



Discussion Paper



Die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetze und eine geschlechter- gerechte repräsentative Demokratie

Cara Röhner

Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung
Discussion Paper 40, 01/2020

Herausgeberinnen

Miriam Beblo

Claudia Gather

Madeleine Janke

Friederike Maier

Antje Mertens

Aysel Yollu-Tok

Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und
Geschlechterforschung der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Herausgeberinnen: Miriam Beblo, Claudia Gather, Madeleine Janke,
Friederike Maier, Antje Mertens & Aysel Yollu-Tok

Discussion Paper 40, 01/2020

ISSN 1865-9806

Download: <http://harriet-taylor-mill.de/index.php/de/publikationen/discussion-papers>

Die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetze und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie

Cara Röhner

Autorin

Dr. Cara Röhner studierte Politik- und Rechtswissenschaft und promovierte mit der Arbeit »Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse« in Frankfurt am Main. Für ihre Dissertation wurde sie mehrfach, u.a. mit dem Marie-Elisabeth-Lüders-Preis, ausgezeichnet. Sie veröffentlicht zu den Themen Verfassungsrecht, Rechtstheorie, Geschlechterverhältnisse und Recht, Sozialstaat und Sozialrecht. Sie ist Mitglied des Deutschen Juristinnenbundes.

Abstract

Das Jubiläum des Frauenwahlrechts hat zu einer Debatte über die Notwendigkeit von Paritätsgesetzen zur Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten geführt. Die Länder Brandenburg und Thüringen haben im Jahr 2019 die ersten deutschen Paritätsgesetze verabschiedet. In der wissenschaftlichen Debatte zeigt sich, dass Uneinigkeit über die verfassungsrechtliche Bewertung von Paritätsgesetzen besteht. Kritische Stimmen erheben zahlreiche Einwände, insbesondere, dass diese gegen das repräsentative Demokratieverständnis des Grundgesetzes, die Parteifreiheit und die Wahlrechtsgleichheit verstoßen. Diese Verfassungssätze sind im hohen Maße unbestimmt und daher interpretationsbedürftig. Angesichts der großen Forschungslücke in der Rechtswissenschaft gibt es bisher keine bzw. zu wenige Interpretationsansätze, die eine geschlechtergerechte Interpretation des Demokratieprinzips begründen können. Das Discussion Paper geht daher den folgenden vier Fragen nach: Welches Ausmaß und welche Ursachen gibt es für die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik? Wie verhandelt die Verfassungsrechtsprechung in Deutschland bisher den Widerspruch von politischer Gleichheit und tatsächlicher Ungleichheit von Frauen in den Parlamenten? Wie kann eine geschlechtergerechte Interpretation des Prinzips repräsentativer Demokratie formuliert werden? Verstoßen Paritätsgesetze gegen das geltende Verfassungsrecht?

Mit dieser Untersuchung soll dazu beigetragen werden, die Leerstelle in der rechtswissenschaftlichen Wissensproduktion zur geschlechtergerechten Demokratie zu füllen und damit eine Interpretation des Prinzips repräsentativer Demokratie zu entwickeln, die den abstrakten Individualismus der derzeitigen Debatte zugunsten einer gesellschaftlich verorteten Demokratie – einer wie ich es nenne: relationalen Demokratie – überwindet.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Ungleiche Repräsentation in den Parlamenten: Ausmaß und Ursachen.....	3
III.	Verfassungsrechtsprechung zur Unterrepräsentation: Rheinland-Pfalz und Bayern	6
1.	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	7
2.	Bayerischer Verfassungsgerichtshof	9
IV.	Geschlechtergerechte repräsentative Demokratie	13
1.	Perspektivwechsel: Individualisierende vs. relationale Demokratie	13
2.	Perspektivwechsel: Formale vs. materiale Wahlrechtsgleichheit.....	16
3.	Perspektivwechsel: Formales Demokratieprinzip vs. materiales Demokratieprinzip.....	20
V.	Paritätsgesetze.....	22
1.	Frankreich, Brandenburg und Thüringen	22
2.	Verfassungsrechtliche Einwände und deren Bewertung	25
VI.	Ausblick: Paritätsgesetze als transformative Instrumente	34

I. Einleitung

Seit dem Beginn der Bundesrepublik Deutschland sind Frauen in allen Parlamenten und kommunalen Vertretungen deutlich unterrepräsentiert. Doch bis zum 100-jährigen Jubiläum des Frauenwahlrechts im Jahr 2018 wurde die unzureichende Repräsentation von Frauen weder in der Rechtspolitik noch in der Rechtswissenschaft diskutiert, obwohl es dazu statistische Zahlen und politikwissenschaftliche Forschung gibt, die den Umfang der politischen Ungleichheit deutlich aufzeigen. Die Geschlechterungleichheit besteht also nicht nur in der Politik, sondern auch in der rechtswissenschaftlichen Wissensproduktion.¹

Aufgrund des Jubiläums des Frauenwahlrechts gibt es inzwischen eine gesellschaftliche und wissenschaftliche Debatte darüber, was geschlechtergerechte Demokratie bedeuten kann.² In der Politik wird dies vor allem über Paritätsgesetze diskutiert, die eine gleiche Anzahl von Frauen und Männern in den Parlamenten gewährleisten sollen. Die Länder Brandenburg³ und Thüringen⁴ haben im Jahr 2019 die ersten deutschen Paritätsgesetze verabschiedet.

In der wissenschaftlichen Debatte zeigt sich, dass Uneinigkeit über die verfassungsrechtliche Bewertung von Paritätsgesetzen besteht.⁵ Kritische Stim-

¹ Die wenigen Ausnahmen sind: *Silke Laskowski*, Pro Parité!, djbZ 2014, S. 93; *dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, STREIT 2/2015, S. 51; *Hartmut Gaßner et al.*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, 2012; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Frauenquote in politischen Parteien, 2012; *ders.*, Verpflichtende Geschlechterquote bei Bundestagswahlen nach dem Vorbild des französischen Paritégesetzes, 2014. Einen guten Überblick zur Thematik liefern zudem *Helga Lukoschat/Jana Belschner*, Macht zu gleichen Teilen. Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, 3. Aufl., Sep. 2019.

² Siehe die Beiträge zu 100 Jahre Frauenwahlrecht in djbZ 3/2018 sowie zu Parität in djbZ 3/2019; *Cara Röchner*, Relationale Demokratie, *Femina Politica* 2/2018, S. 40; *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, *JöR* 2019, 427; *Anna Katharina Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem, in: Margarete Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, i.E.

³ Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I, 12. Februar 2019.

⁴ Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung, Drucks. 6/6964, geänderte Beschlussempfehlung Drucks. 6/7450.

⁵ Von einer Verfassungsmäßigkeit gehen aus: *Hans Meyer*, Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, *NVwZ* 2019, S. 1245; *Friederike Wapler*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, *Analysen & Argumente*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019; *Cara Röchner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 267 ff.; *dies.*, Relationale Demokratie, *Femina Politica* 2/2018, S. 40; *Silke*

men erheben zahlreiche Einwände, insbesondere, dass diese gegen das repräsentative Demokratieverständnis des Grundgesetzes, die Parteifreiheit und die Wahlrechtsgleichheit verstoßen.⁶ Es liege an den Frauen, sich in Parteien zu engagieren und Parteien mit einer frauenfreundlichen Programmatik zu wählen.

Das Grundgesetz trifft keine speziellen Bestimmungen zum Verhältnis von Demokratie und Geschlechtergerechtigkeit. In Art. 20 Abs. 2 GG steht, dass die Herrschaftsgewalt vom Volke ausgeht und das Volk diese durch Wahlen ausübt. Dafür sollen die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG bei der politischen Willensbildung mitwirken. Die Abgeordneten werden laut Art. 38 Abs. 1 GG in allgemeiner, unmittelbarer, freier und gleicher Wahl gewählt; sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Die Gleichheit der Geschlechter wird in Art. 3 Abs. 2 normiert: »Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.« Die UN-Frauenrechtskonvention bestimmt, dass zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht als Diskriminierung (von Männern) gelten, Art. 4 Abs. 1 CEDAW.

Diese Verfassungssätze sind im hohen Maße unbestimmt und daher interpretationsbedürftig. Angesichts der großen Forschungslücke in der Rechtswissenschaft gibt es bisher keine bzw. zu wenige Interpretationsansätze, die eine geschlechtergerechte Interpretation des Demokratieprinzips begründen können. Weder bei der Entstehung des Grundgesetzes noch in der nachfolgenden Verfassungsgeschichte gab es anscheinend ausreichende Anlässe, um solche zu entwickeln. Die fortexistierende Ungleichheit hat im Jubilä-

Laskowski, Pro Parité!, djbZ 2014, S. 93; *dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, STREIT 2/2015, S. 51; *Röhner*, Unitäres Volk oder Parität?, VerfBlog, 04.01.2019; verschiedene Quotenmodelle differenzierend *Frauke Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?, VerfBlog, 25.02.2019.

⁶ *Martin Morlok/Alexander Hobusch*, Ade Parité?, DÖV 2019, S. 14; *Monika Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, VerfBlog, 08.02.2019; *Edward Martin/Matthias Honer*, Neue Kleiderordnung statt Wahlrechtsreform, VerfBlog, 18.01.2019; Grundgesetzänderung erforderlich: *Antje Ungern-Sternberg*, Kein Parité-Gesetz ohne Grundgesetzänderung, Zur Geschäftsordnung vom 08.02.2019; verfassungsgemäß, aber verfassungspolitisch kritisch *Uwe Volkmann*, Notizen aus der Provinz: Brandenburg gibt sich ein Paritätsgesetz, VerfBlog, 09.02.2019.

umsjahr des Frauenwahlrechts genau einen solchen Anlass geschaffen. Sie wirft die folgenden Fragen auf:

1. Welches Ausmaß und welche Ursachen gibt es für die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik? (dazu II.)
2. Wie verhandelt die Verfassungsrechtsprechung in Deutschland bisher den Widerspruch von politischer Gleichheit und tatsächlicher Ungleichheit von Frauen in den Parlamenten? (dazu III.)
3. Wie kann eine geschlechtergerechte Interpretation des Prinzips repräsentativer Demokratie formuliert werden? (dazu IV.)
4. Verstoßen Paritätsgesetze gegen das geltende Verfassungsrecht? (dazu V.)

Diese vier Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden. Mit dieser Untersuchung soll also dazu beigetragen werden, die Leerstelle in der rechtswissenschaftlichen Wissensproduktion zur geschlechtergerechten Demokratie zu füllen und damit eine Interpretation des Prinzips repräsentativer Demokratie zu entwickeln, die den abstrakten Individualismus der derzeitigen Debatte zugunsten einer gesellschaftlich verorteten Demokratie – einer wie ich es nenne: relationalen Demokratie – überwindet.⁷

II. Ungleiche Repräsentation in den Parlamenten: Ausmaß und Ursachen

In Deutschland liegt der Anteil der Mandatsträgerinnen in den Parlamenten regelmäßig zwischen 25% und 35%, in den kommunalen Vertretungen zum Teil deutlich darunter. Im Deutschen Bundestag beträgt er nach der letzten Wahl nur noch 30,7%.⁸ Auch nach den Landtagswahlen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen sind die Frauenanteile um 5%-10% gesunken. Je

⁷ Ausführlich dazu *Cara Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 267 ff.; *dies.*, Relationale Demokratie, *Femina Politica* 2/2018, S. 40.

⁸ *Der Bundeswahlleiter*, Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, 2018, S. 103. Damit ist Deutschland im weltweiten Ranking von Platz 23 auf Platz 46 abgestiegen, siehe dazu die Datenbank Women in national Parliaments der Inter-Parliamentary Union, www.ipu.org.

4ländlicher die Region oder je bedeutender die Ämter sind, desto geringer ist oftmals der Frauenanteil.⁹

In der politikwissenschaftlichen Literatur werden unterschiedliche Gründe dafür diskutiert. Die gesellschaftliche Geschlechterungleichheit führt dazu, dass Frauen auch in den staatlichen Institutionen unterrepräsentiert sind. Als strukturelle Ursachen gelten gewachsene Geschlechterstereotype, die ungleiche Verteilung von Reproduktions- und Sorgearbeit sowie der historische Ausschluss von Frauen aus der Öffentlichkeit.¹⁰

Geschlechterstereotype Sozialisationseffekte und Rollenbilder führen dazu, dass Politik männlich codiert ist. Eigenschaften und Fähigkeiten, die als notwendig für eine erfolgreiche Karriere in der Politik angesehen werden, gelten allgemein als männlich (Führung, Macht, Rationalität, Stärke etc.). Männliche Kandidaten werden daher als besonders geeignet für ein politisches Amt wahrgenommen und bieten sich selber öfters für eine Kandidatur an.

Die gesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen männlicher Erwerbsarbeit und weiblicher Reproduktionsarbeit verfestigt diese stereotypen Geschlechterrollen und führt dazu, dass Frauen aufgrund ihrer Verantwortung für Haushalt, Kinder und Pflege über weniger Zeitressourcen für ein Parteiengagement – und ein Hocharbeiten in den Parteien – verfügen. Dies gilt insbesondere für ländliche Regionen, in denen traditionelle Familienbilder vorherrschen, Kinderbetreuungsstrukturen weniger ausgebaut sind und die Vernetzung schwieriger ist.

Der historische Ausschluss von Frauen aus dem Status der Bürgerin sowie der damit einhergehende Ausschluss aus der demokratischen Öffentlichkeit und dem Staat wirken in der fortbestehenden Zuständigkeit von Frauen für

⁹ *Lars Holtkamp/Elke Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013, 2013; *Uta Kletzing/Helga Lukoschat*, Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, 2. Aufl., 2011.

¹⁰ *Louise Davidson-Schmich*, Gender Quotas and Democratic Participation, 2016; *Silke Kinzig*, Auf dem Weg zur Macht?, 2007; *Uta Kletzing*, Die ausgeschlossenen Eingeschlossenen, 2017; *Uta Kletzing/Helga Lukoschat*, Engagiert vor Ort; *Elke Wiechmann*, Politische Repräsentanz von Frauen in Kommunalparlamenten, in: dies./Leo Kissler/Jörg Bogumil (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel, 2014, S. 264; *Lars Holtkamp/Elke Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013; *Lars Holtkamp/Sonja Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier, 2010, Kap. 2.

das Private und ihrer spiegelbildlichen unzureichenden Anwesenheit in allen Bereichen des öffentlichen Lebens fort – in den Medien, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Politik. Damit einher geht die Exklusion von Frauen aus den Netzwerken der Macht, den sogenannten old-boy-networks.

Neben diesen strukturellen Ursachen hat die politikwissenschaftliche Forschung das Wahlrecht als einen Mechanismus identifiziert, der inkludierende oder exkludierende Effekte zeitigt: Das Verhältniswahlrecht gilt gegenüber einem Mehrheitswahlrecht frauen- und minderheitenfreundlicher;¹¹ Quotenregelungen führen regelmäßig zu einem höheren Frauenanteil.¹²

Diese Effekte des Wahlrechts zeigen sich exemplarisch bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag. Während der Bonner Republik betrug der Frauenanteil maximal 9,8% (1983). Er stieg erst auf etwa ein Drittel an, nachdem sich Die Grünen, die SPD und die PDS/Die Linke zu einer Quote von 40% bzw. 50% in den 1980er/1990er Jahren verpflichtet haben. Wahlerfolge dieser Parteien führen aufgrund der quotierten Wahllisten über die verhältniswahlrechtliche Zweitstimme regelmäßig zu einem höheren Frauenanteil in den Parlamenten. Eine Quotierung fehlt jedoch bei allen Parteien für die mehrheitswahlrechtliche Direktwahl in den Wahlkreisen, weshalb für die Direktmandate deutlich mehr Männer als Frauen aufgestellt werden. Da die Sitze im Deutschen Bundestag zunächst über die gewonnenen Direktmandate und erst anschließend über die Wahllisten verteilt werden, trägt dieser Umstand zu einem hohen Männeranteil bei.¹³ Der Männeranteil im aktuellen Deutschen Bundestag liegt bei der AfD am höchsten mit 88%, gefolgt von der CDU/CSU mit 80% und der FDP mit 77%. Deutlich niedriger ist der

¹¹ Weil das Mehrheitswahlrecht kandidatenzentriert sei und daher im Kontext der Geschlechterstereotype männliche Kandidaten bevorteile, *Wilma Rule*, Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity For Election to Parliament in Twenty-three Democracies, *Western Political Quarterly* 1987, S. 47.

¹² Z. B. *Drude Dahlerup/Lenita Freidenvall*, Quotas as a »Fast Track« to Equal Representation of Women, *International Feminist Journal of Politics* 2005, 26; *dies.*, Gender Quotas in Politics – A Constitutional Challenge, in: Susan Williams (Hrsg.), *Constituting Equality*, 2009, S. 29. Sie auch die Global Database of Quotas for Women, www.quotaproject.org und *Melanie M. Hughes et al.*, Transnational Women's Activism and the Global Diffusion of Gender Quotas, *International Studies Quarterly* 2015, S. 357.

¹³ *Der Bundeswahlleiter*, Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, 2018, S. 103; *dies.*, Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, 2017, S. 10, 12.

Männeranteil bei der SPD mit 58%, bei der Linken mit 46% und bei Bündnis 90/Die Grünen mit 41%.

Dass Parteien – ohne eine effektive Selbstverpflichtung – deutlich mehr Männer als Frauen aufstellen, hängt u. a. mit der bereits skizzierten maskulin codierten politischen Kultur zusammen, die dazu führt, dass Männer als die geeigneteren Kandidaten wahrgenommen werden. Sie erhalten regelmäßig einen Vertrauensvorschuss (»der macht das schon«), während Frauen sich erst einmal beweisen müssen und ihre Kompetenz leichter infrage gestellt wird. Denn es gilt das Ähnlichkeitsprinzip: Menschen nehmen diejenigen als geeignet und erfolgsversprechend wahr, die ihnen ähnlich sind.¹⁴ In einer männlich dominierten Parteienlandschaft bevorteilt dies männliche Kandidaten und trägt zu exklusiven männlichen Netzwerken bei. Frauen werden daher vor allem bei geringen Erfolgsaussichten oder in politischen Krisenzeiten, in denen die Gefahr zu scheitern besonders hoch ist, nominiert.¹⁵

III. Verfassungsrechtsprechung zur Unterrepräsentation: Rheinland-Pfalz und Bayern

In der deutschen Rechtsordnung wurde die Unterrepräsentation von Frauen in den Parlamenten bisher zwei Mal von Verfassungsgerichten verhandelt. Im Jahr 2014 entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz über geschlechtsspezifische Angaben auf den Wahlzetteln zur Kommunalwahl.¹⁶ Im Jahr 2018 lag dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine Popularklage vor, die die Untätigkeit der bayerischen Gesetzgebung rügte und die Einführung eines Paritätsgesetzes forderte.¹⁷ Beide Entscheidungen fielen negativ aus. Im Ergebnis gibt es durchaus gute Gründe die Entscheidungen verfassungsrechtlich für richtig zu halten. Dennoch fällt auf, dass in

¹⁴ *Helen Irving*, *Gender and the Constitution*, 2008; für die deutsche Exekutive *Kai Biermann et al.*, *Die Hans-Bremse*, *Die Zeit* v. 8.10.2018.

¹⁵ *Uta Kletzing*, *Die ausgeschlossenen Eingeschlossenen*, 2017; *dies.*, *Ausschluss trotz Einschluss, femina politica* 2/2018, S. 95.

¹⁶ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14.

¹⁷ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Mai 2018 – Vf. 15-VII-16.

beiden Entscheidungen sich die Gerichte sehr schwer damit tun, das Verhältnis von Demokratie und Geschlechtergerechtigkeit in der tradierten Dogmatik zu verhandeln. Ihnen fehlt die verfassungsrechtliche Sprache, um strukturelle Ungleichheit in staatlichen Institutionen zu adressieren. Sie können die augenfällige Unterrepräsentation von Frauen in der Politik daher nicht als Problem *demokratischer Gleichheit* benennen.¹⁸

1. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

Nach der Kommunalwahl im Jahr 2009 waren nur 16,8% der Mandate in rheinland-pfälzischen Gemeindevertretungen von Mandatsträgerinnen besetzt. Daraufhin wurde auf Initiative der sozialdemokratischen Landesregierung das Kommunalwahlgesetz im Jahr 2013 geändert. Es sah vor, dass auf die Wahlzettel fortan der Gleichberechtigungsauftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 GG, der Frauenanteil in der konkreten Kommunalvertretung zwei Monate vor der Wahl und das Geschlecht der Kandidat*innen abgedruckt werden.¹⁹ Zudem musste für die Verhältniswahl der Frauenanteil der aussichtsreichsten Plätze jeder Wahlliste angegeben werden.

Nach der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz verstoßen diese geschlechtsspezifischen Angaben auf dem Wahlzettel gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 VerfRhPf.²⁰ Die Freiheit der Wahl gewähre den »unbedingten Schutz« vor staatlicher Einflussnahme durch eine Wahlempfehlung beim Wahlakt. Die freie Willensbildung der Wähler*innen könne zwar durch verfassungsrechtlich legitimierte Gründe beschränkt werden. So sei z. B. eine spezifische Wahlzettelgestaltung zum Zwecke der erleichterten Durchführung der Wahl grundsätzlich rechtfertigbar. Eine Einwirkung auf den Inhalt des Wählerwillens zum Zeitpunkt der Stimmabgabe sei jedoch unzulässig: »Das gilt selbst dann, wenn sie die Verwirklichung materieller Verfassungsaufträge

¹⁸ Zu diesen Entscheidungen *Cara Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 281 ff.

¹⁹ Sechzehntens Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes v. 8.5.2013, GVBl. 2013, S. 139.

²⁰ VerfGH RhPf, Beschluss v. 13.6.2014, VGH N 14/14, VGH B 16/14; am 4.4.2014 war eine Eilentscheidung dazu ergangen, VerfGH RhPf, Beschluss v. 4.4.2014, VGH A 15/14, VGH A 17/14; *Hans-Werner Laubinger*, Frauenförderung und Freiheit der Wahl bei Kommunalwahlen, NVwZ 2014, S. 121.

fördern sollen und keinen parteiergreifenden Charakter haben. Die dann unbedingte Unzulässigkeit der staatlichen Einwirkung auf die Willensbildung des Wählers folgt in diesem Fall bereits aus ihrem unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammentreffen mit dem eigentlichen Wahlakt.«²¹ Dies begründet der Verfassungsgerichtshof mit der Konstitution der demokratischen Ordnung im Wahlakt: Der Wahlakt als »Grundakt demokratischer Legitimation« setze eine unbedingte zeitliche Grenze. Er sei nicht nur der »Kulminationspunkt der Phase der Willensbildung des Volkes«, sondern die »Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers als Ursprung der Staatsgewalt in der Demokratie«.²² Damit verweist das Gericht auf die gewachsene Dogmatik zum Demokratieprinzip, nach der sich in der Freiheit und Gleichheit der Wahl die demokratische Selbstbestimmung – die Volkssouveränität im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG – in Abgrenzung zum Faschismus und dem Kaiserreich manifestiert.

Die fortbestehende und massive Unterrepräsentation von Frauen in den kommunalen Vertretungen erörtert der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht – diese bleibt in der Entscheidung vollständig dethematisiert, obwohl es gerade Sinn und Zweck der Reform des Kommunalwahlgesetzes war, diese zu bekämpfen. Ob der Abdruck geschlechtsspezifischer Angaben auf dem Wahlzettel ein effektives Mittel dafür darstellt, kann fraglich bleiben, dennoch vermag es zu überraschen, dass es bei einem Rechtsfall, bei dem es um die gerechte Repräsentation von Frauen geht, diese als solche nicht benannt wird. Der Verfassungsgerichtshof erwähnt lediglich die Existenz des staatlichen Gleichberechtigungsauftrags. Er erörtert jedoch nicht, was der staatliche Auftrag, die Gleichberechtigung auch tatsächlich durchzusetzen, für die rechtliche Regulierung demokratisch-repräsentativer Wahlprozesse bedeuten könnte.

Diese Dethematisierung – und mithin implizite Abwertung – ist wenig überzeugend, weil die Gleichberechtigung der Geschlechter und deren Durchsetzung, so wie sie in Art. 17 Abs. 3 VerfRhPf und Art. 3 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG festgehalten sind, grundsätzlich über den gleichen verfassungsrechtli-

²¹ VerfGH RhPf, Beschluss v. 13.6.2014, VGH N 14/14 und VGH B 16/14, Rn. 53.

²² Ebenda, Rn. 55.

chen Rang wie die Wahlfreiheit verfügen. Indem das Gericht eine Erörterung dieser Verfassungsnormen unterlässt, privilegiert es den Maßstab der Wahlfreiheit und stellt die Frage nach der fairen Repräsentation von Frauen erst gar nicht. Stattdessen qualifiziert der Verfassungsgerichtshof die Geschlechtsangabe als »Störung« in der privaten Situation der Stimmabgabe, »in der sich der individuelle politische Wille des einzelnen Wählers ungestört entfalten« können soll.²³ Die freie demokratische Entscheidung werde infrage gestellt, da an Wähler*innen appelliert werde, bevorzugt Kandidat*innen desjenigen Geschlechts zu wählen, das unterrepräsentiert sei. Diese Bewertung kann verfassungsrechtlich im Ergebnis richtig sein. Dass ein Mandatsträgerinnenanteil von 16,8% aber möglicherweise eine »Störung« der Institution der repräsentativen Demokratie darstellt, wird nicht einmal andiskutiert. Während die Freiheit der Wahl als Voraussetzung einer »funktionsfähigen Demokratie« gesehen wird,²⁴ scheint eine geschlechtergerechte Repräsentation in kommunalen Vertretungen keine Voraussetzung für diese zu sein. Demokratie und Geschlechtergerechtigkeit haben nach dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz – verfassungsrechtlich – scheinbar nichts miteinander zu tun.

2. Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Im November 2016 legte das Aktionsbündnis »Parité in den Parlamenten« eine Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof ein, um die Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien zu den Landtags-, Bezirkstags-, Gemeinde- und Landkreiswahlen verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen. Das Aktionsbündnis beantragte, diese Regelungen für verfassungswidrig zu erklären und die Gesetzgebung zu verpflichten, die strukturelle Benachteiligung von Frauen in den Aufstellungsverfahren durch paritätische Wahlvorschlagsregeln zu beseitigen. Es argumentierte, dass das Fehlen einer Paritätsregelung gegen die Chancengleichheit von Kandidatinnen verstoße und leitete dies aus dem Gleichberechtigungsgebot, dem Diskriminierungsverbot, der Wahlrechtsgleichheit sowie den Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien her. Außerdem rügte es die Bayerische Gesetzgebung

²³ Ebenda, Rn. 56.

²⁴ Ebenda, Rn. 41.

im Sinne eines pflichtwidrigen Unterlassens dafür, den Förder- und Durchsetzungsauftrag zur tatsächlichen Gleichstellung gemäß Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf, der dem von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG entspricht, nicht umzusetzen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof teilte die verfassungsrechtlichen Ausführungen des Aktionsbündnisses nicht und wies die Popularklage als unbegründet zurück. Dieses Ergebnis kann man durchaus teilen, weil von Verfassungs wegen kein Anspruch auf eine konkrete Maßnahme – hier der Erlass eines Paritätsgesetzes – besteht. Dennoch zeigt sich in den Entscheidungsgründen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs erneut, dass sich Verfassungsrechtler*innen sehr schwer damit tun, strukturelle Ungleichheit, insbesondere das Phänomen einer mittelbaren Diskriminierung, in demokratischen Institutionen zu verhandeln.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof verfolgt entsprechend der althergebrachten Dogmatik eine formale Interpretation der Wahlrechtsgleichheit und des Demokratieprinzips. Die angegriffenen Wahlrechtsvorschriften würden in ihrer neutralen Gestaltung einen formalisierten Wahlvorgang gewährleisten und die Geschlechter gleichbehandeln. Das Fehlen paritätischer Regelungen stelle keine mittelbare Diskriminierung dar, weil die vom Aktionsbündnis behauptete Diskriminierung eine faktische Diskriminierung durch Dritte – nämlich durch die Parteien und Wählergruppen – und damit keine Diskriminierung durch die Regelungen selbst sei. Eine durch das Verhalten von Dritten verursachte faktische Diskriminierung sei nicht vom Schutzzweck des Verbots der mittelbaren Diskriminierung umfasst.²⁵ Auch läge kein Verstoß gegen das Recht von Wählerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe vor, da sich dieses Recht auf die vom Geschlecht unabhängige gleichberechtigte Teilhabe aller Wahlberechtigten beziehe. Ebenso führe eine »gewisse« Unterrepräsentation von Frauen zu keiner Verletzung des Demokratieprinzips. Mit Verweis auf das freie Mandat und dem darin zum Ausdruck kommenden Demokratieverständnis einer Gesamtrepräsentation argumentiert der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass es kein Recht einer Bevölkerungsgruppe auf Repräsentation bzw. kein Erfordernis

²⁵ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Mai 2018 – Vf. 15-VII-16, Rn. 91.

einer spiegelbildlichen Repräsentation des Wahlvolkes gäbe.²⁶ Schließlich bestehe auch keine Pflicht der Gesetzgebung, die gewisse Unterrepräsentation von Frauen zu beseitigen, da sie über einen weiten Gestaltungsspielraum verfüge und daher nicht auf eine konkrete Maßnahme verpflichtet werden könne. Bei der Quote handele es sich außerdem um ein besonders problematisches Instrument zur Gleichstellung, weil es nicht auf Chancensondern auf Ergebnisgleichheit ziele und mit der Gleichheit männlicher Kandidaten sowie der Parteifreiheit in Konflikt stehe.²⁷ Dennoch gesteht der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu, dass das Gleichstellungsgebot gem. Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf grundsätzlich »als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann«. ²⁸

Während der Bayerische Verfassungsgerichtshof ausführlich seine formale Perspektive begründet, fällt auf, dass er zwar durchaus anerkennt, dass es eine andere – nämlich eine materiale – Perspektive geben mag, er aber nicht bereit ist, diese inhaltlich nachzuvollziehen.

Es fällt beispielsweise auf, dass er empirische Zahlen nicht heranzieht, um das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung zu prüfen. Ein numerisches Ungleichgewicht stellt jedoch nach der Dogmatik der mittelbaren Diskriminierung ein Indiz für eine strukturelle Benachteiligung dar, weshalb eine ausführliche Prüfung einer mittelbaren Diskriminierung angezeigt gewesen wäre. Dafür hätte sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof ausführlich mit den in der Realität bestehenden Hindernissen von Frauen in Aufstellungsprozessen, im besten Fall in Rekurs auf politikwissenschaftliche Forschung und empirische Zahlen, auseinandersetzen müssen. Stattdessen verweist er auf bestehende Daten, um die Notwendigkeit von Quotenregelungen infrage zu stellen. So haben die bereits existierenden parteiinternen Quotenregelungen nicht automatisch zu höheren Frauenanteilen geführt, daher läge die Geeignetheit von paritätischen Regelungen nicht auf der Hand. Auch würden die Zahlen zeigen, dass kein akutes Problem vorläge, schließlich sei der Frauenanteil seit 1946 auf etwa 20% bis 30% angestiegen. Eine Beschleunigung dieses Prozesses sei verfassungsrechtlich nicht

²⁶ Ebenda, Rn. 99 ff., 110 ff.

²⁷ Ebenda, Rn. 121 ff., 132.

²⁸ Ebenda, Rn. 133.

geboten.²⁹ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof relativiert damit die faktisch bestehende Ungleichheit in den bayerischen demokratischen Institutionen und verweigert sich einer angemessenen Prüfung einer mittelbaren Diskriminierung, also genau der Rechtsfigur, die strukturelle Ungleichheit im Verfassungsrecht erst adressierbar werden lässt.³⁰

Obwohl die Popularklage ausdrücklich die fehlende Durchsetzung des Gleichberechtigungsgebots rügt, erörtert der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht die Bedeutung des Gleichberechtigungsgebots gemäß Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf für den politischen Bereich. Die Bedeutung des Gleichberechtigungsgebots scheint sich auf den gesellschaftlichen Bereich – insbesondere das Erwerbsleben – zu beschränken. Eine Begründung dafür, warum dies der Fall sein soll, liefert der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht.³¹

Darüber hinaus dethematisiert der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Rolle der politischen Parteien in den Nominierungsprozessen. Er beschreibt sie als »private Dritte«, für deren Verhalten der Staat nicht verantwortlich ist. Dies ist verfassungsrechtlich in mehrfacher Hinsicht wenig überzeugend. Parteien sind keine einfachen »Privaten« wie z. B. Vereine oder Unternehmen.³² Nach Art. 21 GG kommt ihnen eine Schlüsselrolle für die repräsentative Demokratie zu. Sie dienen als Bindeglied zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlicher Demokratie, indem sie auf den Willensbildungsprozess des Volkes einwirken und für die staatlichen Institutionen das Personal rekrutieren. Ihnen kommt für eine geschlechtergerechte Nominierung daher eine besondere Verantwortung zu. In der Vergangenheit haben politische Parteien ihre Parteifreiheit aber überwiegend dazu genutzt, männliche Karriere in der Politik zu befördern. Aufgrund von den oben be-

²⁹ Ebenda, Rn. 148 ff.

³⁰ *Ute Sacksofsky*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl., 1996; *Susanne Baer*, Würde oder Gleichheit, 1995; *Anna Katharina Mangold*, Demokratische Inklusion durch Recht, i.E.

³¹ Die im derzeitigen Diskurs um Parität fehlende ausführliche Erörterung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kritisiert auch *Hans Meyer*, Verboten das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, S. 1245 (1248), mit Bezug zu *Martin Morlok/Alexander Hobusch*, Ade Parité?, DÖV 2019, S. 14.

³² Dazu ausführlich *Berit Völzmann*, Je freier desto besser? – Parteifreiheit und Parität, djbZ 3/2019, S. 130.

reits skizzierten Gründen – Geschlechterstereotype, maskuline politische Kultur, etc. – machen Frauen aufgrund ihres Geschlechts Erfahrungen der Benachteiligung bei der Aufstellung für politische Ämter und Mandate. Obwohl die von dem Aktionsbündnis geforderte Paritätsregelung genau hier ansetzt und ein Gegengewicht bilden würde, diskutiert der Bayerische Verfassungsgerichtshof dies nicht. Er nimmt stattdessen Parteien vom Verbot der mittelbaren Diskriminierung aus und reproduziert damit eine Trennung von Staat und Gesellschaft, die das Gleichheitsrecht nur für staatliche Akteure, nicht jedoch für gesellschaftliche als bindend ansieht. Damit bleibt er hinter der gegenwärtigen Grundrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts weit zurück, nach der auch einfache »Private« dem Verbot der mittelbaren Diskriminierung – mittelbar – unterliegen und der Staat handeln muss, um eine faktische Benachteiligung von Frauen durch Rechtsvorschriften im Zusammenspiel mit dem Verhalten von Privaten zu verhindern. Dies hat das Bundesverfassungsgericht z. B. in der Entscheidung zum Umlageverfahren des Mutterschaftsgeldes deutlich formuliert.³³ An diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anschließend, wäre es jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass eine Wahlrechtsvorschrift, die eine faktische Benachteiligung von Frauen in Nominierungsprozessen nicht unterbindet, gegen das Grundrecht von Frauen, nicht diskriminiert zu werden, verstößt (wobei sich eine Pflicht auf den Erlass einer konkreten Abhilfe nicht begründen ließe).

IV. Geschlechtergerechte repräsentative Demokratie

1. Perspektivwechsel: Individualisierende vs. relationale Demokratie

Derzeit ist ein individualisierendes Demokratieverständnis vorherrschend, das Demokratie unabhängig von ihrem gesellschaftlichen Kontext und ihrem historischen Gewordensein begreift. Anstatt genau hinzusehen und die empirischen Gründe für eine Unterrepräsentation von Frauen zu erörtern, wird in der gegenwärtigen Debatte auf das tradierte – individualisierende – Demokratieverständnis verwiesen, bei dem es auf die soziale Verortung der

³³ BVerfGE 109, 64 (89 ff.).

Subjekte, auf ihr Geschlecht, nicht ankommt. In einem liberalen Sinne bleiben die Mitglieder einer demokratischen Ordnung abstrakte Freie und Gleiche, weshalb in dieser Perspektive Demokratie und Geschlechtergerechtigkeit nichts miteinander zu tun haben.

Mein Argument ist nun, dass das tradierte Demokratieverständnis ein formales ist, weil Verfassungen und Verfassungsdogmatik historische Artefakte und Prozesse sind.³⁴ Die Dogmatik zum Demokratieprinzip ist keine natürliche, die sich aus sich selbst heraus erklärt, sie ist vielmehr historisch gewachsen und muss daher als kontingent verstanden werden.

Eine relationale Verfassungsinterpretation, wie ich sie vorschlage, verfolgt konträr zu einem individualisierenden Gleichheitsverständnis eine Methode, die Gleichheit, und eben auch die demokratische Gleichheit, gesellschaftlich situiert versteht.³⁵ Dann nämlich wird sichtbar, dass es sich bei Staat, Bürgerschaft und Demokratie um historisch männlich geprägte Institutionen handelt und das tradierte Demokratieverständnis kein Augenmerk auf die Geschlechter(un)gleichheit legt. Die moderne liberale Demokratie entstand im Zuge der demokratischen Revolutionen des 18. Jahrhunderts, die jedoch nur die politische Gleichheit der männlichen Bürger, nicht die der Bürgerinnen, durchsetzte. Frauen blieben aus dem Bürgerstatus und der Demokratie ausgeschlossen.³⁶ Wie Andrea Maihofer in ihrer Studie *Geschlecht als Existenzweise* aufzeigt, fallen die Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte mit der wissenschaftlichen »Entdeckung« der binären Geschlechterdifferenz zeithistorisch zusammen. Die entdeckte vermeintliche fundamentale Andersheit der »weiblichen Natur« diente als Legitimation für den Ausschluss

³⁴ Der Entstehungsprozess des Grundgesetzes war nicht durch eine Diskussion über die politische Gleichheit von Frauen geprägt, vielmehr war die Gleichberechtigung von Frauen im Zivilrecht die zentrale Streitfrage und musste von Elisabeth Selbert erst durchgesetzt werden, dazu *Birgit Meyer*, Elisabeth Selbert (1896–1986), in: *Kritische Justiz* (Hrsg.), *Streitbare Juristen*, 1988, S. 427; *Peter Häberle*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, 2010, S. 66 ff.

³⁵ Siehe dazu *Cara Röhner*, *Ungleichheit und Verfassung*, 2019, S. 267 ff.; *dies.*, *Relationale Demokratie*, *Femina Politica* 2/2018, S. 40; *Jennifer Nedelsky*, *Law's Relations*, 2011.

³⁶ *Ute Gerhard*, *Gleichheit ohne Angleichung*, 1990; *Andrea Maihofer*, *Geschlecht als Existenzweise*, 1995; *Ruth Rubio-Marín*, *The Achievement of Female Suffrage in Europe*, *International Journal of Constitutional Law* 2014, S. 4.

von Frauen aus der Rechtssubjektivität und der bürgerlichen Öffentlichkeit als vermeintlich Unvernünftige.³⁷

Auf dieses historische Erbe machen die Verfassungsrechtlerinnen Blanca Rodríguez-Ruiz und Ruth Rubio-Marín unter Rekurs auf Carole Pateman aufmerksam.³⁸ Sie argumentieren, dass die Entstehung einer modernen demokratischen Ordnung mit dem Ausschluss von Frauen verbunden gewesen ist und der ursprüngliche Ausschluss heute noch in der Trennung von maskulin codierter öffentlicher und feminin codierter privater Sphäre bzw. Staat und Gesellschaft fortwirkt. Demokratie müsse daher inklusiv als paritätische Demokratie re-definiert werden.

Für die politische Theorie hat Anne Phillips in ähnlicher Weise argumentiert, dass die gleichberechtigte Präsenz vormals Ausgeschlossener ein demokratisches Prinzip darstellt.³⁹ Denn vor dem Hintergrund des historischen Ausschlusses kommt in einer gleichen Anwesenheit die Anerkennung vormals Ungleicher als politisch Gleiche zum Ausdruck. Eine gleichberechtigte Präsenz von Frauen in staatlichen Institutionen sei also notwendig, um Frauen als politische Gleiche anzuerkennen.

Phillips verfolgt dabei einen nicht-essentialisierenden Ansatz, der anstatt von authentischen oder homogenen Interessen von einem potentiell geteilten Erfahrungswissen ausgeht. Sie betont daher, dass es keine Garantie dafür gibt, dass sich eine verstärkte Präsenz von Frauen auch in eine Politik *für* Frauen übersetzen wird. Darauf kommt es für sie deswegen nicht an, weil bereits die gleichberechtigte Präsenz ein demokratisches Prinzip darstellt.

Was heißt dies nun für mein dogmatisches Argument? Ich argumentiere, dass es kein Zufall ist, dass Frauen in der Politik unterrepräsentiert sind, sondern dass hier die ungleichen gesellschaftlichen Beziehungen fortwirken.

³⁷ *Andrea Maihofer*, *Geschlecht als Existenzweise*, 1995, S. 22 ff.; zur deutschen Frauengeschichte ausführlich *Ute Gerhard*, *Unerhört. Die Geschichte der deutschen Frauenbewegung, 1990*.

³⁸ *Blanca Rodríguez-Ruiz/Ruth Rubio-Marín*, *On Parity, Interdependence, and Women's Democracy*, in: Beverly Baines/Daphne Barak Erez/Tsvi Kahana (Hrsg.), *Feminist Constitutionalism*, 2012, 188 ff.; *Carole Pateman*, *The Sexual Contract*, 1988.

³⁹ *Anne Phillips*, *The Politics of Presence*, 2004.

Daher muss sich auch ein gegenwärtiges Demokratieverständnis mit der ungleichen Realität auseinandersetzen. Es muss also anhand des konkreten Konflikts um die Repräsentation von Frauen weiterentwickelt werden.

Mit einer relationalen Perspektive kann ein neuer Maßstab für das Demokratieprinzip entwickelt werden, der auf eine materiale Wahlrechtsgleichheit und eine gleichberechtigte Teilhabe an der Staatsgewalt gerichtet ist und den ich gerechte Staatlichkeit nenne.

2. Perspektivwechsel: Formale vs. materiale Wahlrechtsgleichheit

In der aktuellen Debatte über die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik wird zum Teil davon ausgegangen, dass im Wahlrecht eine formale Gleichheit gilt und diese der Einführung einer paritätischen Wahlrechtsregelung entgegensteht. Denn nach einer formalen Gleichheit dürfe im Recht nicht an das Geschlecht angeknüpft werden. Formale Wahlrechtsgleichheit wird also als Anknüpfungsverbot interpretiert.

Der vorgeschlagene Perspektivwechsel hat zwei Konsequenzen, die für die aktuelle Debatte und die Bewertung paritätischer Wahlrechtsvorschriften weiterführend sind: Erstens muss der Maßstab der formalen Gleichheit im Wahlrecht selber historisch verortet und darf nicht als absolut gesetzt werden. Dann wird nämlich zweitens deutlich, dass die strenge Formalisierung der Gleichheit im Wahlrecht nicht der zusätzlichen Einführung einer materialen Interpretation entgegensteht, weil es um verschiedene sachliche Anwendungsfälle geht.

Die formale Gleichheit ist als Maßstab im Verfassungsrecht historisch gewachsen. Sie richtete sich gegen das Zensus- und Pluralwahlrecht, das bestimmten männlichen Gruppen mehr Stimmgewicht gewährte, sowie gegen den vollständigen Ausschluss aus dem Wahlrecht aufgrund von bestimmten sozialen Zugehörigkeiten, z. B. aufgrund des Geschlechts. Vor diesem historischen Hintergrund darf heute keine*r mehr aufgrund ihrer*seiner sozialen Zugehörigkeiten bevorzugt oder benachteiligt werden, weil dies gegen die staatsbürgerliche Gleichheit und damit gegen das egalitäre Prinzip der Demokratie verstößt. Niederschlag findet diese Egalität der Staatsbür-

ger*innen insbesondere im numerischen Prinzip der Stimmgleichheit. Das Bundesverfassungsgericht misst daher alle Wahlrechtsvorschriften, die die numerische Stimmgleichheit beeinträchtigen, an einer streng formalen Gleichheit. Differenzierungen, dies hat das Bundesverfassungsgericht u. a. in seinen Urteilen zur 5%-Hürde oder zu den negativen Stimmgewichten geurteilt, sind demnach nur unter sehr strengen Voraussetzungen zulässig und können nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können.⁴⁰

Für die Adressierung von gesellschaftlicher Ungleichheit war diese formale Perspektive grundlegend, um sich erfolgreich gegen die Ungleichbehandlung von Männern aus ökonomischen Gründen und den Ausschluss von Versklavten, Frauen und jüngst auch von vollbetreuten Menschen zu wenden.⁴¹ Sie gerät hinsichtlich gesellschaftlicher Ungleichheitsverhältnisse jedoch an ihre Grenze, wenn es nicht um den vollständigen Ausschluss aus dem Wahlrecht oder um das ungleiche Stimmgewicht, sondern um die Erreichung tatsächlicher Gleichheit in den Parlamenten geht.

Durch ein formales Verständnis demokratischer Gleichheit wird die staatliche Sphäre als eine der fundamentalen Gleichheit konstituiert, weshalb die in der gesellschaftlichen Sphäre existierenden Ungleichheitsverhältnisse in den Hintergrund treten und für die Demokratie unwichtig erscheinen. Eine solche Trennung von Staat und Gesellschaft führt aber dazu, dass die politische Ungleichheit von Frauen als kein demokratisches Problem wahrgenommen wird. Daher bedarf es einer Konzeption von demokratischer Gleichheit, die die unterschiedliche gesellschaftliche Situiertheit der Geschlechter berücksichtigt und sichtbar macht, dass die formale Rechtsgleichheit zu keiner Geschlechtergleichheit führt.⁴² Die existierenden Wahlrechtsgesetze knüpfen – bis auf die Gesetze von Brandenburg und Thürin-

⁴⁰ BVerfGE 121, 266 (297 f.); 124, 1 (19); 129, 300; 131, 316 (338 f.); 135, 259 (286 f.); *Michael Wild*, Die Gleichheit der Wahl, 2003.

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14.

⁴² *Anna Katharina Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem, in: Margarete Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, i.E. Zur Situiertheit im Recht allgemein: *Cathrine MacKinnon*, Sexual Harassment of Working Women, 1979; *Martha Minow*, Making All the Difference, 1990; *Ute Sacksofsky*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl., 1996; *Susanne Baer*, Würde oder Gleichheit?, 1995.

gen – nicht an das Geschlecht an. Sie können aber zugleich nicht verhindern, dass Frauen in Nominierungsverfahren weniger Chancen als Männer haben aufgestellt zu werden. Sie geben also keine Antwort darauf, dass in der politischen Realität das Geschlecht tatsächlich eine ganz entscheidende Rolle spielt und maßgeblich die politischen Chancen von Menschen beeinflusst. Demokratische Gleichheit kann nicht bestehen, wenn im gegenwärtigen rechtlichen Rahmen systematisch Frauen benachteiligt und Männer bevorteilt werden. Daher genügt es verfassungsrechtlich nicht zu konstatieren, dass Frauen sich stärker politisch engagieren oder Parteien wählen müssen, die programmatisch für Geschlechtergerechtigkeit stehen, weil dies eine Individualisierung eines systematischen Problems darstellt. Das Festhalten an einem formalen Gleichheitsbegriff im Wahlrecht spiegelt daher ein Festhalten an Privilegien wider, ohne dass die Privilegien als solche sichtbar werden.

Es bedarf also einer Weiterentwicklung der Wahlrechtsgleichheit, wenn es nicht um Ungleichheit durch Ausschluss oder um ein ungleiches Stimmgewicht, sondern um strukturelle Benachteiligung aufgrund sozialer Zugehörigkeit geht. Es bedarf daher einer antidiskriminierungsrechtlichen Interpretation. Dies gelingt mit einer materialen Perspektive, wie sie bereits für Art. 3 Abs. 2 und 3 GG in der Literatur und Verfassungsrechtsprechung gängig ist.⁴³

Nach Art. 3 Abs. 2 GG sind Frauen und Männer gleichberechtigt; nach dem Gleichberechtigungsgebot in Satz 2 ist es die Aufgabe des Staates, die tatsächliche Gleichberechtigung in der Wirklichkeit auch durchzusetzen. Hinsichtlich der Geschlechterbeziehungen geht das Grundgesetz also davon aus, dass die Realität ungleich strukturiert ist und es daher die Aufgabe des Staates ist, diese ungleiche Realität in eine gleiche zu transformieren. Dafür genügt seine Untätigkeit nicht, sondern er muss die soziale Wirklichkeit aktiv gestalten. Der Staat darf zum Ausgleich typisierbarer Nachteile proaktives Gleichstellungsrecht erlassen. Voraussetzung ist, dass Frauen in einem bestimmten Bereich unterrepräsentiert sind. Daraus folgt also, dass das Recht durchaus an das Geschlecht anknüpfen und Frauen und Männer,

⁴³ So auch *Sina Fontana*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 3/2019, S. 128.

wenn es der Gleichstellung dient, unterschiedlich behandeln darf.⁴⁴ Nach dem Wortlaut des Gleichstellungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist dieses umfassend und ohne Einschränkung formuliert, sodass es nicht nur den gesellschaftlichen Bereich, sondern auch den staatlichen umfasst.⁴⁵ Der Staat ist daher von Verfassungs wegen verpflichtet, die Gleichberechtigung in allen staatlichen Institutionen – in der Legislative, in der Exekutive und in der Judikative – zu verwirklichen und durch aktive Maßnahmen darauf hinzuwirken. Dies entspricht auch seiner völkerrechtlichen Verpflichtung nach der UN-Frauenrechtskonvention, insbesondere Art. 4 Abs. 1 CEDAW.

Die Auseinandersetzung mit einem materialen Gleichheitsverständnis hat zu der Erkenntnis geführt, dass Frauen im Kontext einer patriarchal strukturierten Gesellschaft durch geschlechtsneutrale Regelungen benachteiligt werden können (mittelbare Diskriminierung).⁴⁶ Formal gleiches Recht bedeutet daher noch keine Gleichberechtigung, vielmehr muss genau hingesehen werden, wie sich geschlechtsneutrale Rechtsvorschriften auf die Geschlechtergruppen auswirken (Betroffenenperspektive). Zudem wurde festgestellt, dass eine stark ungleiche Geschlechterverteilung ein Indiz für eine strukturelle Benachteiligung ist.⁴⁷

Diese Erkenntnisse zugrunde legend kann argumentiert werden, dass die stark ungleiche Anwesenheit von Frauen und Männern in den staatlichen Institutionen ein Anzeichen für eine strukturelle Benachteiligung ist. Folglich muss sich auch die Verfassungsdogmatik damit auseinandersetzen und diese strukturelle Ungleichheit thematisieren.

Die Wahlrechtsgleichheit ist daher, in Fällen von struktureller Benachteiligung, parallel zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auszulegen. Der Dogmatik von Art. 3

⁴⁴ *Susanne Baer/Nora Markard*, Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, in: Mangoldt u. a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1 (7. Aufl.), 2018.

⁴⁵ So auch *Hans Meyer*, Verbiendet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenvahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, S. 1245; ohne ausführliche Begründung ablehnend *Antje Ungern-Sternberg*, Kein Parité-Gesetz ohne Grundgesetzänderung, Zur Geschäftsordnung vom 08.02.2019.

⁴⁶ Ebenda; *Anna Katharina Mangold*, Demokratische Inklusion durch Recht, i.E.; *Christa Tobler*, Indirect Discrimination, 2005; aus der Rechtsprechung z. B. EuGH, Urteil v. 31.3.1981, 96/80, Jenkins; EuGH, Urteil v. 11.11.1997, C-409/95, Marschall; BVerfGE 97, 35, Hamburger Ruhegeld; 104, 373, Doppelname; 113, 1, Anwaltsversorgung; 121, 241 Teilzeitbeamtentum; 126, 29, Hamburger Kliniken.

⁴⁷ *Ute Sacksofsky*, Positive Maßnahmen und Verfassungsrecht, ZESAR 2004, S. 208.

Abs. 2 GG folgend ist auch im Wahlrecht von einer ungleichen politischen Realität auszugehen, die zu einer mittelbaren Diskriminierung von Frauen in Nominierungsprozessen führt. Die fortbestehende Geschlechterungleichheit kann sich ohne ausgleichende Regelungen in die staatlichen Institutionen einschreiben und auf diese Weise die demokratische Gleichheit von Frauen beeinträchtigen. Diese strukturelle Benachteiligung darf temporär – bis zum Erreichen von de-facto Gleichheit – durch proaktives Gleichstellungsrecht ausgeglichen werden. Im Ergebnis kann mit einer materialen Interpretation der Wahlrechtsgleichheit argumentiert werden, dass auch im Wahlrecht an das Geschlecht angeknüpft werden darf, um die politische Gleichheit von Frauen zu gewährleisten.

In der aktuellen Entscheidung zum Ausschluss von Vollbetreuten hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Wahlrechtsausschlüsse nicht nur am Grundsatz der Gleichheit der Wahl, sondern auch am Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderung gem. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zu messen sind. Die Wahlrechtsgleichheit und der besondere Diskriminierungsschutz aus Art. 3 Abs. 3 GG seien nebeneinander anwendbar, weil sie unterschiedlichen Schutzzwecken dienen: der Egalität der Staatsbürger und der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderung.⁴⁸ Beim Zugang von Frauen zu den Parlamenten geht es genau um die Überschneidung dieser Schutzzwecke, nämlich um die Beeinträchtigung der staatsbürgerlichen Egalität durch systematische Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, weshalb die vorgeschlagene Auslegung von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG im Lichte von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG eine konsequente Weiterentwicklung dieser Rechtsprechung wäre.

3. Perspektivwechsel: Formales Demokratieprinzip vs. materiales Demokratieprinzip

Der vorgeschlagene Perspektivwechsel von einer individualisierenden zu einer relationalen Demokratie lässt den historischen Entstehungskontext von Demokratie und den ursprünglichen Ausschluss von Frauen aus dieser

⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 49 ff.

sichtbar werden. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei »der Demokratie« historisch bedingt um keine geschlechtsneutrale, sondern männlich dominierte Institution.

Da der Ausschluss von Frauen aus der öffentlichen Sphäre und dem Staat bis heute in einer unzureichenden Anwesenheit von Frauen fortwirkt, gilt es, auch die Dogmatik zum Demokratieprinzip zu erweitern. Genau wie bei der Wahlrechtsgleichheit muss auch bei der Dogmatik zum Demokratieprinzip von der ungleichen Geschlechterrealität ausgegangen werden: Dann ist das Demokratieprinzip darauf gerichtet, den ursprünglichen Ausschluss von Frauen und sein Fortwirken in der unzureichenden Anwesenheit von Frauen in den staatlichen Institutionen durch die Gewährleistung einer gleichen Anwesenheit zu überwinden. In diesem Sinne weist das Demokratieprinzip – parallel zur grundrechtlichen Dogmatik – eine gewährleistende Dimension auf: Es gewährleistet die gleichberechtigte Anwesenheit von Frauen als ehemals Ausgeschlossene und damit die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Staatsgewalt. Dies setzt einen diskriminierungsfreien Zugang von Frauen zu staatlichen Institutionen voraus und erfordert daher Regelungen, die eine mittelbare Diskriminierung beim Zugang zu staatlichen Institutionen unterbinden.

Eine solche Interpretation des Demokratieprinzips kann unmittelbar an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschließen, nach der Demokratie die effektive Einflussnahme des demokratischen Volkes auf die Staatsgewalt bedeutet.⁴⁹ Auch Frauen muss es möglich sein, effektiv an der Staatsgewalt mitzuwirken. Ein relationaler Begriff von Demokratie eröffnet also einen Maßstab für gerechte Staatlichkeit, weil er die geschlechtergerechte Besetzung von staatlichen Ämtern als Voraussetzung einer demokratischen Staatsordnung konzipiert. Demokratie bedeutet also nicht nur formale staatsbürgerliche Gleichheit, sondern auch die Gewährleistung der gleichberechtigten Präsenz der zuvor Ausgeschlossenen in allen staatlichen Institutionen.

⁴⁹ Dies argumentiert *Silke Laskowski*, Pro Parité!, djbZ 2014, S. 93; *dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, STREIT 2/2015, unter Rekurs auf BVerfGE 83, 60, 71 f., Ausländerwahlrecht.

V. Paritätsgesetze

In der aktuellen Debatte um die gerechte Repräsentation von Frauen in den Parlamenten gelten Paritätsgesetze als Lösung: Indem sie die politischen Parteien dazu verpflichten, eine gleiche Anzahl von Frauen und Männern aufzustellen, bilden sie ein Gegengewicht zur männlichen politischen Kultur.⁵⁰ Sie sollen also durch eine erzwungene Verhaltensänderung einen Kulturwandel innerhalb der Parteien einleiten. Zugleich verteilen Paritätsgesetze politische Macht zwischen den Geschlechtern um. Eine Vielzahl der Mandate, die in der Vergangenheit an Kandidaten gegangen sind, müssen nun durch Kandidatinnen besetzt werden. Vor allem dieser Aspekt der Machtumverteilung vermag die politischen Widerstände gegen Paritätsgesetze besonders gut erklären und macht sichtbar, worum es bei Paritätsgesetzen im Kern geht – nämlich um die politische Machtfrage.

1. Frankreich, Brandenburg und Thüringen

Die französischen Vorbilder und die in Brandenburg⁵¹ und Thüringen⁵² frisch verabschiedeten Gesetze zeigen, dass unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten für Paritätsvorschriften existieren. Bei der Verhältniswahl gilt das Reißverschlussprinzip, nach dem auf den Wahlvorschlägen abwechselnd Männer und Frauen bzw. Frauen und Männer aufzustellen sind. In Brandenburg wird der Wahlvorschlag aus zwei Listen, die jeweils die Reihenfolge der Frauen und Männer festlegen, gebildet. Menschen mit einem dritten Geschlecht können sich in Brandenburg für eine der Listen entscheiden.⁵³ In Thüringen wird eine Landesliste nach dem Reißverschlussprinzip gewählt.

⁵⁰ *Helga Lukoschat/Jana Belschner*, Macht zu gleichen Teilen. Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, 3. Aufl., Sep. 2019.

⁵¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I, 12. Februar 2019.

⁵² Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung, Landtag Thüringen Drucks. 6/6964, geänderte Beschlussempfehlung Drucks. 6/7450.

⁵³ Dies könnte nach dem Urteil des BVerfG zur Dritten Option (BVerfGE 147, 1) gegen das Recht von Menschen mit dem dritten Geschlecht verstoßen, in ihrem Geschlecht anerkannt zu werden und sich nicht falsch zu ordnen zu müssen.

Menschen mit dem dritten Geschlecht können hier unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Wenn vor einer Person mit dem dritten Geschlecht ein Mann auf der Liste steht, dann muss nach der Person mit dem dritten Geschlecht eine Frau aufgestellt werden und vice versa.⁵⁴

Wird das Reißverschlussprinzip nicht eingehalten, dann gibt es unterschiedliche Sanktionsmöglichkeiten. Nach dem brandenburgischen Paritätsgesetz werden eingereichte Wahlvorschläge, die dem Reißverschlussprinzip nicht entsprechen, neu geordnet und nur die letzten Listenplätze nichtparitätisch besetzt.⁵⁵ Eine Ausnahme ist für Parteien vorgesehen, die satzungsgemäß nur eine Geschlechtergruppe vertreten. In Thüringen werden Wahlvorschläge nicht zur Wahl zugelassen, wenn sie dem Reißverschlussprinzip nicht entsprechen bzw. sie werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, der die Vorgabe noch erfüllt (Teilzurückweisung).⁵⁶

Damit folgt Thüringen im Wesentlichen dem französischen Vorbild. Auch hier dürfen Parteien bei den Kommunal-, Regionalrats-, Senats- und Europawahlen nicht antreten, wenn die Wahlvorschläge der gesetzlichen Vorgabe nicht entsprechen. Dies hat sich als sehr effektiv erwiesen, weil der Frauenanteil auf etwa 50% angestiegen ist. Für die Wahlen zur französischen Nationalversammlung existiert jedoch nur eine finanzielle Sanktion im Nachgang der Wahl. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Parteien Einbußen bei der Parteienfinanzierung in Millionenhöhe hingenommen haben, um deutlich mehr Männer aufstellen zu können.

Konträr zu Frankreich haben weder Brandenburg noch Thüringen Paritätsvorschriften für die Mehrheitswahl in den Wahlkreisen erlassen. In Frankreich werden bei Mehrheitswahlen in jedem Wahlkreis immer eine Frau und ein Mann in das Parlament gewählt (sog. Tandem oder Wahlkreisduo). Während in Frankreich die Wähler*innen immer eine Frau und einen Mann derselben Partei wählen müssen, sah der abgelehnte Gesetzesentwurf der

⁵⁴ Dies stellt keine Bevorteilung von Menschen mit dem dritten Geschlecht dar, sondern entspricht dem demokratischen Prinzip des Minderheitenschutzes bzw. stellt die Inklusion in ein ansonsten binär konzipiertes Wahlrecht dar.

⁵⁵ § 25 Abs. 3 S. 4 - 5, § 30 Abs. 1 Nr. 2 S. 2 BbgLWahlG (tritt am 30.06.2020 in Kraft).

⁵⁶ § 29 Abs. 5, § 30 Abs. 1 S. 3 - 4 ThürLWahlG (trat am 01.01.2020 in Kraft).

Fraktion Bündnis90/Die Grünen in Brandenburg die Möglichkeit vor, auch eine Frau und einen Mann von verschiedenen Parteien wählen zu können.⁵⁷

Dass die Länder Brandenburg und Thüringen auf eine paritätische Wahlrechtsvorschrift für die Mehrheitswahl verzichtet haben, hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass die Einführung eines Tandem- oder Duoprinzips zu einer zu hohen Abgeordnetenanzahl in den Landtagen führen würde. Um dies zu verhindern, müssten Wahlkreise zusammengelegt werden. Dies dürfte sich als politisch sehr schwieriges Unterfangen erweisen. Um die Reduzierung von Wahlkreisen zu umgehen, wurde vorgeschlagen, dass die Parteien pro Wahlkreis immer eine Frau und einen Mann aufstellen und die Wähler*innen entscheiden, wer von beiden zum Zuge kommt. Aus rechtlicher Sicht ist dies eine charmante Variante, weil die Entscheidung über das Geschlechterverhältnis nicht vom Wahlrecht, sondern von den Wähler*innen getroffen wird. Es könnte jedoch eine mittelbare Diskriminierung von Frauen drohen, weil Frauen typischerweise über weniger finanzielle Ressourcen (Vermögensungleichheit, Entgeltungleichheit) für einen Wahlkampf verfügen und daher im Vergleich zu ihren männlichen Parteikollegen de facto weniger Chancen haben könnten. Auch wäre zu beobachten, wie sich der Wahlkampf zwischen der Kandidatin und dem Kandidaten innerhalb der Partei auswirkt.

Da es in Brandenburg und Thüringen bisher an Regelungen für die Wahlkreise fehlt, bleibt abzuwarten, inwieweit die bisherigen Reformen der Wahllisten die Frauenanteile in den Landtagen steigern werden. Möglicherweise wird von den erlassenen Gesetzen ein gewisser »erzieherischer Effekt« für die Direktmandate zu beobachten sein, dennoch muss derzeit davon ausgegangen werden, dass die alleinige Reform der Wahllisten nicht ausreichend sein wird, um eine paritätische Anwesenheit von Mandatsträgerinnen in Brandenburg und Thüringen zu gewährleisten.

⁵⁷ Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Brandenburgischer Landtag, Drucks. 6/8210, S. 10.

2. Verfassungsrechtliche Einwände und deren Bewertung

Gegen die bereits erlassenen Paritätsgesetze werden in der aktuellen Diskussion verfassungsrechtliche Einwände formuliert, die es nun zu diskutieren gilt.

Monistische Repräsentation

Es wird eingewendet, dass die erlassenen Paritätsregelungen mit dem monistischen Repräsentationsprinzip des Grundgesetzes konfliktieren, weil das freie Mandat der Abgeordneten einer Gruppenrepräsentation entgegenstehe.

Daher muss zunächst das Repräsentationsverständnis des Grundgesetzes untersucht werden. Dabei ist im Sinne einer relationalen Perspektive die historische Einordnung zum Verständnis des Repräsentationsbegriffs weiterführend.

Das Repräsentationsmodell des Grundgesetzes – bzw. der Verfassungswissenschaft und Verfassungsdogmatik – ist ein historisch gewachsenes. Es wurzelt in der seit den demokratischen Revolutionen des 18. Jahrhunderts begründeten Abgrenzung zur direkten Demokratie und zum imperativen Mandat, das die Abgeordneten an ihre partikularen Wählergruppen bindet. Konträr dazu wird mit dem freien Mandat die Idee begründet, dass die Abgeordneten die gesamte (historisch männlich definierte) demokratische Nation repräsentieren.⁵⁸ So hat etwa Edmund Burke formuliert: »Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests (...); but Parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest,

⁵⁸ Zu diesem Verständnis exemplarisch *E.-W. Böckenförde*, § 34 Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HDStR, Band III: Demokratie – Bundesorgane, S. 31. Kritisch zu der darin verkörperten Einheitsidee: *Volker Neumann*, Repräsentation als staatsrechtswissenschaftliches Thema vom Vormärz bis heute, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Repräsentation, 2019, S. 15 m.w.N.; *Hans Meyer*, Repräsentation und Demokratie, in: Horst Dreier (Hrsg.), Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe: Legitimität – Repräsentation – Freiheit, 2005, S. 99; *Lena Foljanty*, Demokratie und Partizipation, in: dies./Ulrike Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft, S. 287 ff.; pluralistisch *Kathrin Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 85 ff., Zitat S. 89 f.; *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, JöR 2019, 427; dies., Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, Analysen & Argumente, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019.

that of the whole – where not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.«⁵⁹

Dieses Repräsentationsverständnis rührt daher aus der Zeit, in dem sich das Parlament gegenüber der Monarchie behaupten und in der die bürgerlichen Kräfte um die Etablierung eines repräsentativ-demokratischen Herrschaftsmodells ringen mussten.⁶⁰ Dieses auf Einheit – statt Vielfalt – gerichtete und daher unitäre Repräsentationsverständnis⁶¹ drehte sich jedoch nicht um eine gleichberechtigte Repräsentation der Geschlechter, weshalb die Verweise auf das freie Mandat und die Annahme, dass durch die Gesamtheit der Abgeordneten eine Gesamtrepräsentation des demokratischen Wahlvolkes in der grundgesetzlichen Ordnung erreicht wird,⁶² nicht ausreichend reflektieren, dass das Repräsentationsmodell historisch nichts zu einer geschlechtergerechten Repräsentation sagt – ganz im Gegenteil waren Frauen aus diesem ausgeschlossen.

Darüber hinaus führen die aktuellen Paritätsgesetze keine Gruppenrepräsentation ein und negieren daher auch nicht die Annahme, dass die gewählten Abgeordneten das gesamte demokratische Volk repräsentieren. Repräsentative Demokratien reagieren auf den Umstand, dass in großen Kontexten eine demokratische Selbstorganisation unter Beteiligung aller Mitglieder nicht mehr möglich ist, sondern eine kleine Gruppe von Menschen zum Regieren auf Zeit ausgewählt werden muss.⁶³ Diese Gruppe erhält für eine Legislaturperiode den Auftrag, im Namen aller Mitglieder die politischen Entscheidungen durch von der Verfassung festgelegte Verfahren zu treffen.

⁵⁹ *Edmund Burke*, Speech to the electors, in: *Burke's Politics*, 1959, S. 116.

⁶⁰ Im Überblick dazu *Volker Neumann*, Repräsentation als staatsrechtswissenschaftliches Thema vom Vormärz bis heute, in: *Rüdiger Voigt* (Hrsg.), *Repräsentation*, 2019, S. 15 m.w.N.

⁶¹ Kritisch dazu *Hans Meyer*, Repräsentation und Demokratie, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe: Legitimität – Repräsentation – Freiheit*, 2005, S. 99 (100 ff.).

⁶² Z.B. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26.03.2018, Vf. 15-VII-16, Rn. 110 ff. sowie aktuell zu Parität *Martin Morlok/Alexander Hobusch*, Ade Parité?, *DÖV* 2019, S. 14 (17); aus der BVerfG-Rechtsprechung zum freien Mandat und der Gesamtrepräsentation BVerfGE 130, 318 (342); 134, 141 (172).

⁶³ Zu den unterschiedlichen Demokratiemodellen und geschlechtergerechter Repräsentation *Anna Katharina Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem, in: *Margarete Schuler-Harms* (Hrsg.), *Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie*, i.E.

In diesem Sinne besteht – auch bei Paritätsgesetzen – die Fiktion, dass Abgeordnete den demokratischen Demos repräsentieren.

Konträr zu einem unitären, weist ein pluralistisches Repräsentationsverständnis darauf hin, dass durch die demokratischen Verfahren gegenläufige Interessen, gesellschaftliche Vielfalt und Machtasymmetrien bearbeitet und in demokratische Politiken überführt werden können. Ein solches Verständnis von Repräsentation beschreibt repräsentative Demokratie daher als kommunikativen Prozess, in welchem möglichst verschiedene gesellschaftliche Blickwinkel beteiligt sein sollten. Daher muss aus dieser Perspektive ein diskriminierungsfreier Zugang zu demokratischen Prozessen gewährleistet sein.⁶⁴

Paritätsgesetze sind sowohl mit einem unitären als auch einem pluralistischen Repräsentationsbegriff vereinbar. Denn sie führen keine geschlechtliche oder ständische Repräsentation in dem Sinne ein, dass Frauen mit ihrer Wahlstimme ihre Repräsentantinnen Männer mit ihrer Stimme ihre Repräsentanten wählen und die Geschlechtergruppen jeweils ausschließlich durch die von ihnen gewählten Abgeordneten repräsentiert werden.⁶⁵

Paritätsgesetze basieren also nicht auf der Annahme, dass männliche Abgeordnete nicht auch die Interessen und Anliegen von Frauen repräsentieren können. Selbstverständlich können sich grundsätzlich auch Männer für Gleichstellungspolitik einsetzen. Es geht vielmehr um eine Umkehr des Ausschlusses von Frauen aus dem Staat und im Kern um eine gleichberechtigte Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt. Es soll sichergestellt werden, dass auch Frauen in die kleine Gruppe der Abgeordneten gewählt werden, um an den politischen Entscheidungen für eine begrenzte Zeit mitzuwirken und das demokratische Volk im Parlament zu repräsentieren. Die Gewährleistung einer gleichberechtigten Teilhabe an der demokratischen Herrschaft – ein diskriminierungsfreier Zugang zur Staatsgewalt – bedeutet also nicht die Aufgabe eines unitären Repräsentationsmodells.

⁶⁴ *Kathrin Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 85 ff.; *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheorische Überlegungen, JöR 2019, 427; *dies.*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, Analysen & Argumente, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019.

⁶⁵ Die Einführung solch eines Modells wäre verfassungsrechtlich unzulässig, weil es gegen die Allgemeinheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) verstoßen würde.

Die Einwände, es gehe primär darum, die Interessen von bestimmten Geschlechter-Gruppen im Sinne einer geschlechtlichen Repräsentation zu vertreten, gehen genau an dieser Zwecksetzung vorbei. Sie betonen zu stark, dass die erlassenen Wahlrechtsvorschriften nun an das Geschlecht anknüpfen, anstatt zu würdigen, dass dies dazu dient, die politische Gleichheit von Frauen nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität zu erreichen.

Parteifreiheit

Ein Paritätsgesetz beschränkt die Parteien in ihrer Freiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG, frei über die Aufstellung ihres politischen Personals zu entscheiden. Diese Beeinträchtigung ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Insbesondere handelt es sich beim Reißverschlussprinzip um eine verhältnismäßige gesetzliche Verpflichtung. Die Parteien haben in den letzten 70 Jahren gezeigt, dass sich »freiwillig« nur sehr langsam etwas ändert und von keiner kontinuierlichen Fortschrittsgeschichte der politischen Gleichberechtigung ausgegangen werden kann. Die Bundestagswahl im Jahr 2017 sowie die Landtagswahlen im Jahr 2019 haben gezeigt, dass erhebliche Rückschritte zu beobachten sind. Die Frauenanteile sind um etwa 7% - 11% gesunken.⁶⁶ Mangels wirksamer Selbstverpflichtungen sind gesetzliche Vorschriften also erforderlich.

Die Verpflichtung auf das Reißverschlussprinzip ist auch angemessen, weil sie die Parteifreiheit nicht über das Ziel der Erreichung der Chancengleichheit für Frauen im politischen Prozess hinausgehend beeinträchtigt. Da das Grundgesetz den Parteien die bedeutsame Rolle in Art. 21 GG zuweist, als Bindeglied zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlicher Demokratie zu dienen, und sie ihre Freiheit bisher überwiegend zugunsten männlicher Kandidaten genutzt haben, ist eine gesetzliche Verpflichtung angemessen, um die demokratische Gleichheit von Frauen durchzusetzen.⁶⁷ Die Parteien können weiterhin darüber frei entscheiden, welche Personen

⁶⁶ Die Frauenanteile sind nach den letzten Wahlen wie folgt gesunken: im Bundestag von 37% auf 31%, in Brandenburg von 39% auf 32%, in Sachsen von 34% auf 27% und in Thüringen von 42% auf 31%.

⁶⁷ *Berit Völzmann*, Je freier desto besser? – Parteifreiheit und Parität, djbZ 3/2019, S. 130.

sie für politisch fähig halten und welche ihre Programmatik besonders gut verkörpern, sie müssen allein das Geschlechterverhältnis beachten.

Für Parteien, die die Gleichberechtigung der Geschlechter ablehnen (wie etwa rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien), wiegt das Reißverschlussprinzip noch einmal schwerer. Diese Parteien lehnen jedoch fundamentale Verfassungsgrundsätze ab und bewegen sich damit außerhalb des Demokratischen. Daher kann ihre programmatische Ausrichtung kein Maßstab für die Auslegung der Parteifreiheit sein.

Das Reißverschlussprinzip stellt auch vor dem Hintergrund, dass die meisten Parteien einen geringeren Frauenanteil in ihrer Mitgliedschaft aufweisen, keine unangemessene Beeinträchtigung der Parteifreiheit dar. Es liegt in ihrer Verantwortung als Bindeglied zur staatlichen Demokratie, ausreichend politisches Personal zu rekrutieren und aufzubauen.⁶⁸

Wahlrechtsgleichheit männlicher Bewerber

Da die Paritätsgesetze von Brandenburg und Thüringen ein Reißverschlussprinzip vorsehen, können sich die Kandidaten und Kandidatinnen nur auf die Hälfte der Listenplätze bewerben. Darin könnte eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts und damit ein Verstoß gegen die passive Wahlrechtsgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gesehen werden. Eine Ungleichbehandlung setzt jedoch eine konkrete Benachteiligung der einen Geschlechtergruppe gegenüber der anderen voraus. Da beim Reißverschlussprinzip beide Geschlechtergruppen sich jeweils nur auf 50% der Listenplätze bewerben können, besteht eine solche nicht. Keine Geschlechtergruppe ist benachteiligt oder bevorteilt. Allein der Umstand, dass das Wahlrecht mit einer paritätischen Regelung an das Geschlecht anknüpft, genügt nicht für einen Gleichheitsverstoß, vielmehr bedarf es einer konkreten Bevorteilung oder Benachteiligung aufgrund des Geschlechts.

⁶⁸ »Denn beim Zutritt zum Parlament geht es nicht um Parteigremien, sondern um ein staatliches (Verfassungs-)Organ, für das die Parteien Kandidaten nicht nur aus ihren Mitgliederreihen, sondern aus dem gesamten Volksgewinnen können.«, so pointiert *Frauke Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?, VerfBlog, 25.02.2019.

Selbst wenn man in dem Umstand, dass sich Parteimitglieder in einem Reißverschlussmodell nicht auf alle Listenplätze bewerben können, als Benachteiligung aufgrund des Geschlechts wertet, dann wäre diese nicht gleichheitswidrig, weil sie der Durchsetzung der politischen Gleichheit von Frauen dient. Das Reißverschlussmodell gewährleistet, dass Bewerberinnen die gleiche Chance wie Bewerber haben, von den Parteien aufgestellt und von dem Wahlvolk in die Parlamente gewählt zu werden. Dies kann entweder durch eine materiale Interpretation der Wahlrechtsgleichheit und des Demokratieprinzips oder im Wege der Rechtfertigung über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsdogmatisch begründet werden.⁶⁹

Chancen- und Ergebnisgleichheit

In der Diskussion um Paritätsgesetze spielt die Differenzierung zwischen Chancen- und Ergebnisgleichheit eine wichtige Rolle, weil in der verfassungsrechtlichen Literatur angenommen wird, dass nur solche Gleichstellungsmaßnahmen zulässig sind, die auf Chancengleichheit und nicht auf Ergebnisgleichheit zielen.⁷⁰

Mit Ergebnisgleichheit bzw. dem Begriff einer starren Quote ist der Umstand gemeint, dass bei der Besetzung einer Position Frauen nach einer bestimmten Quote bevorzugt werden und zwar unabhängig von ihrer Leistung und Qualifikation. Demgegenüber soll Chancengleichheit sicherstellen, dass alle Menschen unabhängig von ihrem Geschlecht die gleiche Chance haben, sofern sie gleich qualifiziert sind. Damit soll gewährleistet werden, dass sich die leistungsstärkere Person unabhängig von ihrem Geschlecht in einer Konkurrenzsituation durchsetzt (Leistungsprinzip).

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG spricht weder von Ergebnis- noch von Chancengleichheit, sondern formuliert, dass bestehende Nachteile durch staatliches Han-

⁶⁹ Dazu auch *Sina Fontana*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 3/2019, S. 128.

⁷⁰ Z. B. *Christine Langenfeld*, Art. 3 Abs. 2, 3 GG, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 74, Mai 2015, Rn. 89 ff.; differenziert *Lerke Osterloh/Angelika Nußberger*, Art. 3 GG, in: Sachs, Grundgesetz, Rn. 288; für eine materiale Perspektive *Susanne Baer/Nora Markard*, Art. 3 Abs. 2, 3 GG, in: Mangoldt u. a., Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1 (7. Aufl.), 2018. Aus der europäischen Rechtsprechung EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-450/93, Kalanke; EuGH, Urteil v. 11.11.1997, C-409/95, Marschall.

deln zu beseitigen sind. In der Begründung der Gemeinsamen Verfassungskommission heißt es zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, dass die Formulierung klarstellen soll, dass »es darum geht, eine faktische Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu erreichen.« Eine starre Quote von 50% wurde (ohne weitere Ausführungen) für unzulässig erachtet. Dennoch seien »Benachteiligungssituationen vorhanden«, »die beseitigt werden sollen.«⁷¹

Für den Bereich der Verwaltung hat der Europäische Gerichtshof in diesem Sinne geurteilt, dass bei Beförderungsstellen ein automatischer Vorrang von Frauen bis zum Zeitpunkt, ab dem ein Anteil von 50% erreicht ist, unzulässig sei und es aufgrund des Leistungsprinzips immer einer Berücksichtigung des männlichen Bewerbers bedürfe.⁷² Da aufgrund von Geschlechterstereotypen und der geschlechtlichen Arbeitsteilung Frauen auch bei gleicher Qualifikation nicht über die gleichen Chancen im öffentlichen Dienst verfügen, sei aber eine Bevorzugungsregelung mit Öffnungsklausel zulässig.⁷³

Für den politischen Bereich kann beobachtet werden, dass Parteien ohne wirksame Selbstverpflichtung durchgehend deutlich weniger Frauen als Männer für Wahlen nominieren.⁷⁴ Dies wird insbesondere daran deutlich, dass selbst die Parteien, die sich auf 50% bei Listenwahlen verpflichtet haben und programmatisch für Gleichberechtigung stehen, bei den Direktmandanten diese Quote nicht erreichen.⁷⁵ Am Beispiel der CDU, die bei den Bundestagswahlen regelmäßig den Löwenanteil der Direktmandate gewinnt, zeigt sich darüber hinaus, dass Frauen insbesondere bei aussichtsreichend

⁷¹ BT-Drucks. 12/6000, S. 50.

⁷² EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-450/93, Kalanke, Rn. 21 ff. Kritisch zur Disqualifizierung von Erfolgsquoten, da Art. 2 Abs. 4 der RL 76/207 nicht ausreichend gewürdigt worden sei, *Ute Sacksofsky*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl., 1996, S. 407 ff.

⁷³ Ebenda, Rn. 29 f.

⁷⁴ Bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag stellten die Parteien ohne wirksame interne Quote die folgenden Anzahlen von Männer und Frauen für die Wahllisten auf: CDU: 256 Männer, 169 Frauen (39%); CSU: 54 Männer, 20 Frauen (27%); FDP: 260 Männer, 76 Frauen (22%); AfD: 205 Männer, 30 Frauen (12%). Für die Wahlkreise stellten diese Parteien zudem auf: CDU: 197 Männer, 56 Frauen (22%); CSU: 38 Männer, 8 Frauen (21%); FDP: 241 Männer, 58 Frauen (19%); AfD: 256 Männer, 30 Frauen (10%). Zahlen aus: *Der Bundeswahlleiter*, Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, 2017, S. 10, 12.

⁷⁵ Die Linke: 201 Männer, 97 Frauen (32%); Bündnis90/die Grünen: 173 Männer, 125 Frauen (41%). *Der Bundeswahlleiter*, Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, 2017, S. 10, 12.

Kandidaturen seltener aufgestellt werden: Während bei der Bundestagswahl 2017 der Frauenanteil der CDU-Landeslisten (entsprechende des internen Quorums von 40%) bei 39% lag, betrug der Anteil bei den Direktmandaten nur 22%. Da die CDU 185 Sitze über die Direktmandate gewann und ihr zusätzlich noch weitere 15 Sitze zustanden, die über die Liste vergeben wurden, wurden 159 Männer und 41 Frauen von der CDU in den Bundestag gewählt.⁷⁶ Dies entspricht einem Anteil von 20%. An diesen empirischen Zahlen wird deutlich, dass »Chancengleichheit« nur in der Höhe einer wirksamen Verpflichtung besteht – sei es einer parteiinternen oder gesetzlichen. Chancen- und Ergebnisgleichheit lassen sich daher nicht einfach voneinander trennen. Daher muss auch die Gleichsetzung von 50% und Ergebnisgleichheit hinterfragt werden. Möglicherweise bedarf es einer Verpflichtung auf 50%, um Chancengleichheit de-facto zu erreichen.

Für die Ausgestaltung des Wahlrechts ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber nach Art. 38 Abs. 3 GG ein weiter Entscheidungsspielraum zusteht (und zudem im politischen Bereich kein Leistungsprinzip existiert). Er kann über das Wahlsystem frei entscheiden und muss innerhalb des gewählten Systems die Wahlrechtsgrundsätze und die Gleichberechtigung verwirklichen.⁷⁷

Die Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen schreiben mit dem Reißverschlussprinzip kein Ergebnis für die Landtage fest, sondern setzen am Aufstellungsprozess an, indem sie garantieren, dass Frauen und Männer die gleiche Chance haben nominiert zu werden. Für die Entscheidung, welche Kandidatinnen und Kandidaten in die Parlamente einziehen, bedarf es der Wahlentscheidung des Wahlvolks. Für das Geschlechterverhältnis nach der Wahl kommt es daher u. a. darauf an, ob die Parteien einen Mann oder eine Frau auf den ersten Platz der Wahlliste setzen, ob eine gerade oder ungerade Anzahl von Sitzen im Parlament erreicht wurde und ob auch Menschen mit einem dritten Geschlecht unter den Gewählten sind. Darüber hinaus gibt es bisher keine Regelung für die Direktmandate, weshalb auch dieser Umstand zeigt, dass das Reißverschlussprinzip alleine keine Geschlechterparität

⁷⁶ *Der Bundeswahlleiter*, Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, 2018, S. 103.

⁷⁷ Dazu ausführlich *Frauke Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?, VerBlog, 25.02.2019.

in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen herstellen wird – mithin nicht automatisch zu einer Ergebnisgleichheit führt.

Für die Reform der Wahlkreise existieren verschiedene Vorschläge, die bereits weiter oben dargelegt wurden. Den Tandem-Modellen ist gemein, dass immer eine Frau und ein Mann pro Wahlkreis in das Parlament gewählt werden, auch wenn es der Entscheidung der Wählenden überlassen bleibt, welche Personen das genau sind. Hier liegt es nahe, von Ergebnisgleichheit zu sprechen. Frauke Brosius-Gersdorf argumentiert daher, dass der Gesetzgeber mit solch einer Regelung über das Ziel der Chancengleichheit hinaus schieße und nachweisen müsse, dass in dem alternativen Modell, in dem durch den Wahlakt entschieden wird, ob ein Mann oder eine Frau in das Parlament einzieht, keine Chancengleichheit besteht; ansonsten drohe eine Bevormundung der Wählerschaft. Auch wenn dieser Einwand prima facie nachvollziehbar ist, bleibt er dennoch hinterfragbar. Denn wenn man davon ausgeht, dass dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiterer Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zusteht und die Ablehnung der Ergebnisgleichheit sich aus der Ablehnung einer leistungsunabhängigen Frauenförderung speist, dann besteht im Wahlrecht konträr zum Erwerbsleben der Unterschied, dass keine Konkurrenzsituation vorliegt, in der Frauen »zulasten« von Männern bevorzugt werden. Frauen werden nicht zum Nachteil von Männern gewählt, weil die Geschlechter nicht um einen Sitz konkurrieren. Männer und Frauen würden daher alleine mit einer Person eines dritten Geschlechts konkurrieren. Daher ist die Wahlgleichheit von männlichen Kandidaten nicht durch »Ergebnisgleichheit« beeinträchtigt.

Im Ergebnis dürfte der qualitative Unterschied von einem Tandem-Modell zu einer paritätischen Wahlliste somit marginal sein. Daher erscheint es nicht konsequent zu sein, bei paritätisch besetzten Wahllisten von Chancengleichheit und bei den Wahlkreis-Tandems von Ergebnisgleichheit zu sprechen. In beiden Fällen setzen die Regelungen – im Sinne der Chancengleichheit – am Aufstellungsverfahren an und verpflichten die Parteien dazu, eine gleiche Anzahl von Frauen und Männern aufzustellen, es bleibt aber in beiden Fällen den Wählenden überlassen, welche Wahllisten bzw. Wahlkreis-Tandems sie wählen. Ebenso wird in beiden Fällen durch die paritätischen Vorgaben für die Aufstellung die geschlechtliche Zusammensetzung des

Parlaments in paralleler Art und Weise beeinflusst. Abweichungen von einer Ergebnisparität werden bei den Wahllisten durch die Besetzung des ersten Listenplatzes und durch ungerade Sitzanzahlen erzeugt. Bei Wahlkreis-Tandems sind Abweichungen von der Ergebnisparität denkbar, wenn Personen mit einem dritten Geschlecht ins Parlament gewählt werden. Aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers sowohl für das Wahlrecht als auch für die Umsetzung des Gleichstellungsgebots dürfte es ihm zusammenfassend nicht verwehrt sein, beide Wahlsysteme zur Durchsetzung der de-facto Gleichberechtigung in den Parlamenten im Sinne der Parität zu reformieren.

VI. Ausblick: Paritätsgesetze als transformative Instrumente

Ein Paritätsgesetz zugunsten von mehr Frauen in den Parlamenten wirft die Frage auf, ob auch für andere soziale Gruppen Regelungen erforderlich sind. Zugespielt könnte man fragen, ob es einer spiegelbildlichen Repräsentation der Gesellschaft im Parlament bedarf. Pluralistische Repräsentationskonzepte weisen darauf hin, dass es keiner proportionalen Repräsentation für die demokratische Aushandlung von Machtungleichheiten und gegenläufigen Interessen bedarf, dass aber dennoch männlich dominierte Parlamente die demokratische Deliberation verengen und auf eine systematische Benachteiligung hinweisen.⁷⁸ Dies gilt nicht nur für Frauen, sondern auch für andere gesellschaftliche Achsen der Ungleichheit.

Verschiedene Ungleichheitsverhältnisse sollten jedenfalls nicht gegeneinander ausgespielt werden. Eine unzureichende Präsenz sozial marginalisierter Gruppen – z. B. von Migrant*innen⁷⁹ oder der LGBTI-community⁸⁰ – ist kein Argument gegen die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen. Zwar ist die

⁷⁸ *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheorische Überlegungen, JöR 2019, 427; *Friederike Wapler*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, Analysen & Argumente, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019.

⁷⁹ *Lars Holtkamp/Elke Wiechmann/Caroline Friedhoff*, Intersektionale Analyse der Parlamente – Repräsentation von MigrantInnen in bundesdeutschen Parlamenten, Polis Nr. 72/2013, FernUniversität Hagen; *Anne Jenichen*, Muslimische Politikerinnen in Deutschland, *Femina Politica* 2/2018, S. 83.

⁸⁰ *Anna Katharina Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratiethoretisches Problem, in: Margarete Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, i.E.

Geschlechterungleichheit in Art. 3 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich besonders adressiert und betrifft die größte Bevölkerungsgruppe, dennoch bedeutet dies nicht, dass zukünftig nicht auch andere sozial marginalisierte Gruppen eine gleichberechtigte Teilhabe in den staatlichen Institutionen legitimierweise verlangen können. Gerade in einer wachsenden Migrationsgesellschaft werden sich Fragen der politischen Gleichheit und Teilhabe von Menschen mit Migrationserfahrung verstärkt stellen.

Eine paritätische Wahlrechtsregelung stellt letztlich nicht den Inbegriff einer geschlechtergerechten Demokratie dar, sondern muss als Hilfemaßstab verstanden werden, mit dem auf die anhaltende systematische Unterrepräsentation von Frauen in den Parlamenten reagiert wird. Paritätsvorschriften sind als transformative Instrumente im Sinne von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bzw. Art. 4 Abs. 1 CEDAW zu begreifen, die einen Kulturwandel in den Parteien einleiten sollen. Die Beispiele der skandinavischen Länder Finnland und Schweden verdeutlichen, dass es bei einer gleichberechtigten politischen Kultur keiner gesetzlichen Verpflichtungen bedarf. In beiden Ländern ist die Gleichberechtigung der Geschlechter Teil des politischen und gesellschaftlichen Selbstverständnisses. Daher bestehen parteiinterne Regelungen, die dazu führen, dass der Frauenanteil bei 46% bzw. 47% liegt.⁸¹

Um diesen Charakter eines temporären und auf Transformation gerichteten Instruments gerecht zu werden, könnten Paritätsgesetze zeitlich befristet werden. In diesem Sinne besteht die Hoffnung, dass Paritätsgesetze zu einer egalitären politischen Kultur als Grundlage einer geschlechtergerechten repräsentativen Demokratie beitragen und auf diese Weise zukünftig überflüssig werden.

⁸¹ Dazu im Überblick aktuell *Christine Henry-Huthmacher*, Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Informationen & Recherche, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019. Im Vergleich zu Spanien und Frankreich als politisch konservative Länder, die mit gesetzlichen Quoten erfolgreich ihren Frauenanteil in den Parlamenten und kommunalen Vertretungen erhöht haben.

In der Discussion Paper Reihe des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin sind bisher erschienen:

Discussion Paper 2020

Cara Röhner

Die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetze und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie

Discussion Paper 40, 01/2020

Discussion Paper 2019

Clemens Ohlert und Pauline Boos

Auswirkungen der Digitalisierung auf Geschlechterungleichheiten

Discussion Paper 39, 11/2019

/Beiträge von Studierenden

Denise Bode

Mit Strategie zur Gleichberechtigung? Verhandlungsführung selbstständiger Frauen als Mittel zur Reduzierung des *Gender Income Gap*

Discussion Paper 38, 11/2019

Silke Bothfeld und Sophie Rouault

Gender quotas for corporate boards - Why authority does not suffice. A comparative analysis of policy package design

Discussion Paper 37, 05/2019

Discussion Papers 2018

/Praxisbeiträge zu Vorlesungsreihen

Jana Hertwig und Lisa Heemann (Hrsg.)

Weltpolitik ist keine Männersache mehr. Frauen und die Vereinten Nationen

Mit einem Grußwort von Dr. Franziska Giffey, Bundesministerin für Familien, Senioren, Frauen und Jugend

Discussion Paper 36, 12/2018

/Beiträge von Studierenden

Anne Hartmann

Gendermarketing versus Feminismus: Wenn Sex und nicht Gender vermarktet wird.

Discussion Paper 35, 12/2018

Discussion Papers 2017

/Beiträge von Studierenden

Julia Tondorf

Trans*(Identität) am Arbeitsplatz in Deutschland und den USA: eine Analyse der verschiedenen Umgangsformen, deren Ursprung und Auswirkungen

Discussion Paper 34, 12/2017

/Beiträge von Studierenden

Stephanie Häring

Socio-Cultural Determinants of Women's Achievement of Management Positions in Turkey

Discussion Paper 33, 07/2017

/Beiträge von Studierenden

Francesca Sanders

The impact of austerity on gender equality in the labour market and alternative policy strategies

Discussion Paper 32, 02/2017

Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers siehe nächste Seite/n.

Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:

Discussion Papers 2016

Irem Güney-Frahm

Who is supporting whom? A critical Assessment of Mainstream Approaches to Female Entrepreneurship

Discussion Paper 31, 11/2016

Denis Beninger und Miriam Beblo

An Experimental Measure of Bargaining Power Within Couples

Discussion Paper 30, 09/2016

Christiane Krämer

Im Mainstream angekommen? Gender im Wissenschaftsbetrieb

Discussion Paper 29, 02/2016

Discussion Papers 2015

Miriam Beblo und Denis Beninger

Do husband and wives pool their incomes? A couple experiment?

Discussion Paper 28, 12/2015

/Beiträge von Studierenden

Anja Goetz

Gibt es einen rechtsextremen Feminismus in Deutschland?

Discussion Paper 27, 07/2015

Miriam Beblo, Andrea-Hilla Carl, Claudia Gather und Dorothea Schmidt (Hrsg.)

Friederike Matters – Eine kommentierte Werkschau

Discussion Paper 26, 04/2015

Discussion Papers 2014

Madona Terterashvili

The Socio-Economic Dimensions of Gender Inequalities in Rural Areas of Georgia

Discussion Paper 25, 06/2014

Harry P. Bowen, Jennifer Pédussel

Immigrant Gender and International Trade: Its Relevance and Impact

Discussion Paper 24, 04/2014

/Beiträge von Studierenden

Viktoria Barnack

Geschlechtergerechtigkeit im Steuerrecht durch das Faktorverfahren?

Discussion Paper 23, 02/2014

Discussion Papers 2013

Ina Tripp, Maika Büschenfeldt

Diversity Management als Gestaltungsansatz eines Jobportals für MINT-Fachkräfte und KMU

Discussion Paper 22, 12/2013

Marianne Egger de Campo

Wie die »Rhetorik der Reaktion« das österreichische Modell der Personenbetreuung rechtfertigt

Discussion Paper 21, 06/2013

Sandra Lewalter

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

Discussion Paper 20, 01/2013

Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers siehe nächste Seite/n.

Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:

Discussion Papers 2012

Miriam Beblo, Clemens Ohlert, Elke Wolf

Ethnic Wage Inequality within German Establishments: Empirical Evidence Based on Linked Employer-Employee Data

Discussion Paper 19, 08/2012

Stephanie Schönwetter

Die Entwicklung der geschlechter-spezifischen beruflichen Segregation in Berlin-Brandenburg vor dem Hintergrund der Tertiärisierung

Discussion Paper 18, 06/2012

Beiträge zur Summer School 2010

Dorota Szelewa

Childcare policies and gender relations in Eastern Europe: Hungary and Poland compared

Discussion Paper 17, 03/2012

Discussion Papers 2011

Beiträge zur Summer School 2010

Karen N. Breidahl

The incorporation of the 'immigrant dimension' into the Scandinavian welfare states: A stable pioneering model?

Discussion Paper 16, 11/2011

Julia Schneider, Miriam Beblo, Friederike Maier

Gender Accounting – Eine methodisch-empirische Bestandsaufnahme und konzeptionelle Annäherung

Discussion Paper 15, 09/2011

Anja Spychalski

Gay, Lesbian, Bisexual, Transgender-Diversity als Beitrag zum Unternehmenserfolg am Beispiel von IBM Deutschland

Discussion Paper 14, 04/2011

Beiträge zur Summer School 2010

Chiara Saraceno

Gender (in)equality: An incomplete revolution? Cross EU similarities and differences in the gender specific impact of parenthood

Discussion Paper 13, 03/2011

Beiträge zur Summer School 2010

Ute Gerhard

Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. Nicht ohne Bürgerinnenrechte und die Wohlfahrt der Frauen

Discussion Paper 12, 01/2011

Discussion Papers 2010

Beiträge zur Summer School 2010

Petr Pavlik

Promoting Equal Opportunities for Women and Men in the Czech Republic: Real Effort or Window Dressing Supported by the European Union?

Discussion Paper 11, 11/2010

Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers siehe nächste Seite/n.

Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:

Beiträge zur Summer School 2010

Gerda Falkner

Fighting Non-Compliance with EU Equality and Social Policies: Which Remedies?

Discussion Paper 10, 10/2010

Julia Schneider, Miriam Beblo

Health at Work – Indicators and Determinants. A Literature and Data Review for Germany

Discussion Paper 09, 05/2010

Discussion Papers 2009

Elisabeth Botsch, Friederike Maier

Gender Mainstreaming in Employment Policies in Germany

Discussion Paper 08, 12/2009

Vanessa Gash, Antje Mertens, Laura Romeu Gordo

Women between Part-Time and Full-Time Work: The Influence of Changing Hours of Work on Happiness and Life-Satisfaction

Discussion Paper 07, 12/2009

Katherin Barg, Miriam Beblo

Male Marital Wage Premium. Warum verheiratete Männer (auch brutto) mehr verdienen als unverheiratete und was der Staat damit zu tun haben könnte?

Discussion Paper 06, 07/2009

Wolfgang Strengmann-Kuhn

Gender und Mikroökonomie - Zum Stand der genderbezogenen Forschung im Fachgebiet Mikroökonomie in Hinblick auf die Berücksichtigung von Genderaspekten in der Lehre

Discussion Paper 05, 06/2009

Discussion Papers 2008

Miriam Beblo, Elke Wolf

Quantifizierung der betrieblichen Entgeltdiskriminierung nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz. Forschungskonzept einer mehrdimensionalen Bestandsaufnahme

Discussion Paper 04, 11/2008

Claudia Gather, Eva Schulze, Tanja Schmidt und Eva Wascher

Selbstständige Frauen in Berlin – Erste Ergebnisse aus verschiedenen Datenquellen im Vergleich

Discussion Paper 03, 06/2008

Madeleine Janke und Ulrike Marx

Genderbezogene Forschung und Lehre im Fachgebiet Rechnungswesen und Controlling

Discussion Paper 02, 05/2008

Discussion Papers 2007

Friederike Maier

The Persistence of the Gender Wage Gap in Germany

Discussion Paper 01, 12/2007

Die Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts stehen als PDF-Datei zum Download zur Verfügung unter:

<http://harriet-taylor-mill.de/index.php/de/publikationen/discussion-papers>

Harriet Taylor Mill-Institut der
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Badensche Straße 52
10825 Berlin
www.harriet-taylor-mill.de