

/// Chancengleichheit ja, Ergebnisgleichheit nein

ZUR DEBATTE UM EIN PARITÄTSGESETZ

PHILIPP AUSTERMANN / SARAH SCHMID /// Im 21. Jahrhundert sollte eine gleichberechtigte politische Teilhabe der Geschlechter eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Aber im Bundestag, dem Herzen der deutschen Demokratie, bilden weibliche Abgeordnete die Minderheit. Für die meisten Parteien ist klar: Hier besteht noch Handlungsbedarf. Doch ist ein Parité-Gesetz wirklich der richtige Weg, um mehr Frauen in die Parlamente zu bringen?

Der lange Weg zur gleichwertigen politischen Teilhabe

„Weil ich so viel Not gesehen habe“ – mit dieser Aussage begründete Maria Probst, die 1949 als erste Frau für die CSU in den Bundestag einzog, ihre politische Motivation. Die Parlamentarierin setzte sich in Bonn ganz besonders für die Witwen und Waisen des Krieges ein und versuchte, andere Frauen für die politische Mitwirkung zu begeistern. Bekannt war sie auch als „Maria Heim-

suchung“, ein erster Hinweis darauf, dass ihr Engagement nicht überall auf Begeisterung stieß. Doch von Nöten war es, denn im Ersten Bundestag waren anfangs nur 28 Frauen vertreten, was einem Anteil von nicht einmal 7% entspricht. Im Laufe der Jahrzehnte ist der Frauenanteil im Bundestag dann sukzessive gestiegen und erreichte im 18. Bundestag mit 36,5% seinen Höchststand. Aktuell ist jedoch nur noch jeder dritte und in der Unionsfraktion jeder



Ist ein Parité-Gesetz der geeignete Weg, um den Frauenanteil im Bundestag zu erhöhen?

fünfte Volksvertreter weiblich. Dem gegenüber steht ein Elektorat, das zu 51,7% aus Frauen besteht. Dieser Umstand stößt nahezu parteiübergreifend auf Kritik und auch in der Union sprechen sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und Ministerpräsident Markus Söder für eine paritätische Teilhabe von Mann und Frau in der Politik aus.

Doch wie dieses Ziel erreicht werden kann, darüber gehen die Meinungen

stark auseinander. So fordern etwa Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und die SPD ein Parité-Gesetz, mit dem der Gesetzgeber Geschlechterquoten für die Wahl des Bundestages verbindlich vorschreiben würde. Dazu sind aus Sicht dieser Parteien sowohl Vorgaben für die Landeslisten wie auch für die Nominierung der Direktkandidaten geeignet. Sollten sich Parteien weigern, eine solche Quotierung vorzunehmen, so sind Sanktionsmechanismen wie Nicht-Zulassung zur Wahl oder Einschnitte im Bereich der Parteienfinanzierung vorgesehen.

In der Union schlägt einem solchen Parité-Gesetz überwiegend Skepsis bis Ablehnung entgegen, nichtsdestoweniger nimmt die Debatte gerade im Kontext der Reform des Bundestagswahl-

Der FRAUENANTEIL im Bundestag ist bis heute nicht paritätisch.

rechts an Fahrt auf. So hat der Koalitionsausschuss im August 2020 beschlossen, dass bis 2023 eine Expertenkommission „verfassungsgemäße Maßnahmen empfehlen [soll], um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Bundestag“ zu gewährleisten. Diese Kommission wurde mittlerweile eingesetzt.

Zur Verfassungskonformität eines Parité-Gesetzes

Doch wie ist es eigentlich um die Verfassungskonformität eines solches Parité-Gesetzes bestellt? Eine erste Annäherung bietet der Blick in das Grundgesetz sowie die 16 Landesverfassungen. Diese äußern sich nicht ausdrücklich zu der Frage, ob die Parteien auf ihren Vorschlägen zu Parlamentswahlen in gleicher Zahl Frauen und Männer benennen müssen. Die Verfassungen geben nur die Grundsätze vor, nach denen eine Wahl ablaufen muss: Sie muss allgemein, unmittelbar, gleich, frei und geheim sein (vgl. nur Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG). In den Verfassungen finden sich auch Vorgaben zum Mindestwahlalter (etwa Art. 38 Abs. 2 GG) sowie zum Teil auch zum Wahltag oder zum System der Sitzverteilung. Die Einzelheiten, „das Nähere“, wozu auch die Kandidatenauswahl und -aufstellung gehört, überlassen die Verfassungen aber dem jeweiligen Wahlgesetz.

Vor diesem Hintergrund ist wenig überraschend, dass sich in den letzten Jahren auch die Verfassungsgerichte vermehrt mit dem Sachverhalt beschäftigt haben. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits 2018 entschieden, dass das Wahlvolk keinen aus der Verfassung begründbaren Anspruch auf „geschlechterproportionale“ Wahlvor-

schläge bei Landtags- und Kommunalwahlen besitzt. Paritätsgesetze, welche die Landtage von Brandenburg und Thüringen beschlossen hatten, wurden durch das Brandenburgische Verfassungsgericht und durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof im Jahr 2020 für verfassungswidrig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Wahlbeschwerde gegen die Bundestagswahl 2017, die sich auf die vermeintlich mangelnde paritätische Kandidatenaufstellung stützte, im Dezember 2020 ebenfalls als unzulässig zurückgewiesen. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte spricht in diesem Fall folglich eine klare Sprache und weckt Zweifel, ob ein Parité-Gesetz überhaupt verfassungskonform umgesetzt werden kann.

Ob ein Parité-Gesetz verfassungskonform ausgestaltet werden kann, ist höchst FRAGLICH.

Auch in der Rechtswissenschaft sind die Ansichten über die Verfassungsmäßigkeit eines Parité-Gesetzes geteilt. Eine zwar lautstarke, aber nur von einer Minderheit vertretene Auffassung meint, das Verfassungsrecht in Bund und Ländern verpflichte den Gesetzgeber entweder explizit dazu oder ermögliche es ihm zumindest, ein solches Gesetz zu erlassen. Als Grund wird angeführt, dass die Abgeordneten Vertreter des Volkes seien. Die Parlamente müssten daher auch die Geschlechterverhältnisse im Volk abbilden. Außerdem verpflichte die Ver-

fassung den Gesetzgeber dazu, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken (im Bundesrecht: Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG).

Das Geschlechterverhältnis in den Parlamenten spiegelt aus dieser Sicht auch eine strukturelle Benachteiligung von Frauen wider, der verschiedene Faktoren zugrunde liegen. Dazu zählten etwa die fehlende Vereinbarkeit von Familie und politischem Amt, eine Mehrfachbelastung von Frauen im Bereich der Care-Arbeit, eine Dominanz von männerdominierten Netzwerken in den Parteien sowie geschlechtsspezifische Stereotypen. Vor diesem Hintergrund handele sich bei einem Parité-Gesetz um das einzig geeignete Mittel, um bestehende Nachteile auszugleichen und eine gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen zu gewährleisten. Darüber hinaus leiste es auch einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Gleichberechtigung und markiere einen Meilenstein der demokratischen Weiterentwicklung.

Parité-Gesetze als unverhältnismäßiger Eingriff in die Rechte der Parteien

Doch die weit überwiegende Mehrheit der Staatsrechtler teilt diese Perspektive nicht – das gilt auch für die Autoren dieses Beitrags – und stimmt der Rechtsprechung klar zu: Paritätsgesetze, die starre Geschlechterquoten für Wahlvorschläge der Parteien verlangen, sind verfassungswidrig. Denn sie greifen in Rechte ein, die die Verfassung den Parteien, ihren Mitgliedern sowie den Wahlbewerbern einräumt.

Parteien und ihre Mitglieder sind – natürlich im Rahmen der freiheitlich-

demokratischen Grundordnung – frei darin, wie sie sich organisieren und welche inhaltlichen Ziele sie sich setzen (Art. 21 Abs. 1 GG). Die Parteimitglieder, welche die Wahlvorschläge bestimmen, sind ebenso frei darin, welche volljährigen deutschen Staatsbürger sie für Wahlen aufstellen. Sie entscheiden, welche Wahlbewerber ihrer Meinung nach die besten Chancen haben, Mandate zu erringen. Dabei spielen die Beliebtheit der Wahlbewerber sowie der Umstand eine Rolle, ob die Kandidaten zum Profil der Partei und zum Wahlprogramm „passen“. Ob die Parteimitglieder mehr Frauen oder mehr Männer aufstellen, ist ihnen überlassen. Es ist das gute Rechte einer Partei, z. B. die Frauenförderung auf ihre Fahnen zu schreiben, sodass ihre Mitglieder nur oder überwiegend Frauen nominieren. Für eine reine Männerliste gilt dasselbe, ebenso für eine wechselweise Besetzung einer Parteiliste mit Frauen und Männern. Auch andere Faktoren wie das Alter, die örtliche Herkunft oder die Zugehörigkeit zu einer Parteiuntergliederung dürfen die Parteimitglieder bei der Kandidatenaufstellung berücksichtigen. Starre Quotenvorgaben für Wahlvorschläge, wie sie die Paritätsgesetze Brandenburgs und Thüringens vorsahen, genügen diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht.

Zwingende Geschlechterquoten beeinträchtigen außerdem das für alle volljährigen Deutschen gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gleiche Recht, gewählt werden zu können (sog. passive Wahlrechtsgleichheit). Jeder Partei und jedem Wahlbewerber müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenstehen. Starre Quoten beschränken dieses Recht zu stark, da sie,

je nach Listenplatz, Kandidaturen für Frauen oder für Männer verbieten. Da häufig nur die vorderen Listenplätze den Einzug ins Parlament garantieren, wirkt sich eine starre Quote direkt auf die Wahl- bzw. Mandatschancen aus, was die Befürworter einer solchen Quote ja gerade beabsichtigen. Sie wollen mit ihrer Hilfe ein möglichst gleiches Geschlechterverhältnis im Parlament erreichen. Schließlich greift eine starre Geschlechterquote in die Chancengleichheit vor allem kleinerer Parteien im politischen Wettbewerb ein. Für sie kann die Erfüllung gesetzlicher Paritätsvorgaben mit besonderen Schwierigkeiten verbunden oder gar gänzlich unmöglich sein. Denkbar ist zudem auch, dass ein staatlich vorgegebenes Paritäts-Ziel der Programmatik einer Partei fundamental entgegensteht, beispielsweise, wenn diese stark libertär geprägt ist. In diesem Fall würde sie der Gesetzgeber zwingen, sich entgegen ihrer grundlegenden politischen Zielvorstellungen zu positionieren.

Zwingende GESCHLECHTERQUOTEN
beeinträchtigen die Wahlrechts- und Chancengleichheit.

Das Parlament ist kein Spiegelbild der Bevölkerung

Gesetzliche Eingriffe in Rechte der Parteien, ihrer Mitglieder oder der Kandidaten können in besonderen Fällen durch die Verfassung gerechtfertigt und damit ausnahmsweise zulässig sein. Für gesetzliche verankerte starre Geschlechterquoten gibt es aber keine solche

Rechtfertigung. Das populäre Argument der Paritätsbefürworter, das Parlament müsse ein „Spiegelbild“ der Gesellschaft sein und daher zwingend mehr weibliche Abgeordnete enthalten, ist möglicherweise sympathisch, es ist aber juristisch ohne Bedeutung. Denn die Verfassung verlangt gar nicht, dass das Parlament das Volk „spiegelt“. Das wäre auch gar nicht möglich, da es ja verschiedene Gruppen in der Bevölkerung gibt. Sie überlagern sich und schließen sich teilweise aus. Ein Spiegelbild ist immer nur für einen bestimmten Aspekt denkbar, z. B. für das Geschlechterverhältnis oder das Alter oder die Religion oder die regionale Herkunft. Wer eine Geschlechterquote fordert, könnte genauso gut Alters- oder Konfessionsquoten befürworten.

Wie beispielsweise die ehemalige Bundesverfassungsrichterin Gertrude Lübke-Wolff kritisch zu bedenken gibt, existieren darüber hinaus gesellschaftliche Gruppen wie etwa Nicht-Akademiker oder Menschen mit Migrationshintergrund, die im Parlament gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung noch stärker unterrepräsentiert sind als Frauen. Denkt man die Logik der Paritätsbefürworter konsequent zu Ende, so ist zumindest begründungswürdig, warum nicht auch für diese und weitere Personengruppen das Recht auf eine gesicherte Repräsentation gelten müsse. Am Ende dieses Gedankenspiels stünde dann eine komplett spiegelbildliche Vertretung der Bevölkerung im Parlament, damit verbunden aber auch eine weitgehende Einschränkung der Wahl- und Entscheidungsfreiheit des Wählers.

Das deutsche Verfassungsrecht geht aber einen ganz anderen, deutlich demokratischeren Weg. Es überlässt den

Wahlberechtigten aus dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG), die Entscheidung, wer im Parlament sitzen soll.

Doch nicht nur aus verfassungsrechtlicher Sicht ist der Wunsch nach einer spiegelbildlichen Repräsentation problematisch. Er leistet auch einer Essenzialisierung von Geschlechtsidentitäten Vorschub, indem dem „Frau-Sein“ eine alleinig prägende Wirkung auf das politische Denken und Handeln attestiert wird, ungeachtet der Tatsache, dass politische Sozialisation und Meinungsbildung von einem Bündel an Faktoren beeinflusst wird. Darunter können geschlechtsspezifische Erfahrungen fallen, aber eben auch Alter, Herkunft, soziales Milieu, Bildungsbiografie, Prägung im Familien- und Freundeskreis und so weiter. Das „Spiegelbild“-Argument der Paritätsbefürworter geht also an der Verfassung vorbei.

Parité als verfassungsrechtlicher Auftrag?

Dasselbe gilt für das von ihnen vertretene Argument, Parität im Wahlrecht sei nichts anderes als die Umsetzung einer Verfassungsvorgabe. Sie verweisen auf die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Gleichberechtigung zu fördern (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG). Doch auch dieses Argument geht fehl. Zwar besteht der Verfassungsauftrag (im Bund und in den Ländern), die Gleichberechtigung von Frau und Mann durchzusetzen. Dieser Auftrag erfasst aber nach richtiger Ansicht das Wahlrecht gar nicht. Denn das Wahlrecht steht allen volljährigen Staatsbürgern zu. Die Geschlechter sind an der Wahlurne bereits gleichberechtigt – und das schon seit 1919. Das Gebot, die Gleichstellung zu verwirklichen, ist daher im Wahlrecht schon erfüllt.

Das geltende Wahlrecht **ERMÖGLICHT** die Gleichstellung.

Außerdem benachteiligt das geltende Wahlrecht Frauen auch dann nicht, wenn man sie nicht als Wählerinnen, sondern als mögliche Kandidatinnen in den Blick nimmt. Der Frauenanteil im Parlament entspricht im Wesentlichen dem Anteil der weiblichen Parteimitglieder. In einigen Parteien liegt er sogar darüber. Der Frauenanteil in deutschen Parlamenten ist daher auch Ausdruck ihres geringen Anteils an den Parteimitgliedern, innerhalb derer die Rekrutierung für politische Führungsämter ja erfolgt. Auf diesen Aspekt zielt unter anderem auch die Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts ab, das erst jüngst eine entsprechende Wahlprüfungsbeschwerde der Rechtsprofessorin und Parité-Vordenkerin Silke Laskowski für unzulässig erklärt hatte – eine Bewertung, die im Übrigen fünf Richterinnen und drei Richter vorgenommen hatten.

Nicht unerwähnt bleiben soll ein weiteres Argument gegen starre Quoten für Frauen und Männer. Sie lassen Personen außer Acht, die sich keinem Geschlecht zuordnen und entfalten dadurch eine diskriminierende Wirkung. Das ist ein weiterer Grund für die Verfassungswidrigkeit solcher Quoten, mit dem beispielsweise auch der dortige Landesverband der Piraten seine Verfassungsbeschwerde gegen das Parité-Gesetz in Brandenburg begründete.

Das geltende Verfassungsrecht steht starren Geschlechterquoten im Wahl-

recht folglich entgegen. Man könnte nun auf die Idee kommen, das Grundgesetz oder die Landesverfassungen zu ändern. Doch auch mithilfe einer Verfassungsänderung können starre Geschlechterquoten im Wahlrecht nicht eingeführt werden. Die Wahlrechtsvorschriften sind Teil des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) und damit unveränderbar (vgl. die sog. Ewigkeitsklausel, Art. 79 Abs. 3 GG). Das Wahlrecht ist ein untrennbarer Bestandteil der Volkssouveränität. Es darf gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht angetastet werden, auch nicht durch Geschlechterquoten, die in die Wahlgleichheit aller Staatsbürger eingreifen würden.

Chancengleichheit ja, Ergebnisgleichheit nein

Schlussendlich ist also festzuhalten, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht vieles gegen ein Parité-Gesetz spricht. Ob ein solches verfassungskonform ausgestaltet werden kann, wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum mehrheitlich verneint. In den Landesparlamenten verabschiedete Parité-Gesetze haben den „Praxistest“ vor den Verfassungsgerichten ebenfalls nicht bestanden und wurden für nichtig erklärt. Nicht zuletzt hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Begründung der Unzulässigkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde deutlich gemacht, dass es den grundlegenden Argumentationslinien der Parité-Befürworter skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Chancengleichheit ja, Ergebnisgleichheit nein – so lässt sich der Tenor des Urteils am besten auf den Punkt bringen. Kurzum: Eine Reform des Wahlrechts ist nicht die geeignete Schraube, um den Frauenanteil im Bundestag zu erhöhen.

Was bedeutet das aber für das Ziel, mehr Frauen in die Parlamente zu bringen? Zunächst einmal, dass der Ball nicht beim Gesetzgeber, sondern bei den Parteien liegt. Sofern diese ihre weiblichen Mitglieder vermehrt in politischer Verantwortung sehen möchten, müssen sie selbst handeln und geeignete Maßnahmen ergreifen. An dieser Stelle setzt freilich die nächste Debatte an. Denn es besteht keinesfalls ein Konsens darüber, welche Maßnahmen geeignet sind.

Die PARTEIEN selber können für eine Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag sorgen.

So fordern beispielsweise in der Union Parteigliederungen wie die Frauenunion eine verbindliche quotierte Besetzung der Landeslisten. Doch nimmt man die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 als Ausgangspunkt, dann würde der Effekt quotierter Landeslisten recht gering ausfallen, da CSU und CDU einen Großteil der Direktmandate gewinnen konnten und die Landeslisten daher nur eingeschränkt gezogen haben. Auch die innerparteiliche Akzeptanz einer solchen Quote wäre fraglich.

Vor diesem Hintergrund fordern andere einen innerparteilichen Kulturwandel, um mehr Frauen zu motivieren, sich für ein Direktmandat zu bewerben. So könne man etwa eine bessere Vereinbarkeit von Familie und politischem Amt ermöglichen, wenn Formen der di-

gitalen Teilhabe gestärkt und familienfreundlichere Tagungszeiten zur Norm gemacht würden. Darüber hinaus sei es auch sinnvoll, ein breiteres Fundament an potenziellen Bewerberinnen zu schaffen, etwa indem die Nachwuchsförderung über die politischen Jugendorganisationen weiter gestärkt wird oder vermehrt auch Quereinsteigerinnen angesprochen werden.

Auch von politischen Spitzenämtern geht eine Leuchtturm-Wirkung aus. Das macht nicht zuletzt ein Blick ins bayerische Kabinett, in dem, zumindest seitens der CSU, erstmalig genauso viele Frauen wie Männer vertreten sind, deutlich. In einigen Bereichen ist die Parität schon heute Normalität. Maria Probst hätte das sicher gefallen. ///



/// PROF. DR. PHILIPP AUSTERMANN

ist Professor für Staats- und Europarecht an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl.



/// DR. SARAH SCHMID

ist Leiterin des Referats Verfassung, Europäische Integration und Gesellschaftliche Partizipation der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.