediciones Cátedra 2005)
- ATC 359/2006, 10 de Octubre de 2006
- Balaguer Callejón M L, 'Desigualdad Compensatoria en el Acceso a Cargos Representativos En el Ordenamiento Jurídico Constitucional Español: Situaciones Comparadas' (2000) *Mujer y Constitución en España* 385
- Bastida Freijedo F J, 'Derecho de Participación a Través de Representantes y Función Constitucional de los Partidos Políticos' (1987) 7(21) *Revista Española de Derecho Constitucional* 199
- Bundeszentrale für Politische Bildung, 'Wahl in Spanien' (*BPB*, 6 November 2019)  
<<https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/300023/wahl-in-spanien>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Carrasco Durán M, 'Las Listas Electorales desde una Perspectiva de Derecho Comparado' (2018) 9(1) *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 3
- Centro de Investigaciones Sociales, *Estudio 2732* (CIS, 23 Sep 2007) <[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/2720\\_2739/2732/e273200.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/2720_2739/2732/e273200.html)> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Constitución Española (CE), Agencia Boletín Oficial del Estado <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionA/LEMAN.pdf>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- El País, 'El Congreso aprueba la Ley de Igualdad con la abstención del PP: Zapatero defiende una norma que hace „justicia a las mujeres“' *El País* (Madrid, 15 März 2007) <[https://elpais.com/sociedad/2007/03/15/actualidad/1173913202\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2007/03/15/actualidad/1173913202_850215.html)> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Figurelo Burrieza A, 'Representación Política y Democracia Paritaria (A proposito de la sentencia TC 12/2008, de 29 de enero)' (2008) 12 *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 211
- Hailbronner M und Rubio Marín R, 'Parity Laws in Germany: Caving in to Gender Backlash or Consolidating Women's Citizenship Status?' (*Verfassungsblog*, 18 Juli 2020) <<https://verfassungsblog.de/parity-laws-in-germany-caving-in-to-gender-backlash-or-consolidating-womens-citizenship-status/>> letzter Zugriff am 30.03.2020
- Instituto de las Mujeres, *Mujeres en el Congreso según Partido* (Ministerio de Igualdad, 2021) <<https://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Instituto de las Mujeres, *Mujeres en el Senado según Partido* (Ministerio de Igualdad, 2021) <<https://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Instituto de las Mujeres, *Mujeres en los Parlamentos Autonómicos según Comunidad Autónoma* (Ministerio de Igualdad, 2021) <<https://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Inter-Parliamentary Union, 'Monthly ranking of women in national parliaments as of 1st January 2021' (*IPU* 1 Januar 2021) <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliament: 1995-2020* (IPU Report, 2020)
- Kenny M und Verge T, 'Decentralization, Political Parties and Women's Representation: Evidence from Spain and Britain' (2013) 43(1) *The Journal of Federalism* 109
- Kittilson M C, *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe* (Columbus 2006)
- Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
- Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres
- Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de enero, de Andalucía
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 Junio, del régimen electoral general
- Ley Organica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (Parteingesetz)
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
- Lovenduski J, 'Introduction' in Joni Lovenduski und Pippa Norris (eds.), *Gender and Party Politics* (Thousand Oaks: SAGE 1993)
- Martínez Alarcón M L, 'Comentario a la STC 12/2008, de 29 de enero, sobre la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres' (2008) 22 *Teoría y Realidad Constitucional* 605, 620
- Méndez-Lago M and Martínez A, 'The Nature of Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of the Perception of Voters and MPs' (1999) Paper to be presented at the 27<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions  
<<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/47482911-339e-4769-ac90-138426ad917d.pdf>> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Méndez Pérez and Others v. Spain, App no 35473/08, Third Section, decision of 4 October 2011 (inadmissible)
- Ministerio del Interior, *Elecciones Locales 2007: Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de Marzo 22, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres* (Ministerio del Interior, 2007) <[http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/E\\_L\\_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79](http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/E_L_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79)> letzter Zugriff am 30.03.2021
- Recurso de Inconstitucionalidad Número 5536-2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra artículo 16.4 de la Ley del Parlamento des las Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma , en la redacción dada por el artículo 1 de la ley 6/2002, de 21 de junio
- Recurso de Inconstitucionalidad Número 5537-2002, promovido por Presidente del Gobierno contra el artículo 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha
- Rey Martínez F, 'Cuotas Reservadas a Mujeres y Constitución' (1999) 1 *Aequalitas Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* 52
- Rule W und Zimmermann J E, 'Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities' (Greenwood Press 1994)
- STC 5/1981, de 13 de febrero
- STC 10/1983, de 21 de febrero
- STC 213/1996, de 19 de diciembre
- STC 12/2008, de 29 de enero 2008
- Threfall M, 'Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties' (2007) 30(5) *West European Politics* 1668
- Threfall M, 'Towards Parity Representation in Party Politics' in Monica Threfall, Christine Cousins and Celia Valiente (eds.), *Gendering Spanish Democracy* (Routledge 2005)
- Uribe Otalora A, 'Las Cuotas de Genero y su Aplicación en España: Los Efectos de la Ley de Igualdad (LO 3/2007) en las Cortes Generales' (2013) 160 *Revista de Estudios Políticos* 159
- Valiente C, 'How Spanish Women Gained 36 Percent of Parliamentary Seats: The Effectiveness of Gender Quotas in Spain' (2008) *MPSA Annual National Conference*
- Valiente C, 'The Women's Movement, Gender Equality Agencies, and Central State Debates on Political Representation in Spain (1983 – 2003)' in Joni Lovenduski

- (ed.), *State Feminism and Political Representation* (CUP 2005)
- Verge T, 'Gendering Representation in Spain: Opportunities and Limits of Gender Quotas' (2010) 31(2) *Journal of Women, Politics and Policy* 166
- Verge T, 'Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas' (2012) 35(2) *West European Politics* 395
- Verge T and Espirito-Santo A, 'Interactions between Party and Legislated Quotas: Candidate Selection and Quota Compliance in Portugal and Spain' (2016) 51(3) *Government and Opposition* 416
- Verge T und Wisehomeiner N, 'Parties, Candidates and Gendered Political Recruitment in Closed-List Proportional Representation Systems: The Case of Spain' (2019) 72(4) *Political Research Quarterly* 805