

# Macht zu gleichen Teilen

Ein Wegweiser  
zu Parität in der  
Politik

Helga Lukoschat/Jana Belschner



*Diversity in Leadership*

# Impressum

## Herausgeber

EAF Berlin. Diversity in Leadership  
Schumannstraße 5, 10117 Berlin  
Tel. +49 30 30 877 60-0  
info@eaf-berlin.de, www.eaf-berlin.de

## Autorinnen

Dr. Helga Lukoschat, Jana Belschner

## Redaktion

Dr. Helga Lukoschat, Stefanie Lohaus,  
Paula Schweers

## Design und Layout

I like Berlin

3., aktualisierte und überarbeitete Auflage  
September 2019

Gefördert vom:

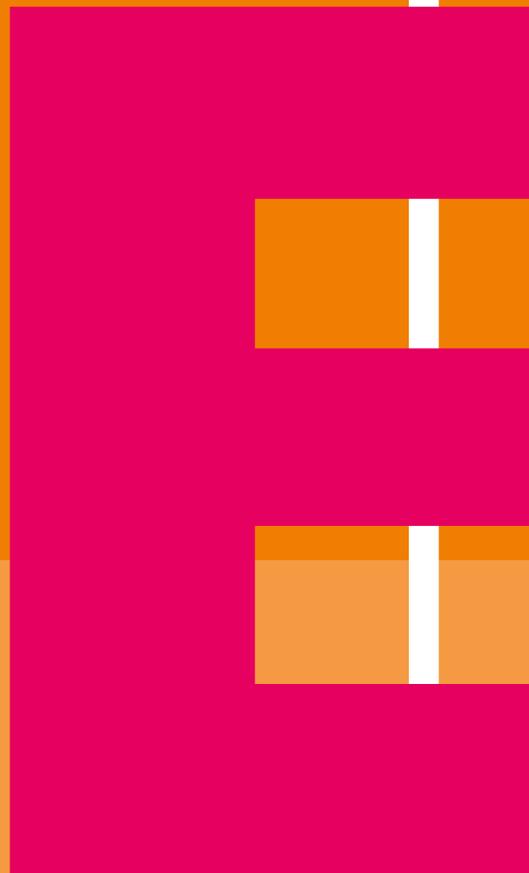


Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

<b>E</b>	<b>Einleitung zur Neuauflage des Wegweisers</b> .....	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Rückschritt statt Fortschritt – Frauen und Männer in der Politik</b> .....	<b>7</b>
	Die politische Repräsentanz von Frauen und Männern in Deutschland und ihre Beteiligung an politischen Führungspositionen sind nach wie vor ungleich verteilt. In der letzten Zeit hat sich die Entwicklung hin zu mehr Frauen deutlich verlangsamt und ist sogar rückläufig.	
<b>2</b>	<b>Einflussfaktoren – Wahlrecht und innerparteiliche Regelungen</b> .....	<b>11</b>
	Das Wahlrecht in Bundesländern und Kommunen hat einen erheblichen Einfluss auf den Anteil der Frauen in Parlamenten und Gremien. Gleiches gilt für Quotenregelungen und Nominierungspraxis in verschiedenen Parteien.	
<b>3</b>	<b>Wege zu Parität – Modelle und Beispiele</b> .....	<b>15</b>
	Viele Länder haben bereits Regelungen zur Geschlechterrepräsentanz in den Parlamenten eingeführt. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrer Ausgestaltung und Wirksamkeit. Deutschland kann von den Erfahrungen aus anderen Ländern lernen.	
<b>4</b>	<b>Dynamik in den Bundesländern – die ersten Paritätsgesetze</b> .....	<b>23</b>
	2019 wurden in Brandenburg und Thüringen Paritätsgesetze auf Landesebene verabschiedet. Diese Bundesländer sind nicht die einzigen, in denen das Thema auf der Agenda steht. Ob Initiativen für Paritätsgesetze letztlich erfolgreich sind, hängt jedoch von verschiedenen Faktoren ab.	
<b>5</b>	<b>Pro und Kontra – Parität und die Verfassung</b> .....	<b>29</b>
	Paritätsregelungen lösen juristische Kontroversen aus: Sind Paritätsgesetze mit der Verfassung vereinbar? Ist eine Grundgesetzänderung erforderlich? Bisher – mit Stand August 2019 – ist noch keine Rechtsprechung bezüglich eines demokratisch verabschiedeten Paritätsgesetzes erfolgt.	
<b>6</b>	<b>Parität und Demokratie</b> .....	<b>35</b>
	Die Auseinandersetzung um Geschlechterparität betrifft nicht zuletzt unser Demokratieverständnis. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob Paritätsgesetze gegen die Regeln der repräsentativen Demokratie verstoßen – oder ob sie nicht vielmehr ein Gebot derselben sind.	
<b>7</b>	<b>Ausblick</b> .....	<b>39</b>
	Der Weg zur Geschlechterparität wurde in Deutschland gerade erst eingeschlagen. Wie kann der Forderung nach Geschlechterparität weiterhin Ausdruck verliehen werden? Welche Vorgehensweisen und strategischen Bündnisse sind sinnvoll?	
<b>A</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>42</b>

# Einleitung zur Neuaufgabe des Wegweisers

*Der Wegweiser informiert über  
den aktuellen Stand der Debatte  
um Paritätsgesetze und gibt  
Anregungen, wie diese weiter-  
entwickelt werden können.*



Wodurch zeichnet sich eine lebendige Demokratie aus? Unter anderem durch ihre Fähigkeit, auf Veränderungen in der Gesellschaft zu reagieren und ihre Verfahren und Institutionen weiterzuentwickeln. Der Wandel der Geschlechterrollen ist mit Sicherheit einer der größten gesellschaftlichen Veränderungsprozesse der letzten Jahrzehnte.

Wie also sieht eine zeitgemäße Demokratie aus, die der Gleichberechtigung von Frauen und Männern Rechnung trägt? Was bedeutet dies für die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger\*innen, für die Rolle und Aufgaben der Parteien und letztlich auch für die Ausgestaltung der Wahlsysteme und -gesetze?

Die unbestreitbaren Erfolge in der politischen Partizipation von Frauen – eine Frau als Kanzlerin, zahlreiche Ministerinnen in den Kabinetten von Bund und Ländern sowie der historische Höchststand von 37 Prozent weiblicher Abgeordneter im 18. Deutschen Bundestag (2013 bis 2017) – konnten darüber hinwegtäuschen, dass nahezu überall in den politischen Entscheidungsgremien Männer in der Mehrheit waren und sind.

Diese Mehrheit von Männern in politischen Entscheidungspositionen gibt es, obwohl Frauen bereits seit 100 Jahren das aktive und passive Wahlrecht haben und das Grundgesetz seit 1949 die Gleichberechtigung von Frauen und Männern gebietet. 1994 wurde Art. 3 (2) GG um einen aktiven Gleichstellungsauftrag ergänzt, weil zwischen der rechtlich gebotenen und der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern eine nicht zu rechtfertigende Diskrepanz bestand. Bis heute wurde keine Gleichstellung erreicht: Ihre Durchsetzung erweist sich als ein Jahrhundert-

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.

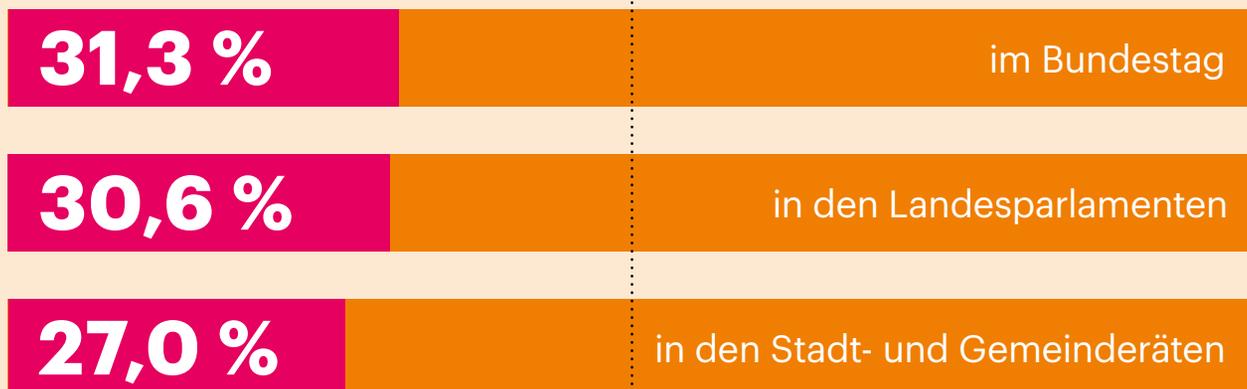
Grundgesetz Art. 3 Abs. 2

prozess, der oft nur in kleinen und immer schon hart erkämpften Schritten vorangeht.

Dennoch: Seit 2016, als dieser Wegweiser erstmals erschien, ist viel passiert. Die Debatte, ob und in welcher Form Paritätsgesetze für die Politik notwendig sind, hat zwischenzeitlich erheblich an Fahrt aufgenommen. In zwei Bundesländern – Brandenburg und Thüringen – wurden 2019 tatsächlich Gesetze zur paritätischen Besetzung der Wahllisten für die Landtagswahlen verabschiedet, weitere Bundesländer diskutieren darüber.

Wie kam es zu dieser Dynamik? Erstens hatten der Rückgang des Frauenanteils im 19. Deutschen Bundestag im Oktober 2017 auf den Stand von vor 20 Jahren sowie anschließend die nahezu flächendeckenden Rückgänge der Frauenanteile in den Landesparlamenten vor Augen geführt, dass es keinen Auto-

### Frauenanteil in den Parlamenten



matismus zur gleichberechtigten Repräsentanz gibt. Der Handlungsbedarf wurde offensichtlich.

Weiche Regelungen wie unverbindliche Soll-Vorschriften oder flankierende Frauenfördermaßnahmen haben sich als vergleichsweise wirkungslos erwiesen. Auch die parteiinternen Quotenregelungen auf freiwilliger Basis reichen nicht aus, wenn Parteien wie die AfD in die Parlamente einziehen, die erstens Quoten strikt ablehnen und zweitens stark männlich dominiert sind. Die freiwilligen Regelungen, die sich drei Parteien – Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD – für die alternierende Besetzung ihrer Wahllisten mit Frauen und Männern gegeben haben, sind zwar in hohem Maße dafür verantwortlich, dass überhaupt aktuell rund 30 Prozent Frauen im Bundestag vertreten sind, aber auch sie stoßen an ihre Grenzen. Bestehen bleibt die Problematik der Direktmandate, wo zu 80 Prozent männliche Kandidaten aufgestellt und gewählt werden. Dies betrifft in erster Linie die CDU/CSU-Fraktion.

Zweitens zeigten die Aktivitäten zum 100. Jubiläum des Frauenwahlrechts 2018/2019, dass das Recht von Frauen, zu wählen und gewählt zu werden, einen Meilenstein in der Demokratieentwicklung bedeutete. Die politischen Rechte von Frauen waren über Jahrzehnte gegen erbitterte Widerstände erstritten worden; die Parallelen zur aktuellen Situation lagen auf der Hand. Entsprechend hoch war die mediale und öffentliche Aufmerksamkeit. Höhepunkt war der offizielle Festakt der Bundesregierung im November 2018, bei dem sich Kanzlerin Angela Merkel erstmals positiv zu Parität in den Parlamenten äußerte und zu bedenken gab, „dass eine Kanzlerin noch keinen Sommer macht“.

Drittens trug die Debatte um die Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestags dazu bei, dass sich ein „window of opportunity“ zu öffnen schien, um Paritätsregelungen auf die politische Agenda des Bundestags zu setzen. Und nicht zuletzt sorgte eine aktive Zivilgesellschaft mit ihren Initiativen, Erklärungen und Kampagnen für öffentlichen Druck.

Doch die Diskussion ist bei Weitem nicht beendet. Nach wie vor gibt es in den Parteien in unterschiedlicher Ausprägung Bedenken und Widerstände gegen gesetzliche Vorgaben. Nicht nur die politische, auch die juristische Debatte wird kontrovers geführt. Mit Spannung wird die ausstehende verfassungsrechtliche Bewertung erwartet, denn die Einschätzungen dazu, ob Paritätsgesetze verfassungskonform sind, gehen weit auseinander. Gegen das Brandenburger

Parité-Gesetz wurde bereits Verfassungsbeschwerde eingereicht. Es ist davon auszugehen, dass sich über kurz oder lang auch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe damit befassen wird.

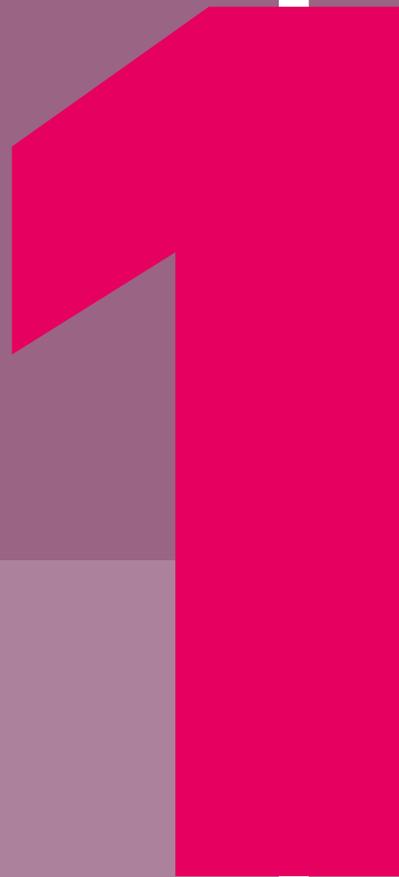
Was die Debatte über die juristischen Fragen im engeren Sinne hinaus so spannend macht, ist, dass sie zwei eminent politische Fragen berührt: Inwiefern ist unser Verständnis der repräsentativen Demokratie angesichts der permanenten Unterrepräsentanz der einen Bevölkerungshälfte (sowie gegebenenfalls weiterer Gruppen) in einem zeitgemäßen Sinne weiterzuentwickeln? Und welcher Bedeutungsgehalt und Wirkungsgrad wird dem Gleichberechtigungsgebot zugemessen?

Im Kern gehe es bei dieser Diskussion, so die Bundesverfassungsrichterin Doris König in einem Festvortrag zum Thema 100 Jahre Frauenwahlrecht, wie sehr häufig bei Gleichstellungsfragen um die Auflösung des Widerspruchs zwischen formaler und materieller Gleichheit – und damit um die Beseitigung strukturell bedingter Benachteiligung von Frauen (König 2019).

Die vorliegende aktualisierte Neuauflage unseres „Wegweisers zu Parität in der Politik“ informiert über den aktuellen Stand und stellt die bereits verabschiedeten Gesetze vor. Sie zeigt den weitergehenden Handlungsbedarf und stellt mögliche Modelle für Paritätsregelungen, auch unter Einbeziehung der internationalen Erfahrungen, zur Diskussion.

# Rückschritt statt Fortschritt – Frauen und Männer in der Politik

*Das Kapitel gibt einen Überblick  
über die politische Repräsentanz  
von Frauen und Männern in  
Deutschland und ihre Beteiligung  
an politischen Führungspositionen.*



## Die Bundesebene

Nach Jahrzehnten, in denen die Frauenrepräsentanz auf sehr niedrigem Niveau verharrte, gab es den ersten Sprung Mitte der 1980er-Jahre. Dies ist auf allgemeine gesellschaftliche Veränderungen, vor allem jedoch auf die Einführung einer innerparteilichen Geschlechterquote bei Bündnis 90/DieGrünen und etwas später bei der SPD zurückzuführen. Die CDU zog Mitte der 1990er-Jahre nach und verabschiedete ein Quorum für die Besetzung von Ämtern, Mandaten und Wahllisten. Zu Recht nahmen die beiden großen Volksparteien an, dass rein oder überwiegend männlich besetzte Wahllisten sie künftig Stimmen kosten würden. Ein weiterer Anstieg ist nach der deutschen Wiedervereinigung zu verzeichnen. Auch die PDS beziehungsweise Die Linke, die seit 1990 im Bundestag vertreten ist, verfügt über eine strikte Geschlechterquote.

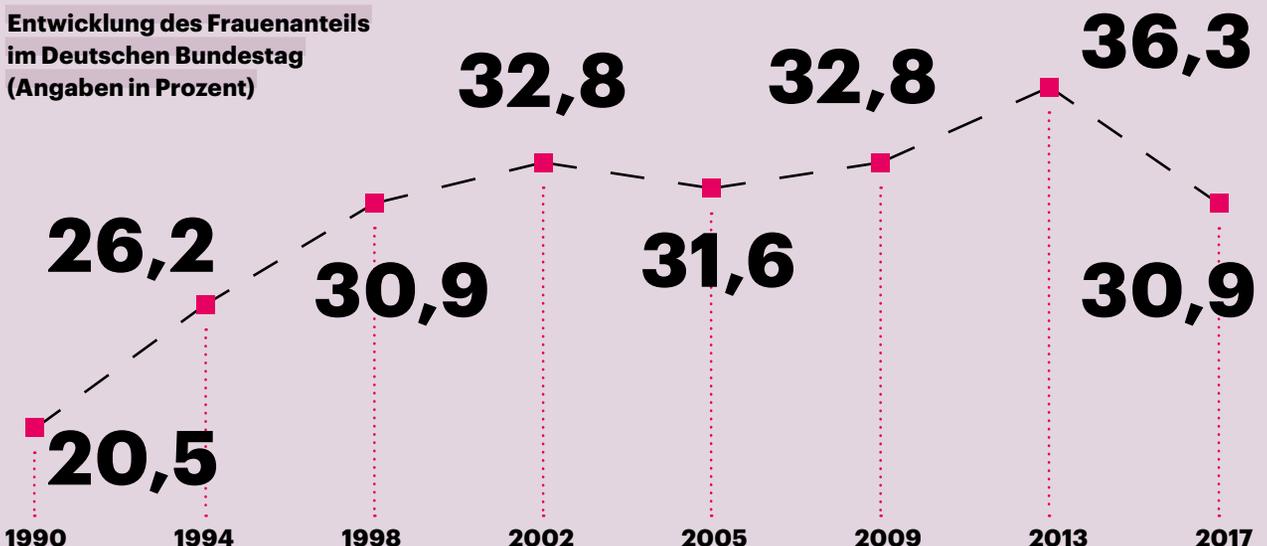
Doch jüngst hat sich die Entwicklung deutlich verlangsamt und ist sogar rückläufig! Im Bundestag fiel der Anteil der weiblichen Abgeordneten mit der Wahl 2017 auf 30,9 Prozent und somit auf den Stand von vor 20 Jahren. Aktuell liegt er bei 31,3 Prozent. Auch in den Landesparlamenten sind Rückgänge zu verzeichnen. Dies ist vor allem dem Einzug von FDP und AfD geschuldet. Beide Parteien lehnen Quotenregelungen strikt ab.

Im Bundestag fiel der Anteil der weiblichen Abgeordneten mit der Wahl 2017 auf den Stand von vor 20 Jahren. Auch in den Landesparlamenten sind Rückgänge zu verzeichnen.

## Frauenanteil in den Landesparlamenten

40,7 %	Thüringen
38,0 %	Hamburg
34,9 %	Bremen
33,6 %	Hessen
33,3 %	Saarland
33,1 %	Berlin
31,8 %	Brandenburg
31,7 %	Rheinland-Pfalz
31,5 %	Schleswig-Holstein
27,7 %	Niedersachsen
27,7 %	Sachsen
27,3 %	Nordrhein-Westfalen
26,8 %	Bayern
25,9 %	Baden-Württemberg
23,9 %	Mecklenburg-Vorpommern
21,8 %	Sachsen-Anhalt

## Entwicklung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag (Angaben in Prozent)



## Die Landesebene

Im Durchschnitt stellen Frauen nur ein knappes Drittel der Landtagsabgeordneten. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern. So sitzen beim Spitzenreiter Thüringen im Landtag zurzeit über 20 Prozentpunkte mehr Parlamentarierinnen als in Baden-Württemberg. Sachsen-Anhalt, das lange Zeit einen der Spitzenplätze einnahm, ist nun das Bundesland mit dem geringsten Frauenanteil. Dies ist vor allem auf das Wahlergebnis der AfD zurückzuführen. Zudem spielen bei den Landtags- und Kommunalwahlen die Freien Wähler und andere unabhängige Gruppierungen eine zunehmend wichtige Rolle; in Bayern zum Beispiel bilden die Freien Wähler aktuell eine Koalitionsregierung mit der CSU. Innerparteiliche Regelungen zur Sicherung der Repräsentanz von Frauen stellen in diesen Gruppierungen eher die Ausnahme dar. An der Situation in den Landesparlamenten lässt sich neben der Bedeutung der jeweiligen politischen Konstellationen beziehungsweise Mehrheitsverhältnisse auch der beträchtliche Einfluss des Wahlrechts auf die Repräsentanz von Frauen nachvollziehen. Hier gilt die Faustregel:

Je mehr Sitze im Parlament als Direktmandate vergeben werden, desto niedriger ist der Frauenanteil unter den Abgeordneten.

## Die kommunale Ebene

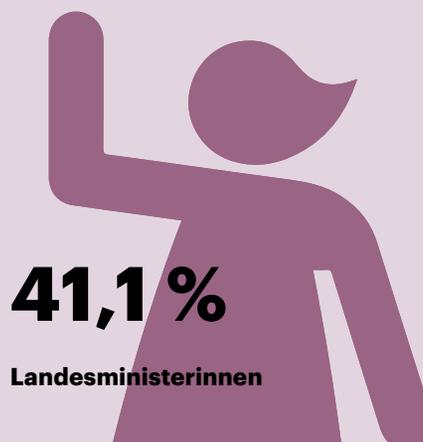
Die Kommunalpolitik gilt als Fundament der Demokratie – im Hinblick auf die gleichberechtigte politische Partizipation der Geschlechter ist sie das Sorgenkind. Für Städte und Gemeinden mit über 10.000 Einwohner\*innen weist der Deutsche Städtetag einen durchschnittlichen Frauenanteil von 24 Prozent aus.

Je kleiner die Gemeinde, desto niedriger der Frauenanteil im Stadt- oder Gemeinderat.

Vor allem in kleinen, ländlich geprägten Gemeinden gibt es allerdings immer noch Räte, in denen keine einzige Frau vertreten ist. Auch im Hinblick auf die kommunalen Führungspositionen bleibt sehr viel zu tun: Während der Anteil der Landesministerinnen derzeit bei 41,1 Prozent liegt, beträgt der Anteil der Oberbürgermeisterinnen lediglich 8,1 Prozent! Bei den Bürgermeisterinnen stagniert der Anteil weiterhin bei 10 Prozent.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Quelle: eigene Berechnung (Stand: August 2019), eigene Auszählung anhand der Angaben ausgewählter Statistischer Landesämter.

## Frauenanteile in politischen Führungspositionen



## Besonderheiten der kommunalen Ebene

Warum ist die männliche Überrepräsentanz in der Kommunalpolitik – sowohl bei den Mandaten als auch bei den Führungspositionen – am ausgeprägtesten und auch am hartnäckigsten? Zusätzlich zu den allgemeinen Barrieren wirken in der Kommunalpolitik folgende den Zugang und den Aufstieg von Frauen besonders erschwerende Mechanismen (vgl. Lukoschat/Belschner 2014; Kletzing/Lukoschat 2010):

### ■ Spagat hoch drei

Kommunalpolitische Mandate werden in der Regel ehrenamtlich ausgeübt. Daher müssen Kommunalpolitiker\*innen ihr Mandat nicht nur mit Familienpflichten, sondern zusätzlich noch mit der Erwerbstätigkeit vereinbaren. Besonders wenn eine Karriere als hauptamtliche\*r Bürgermeister\*in angestrebt wird, muss einer der Lebensbereiche, oft die Familie, zurückstehen oder an den/die Partner\*in delegiert werden. Da Frauen immer noch überproportional viel Familienverantwortung übernehmen, ist es für sie schwieriger, in die Kommunalpolitik einzusteigen und so viel Zeit zu investieren, dass auch ein Aufstieg in eine Führungsposition möglich ist.

### ■ Mangelhafte Umsetzung von Quoten

Auch wenn Frauen sich in der Kommunalpolitik engagieren, werden sie deutlich seltener aktiv aus Parteien und Netzwerken angesprochen und zu einer Kandidatur für ein Mandat oder Amt motiviert. Da kommunalpolitische Mandate aufgrund der Ehrenamtlichkeit oft weniger attraktiv sind, werden parteiinterne Quotenvorgaben auf der kommunalen Ebene meist nicht erreicht – aus Mangel an Kandidatinnen, heißt es dann oft.

### ■ Intransparente Nominierungsprozesse

Für Landrats- und Bürgermeisterämter werden Frauen sehr selten nominiert – und wenn, dann deutlich häufiger als „Verlegenheitskandidatinnen“, also in Situationen, in denen ein Wahlsieg der Partei unwahrscheinlich erscheint. Während bei der Vergabe von Direktkandidaturen auf Landes- und Bundesebene offizielle Nominierungskommissionen gebildet und die Frauenorganisationen der Parteien einbezogen werden (müssen), ist das Prozedere auf kommunaler Ebene oft intransparent.

## Frauen in der Kommunalpolitik – ein statistischer Flickenteppich

Wie viele Frauen sind in der deutschen Kommunalpolitik aktiv? Wie hoch ist der Anteil der Bürgermeisterinnen in den Bundesländern? Und welchen Parteien gehören sie an? Leider ist ein Großteil dieser Informationen noch immer nicht einfach abzurufen. Zuständig für die kommunalpolitische Datenerhebung sind die Statistischen Landesämter der Bundesländer, was die Vergleichbarkeit der Daten erschwert. Während Schleswig-Holstein beispielsweise für Kommunalwahlen lediglich das aggregierte Landesergebnis nach Parteien ausweist, finden sich in der bayerischen Statistik sowohl für Rats- als auch für Bürgermeisterwahlen jeweils Aufschlüsselungen nach Geschlecht. Häufig werden in der Literatur Daten des Deutschen Städtetags zitiert; dieser erhebt Daten jedoch erst für Gemeinden ab einer Größe von 10.000 Einwohner\*innen. Von den 11.313 deutschen Gemeinden ist aber die große Mehrheit (circa 80 Prozent) kleiner und die Unterrepräsentanz von Frauen dort noch dazu besonders stark (Lukoschat/Belschner 2014, 17).

Gute Beispiele für die systematische Erhebung von Daten und ihre Darstellung sind

das Bayerische Landesamt für Statistik

→ 

und das österreichische Projekt Genderatlas

→ 

# **Einflussfaktoren – Wahlrecht und innerparteiliche Regelungen**

*Ein Blick in die Wahlsysteme der  
Bundesländer und Kommunen  
sowie Parteisatzungen zeigt:  
Verhältniswahlrecht und partei-  
interne Quoten erhöhen den  
Frauenanteil in den Parlamenten.*



In Deutschland gilt für die Parlamentswahlen auf Bundes- und Landesebene in der Regel das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl. Das bedeutet, dass jede\*r Wähler\*in ein bis zwei Stimmen zur Verfügung hat. Mit der ersten wird ein\*e Direktkandidat\*in im Wahlkreis gewählt, die zweite geht an die normalerweise feste (geschlossene) Liste einer Partei.

Grundsätzlich gilt für die Sitzverteilung auf Bundes- und Landesebene: Jeder Partei mit einem (Zweit-) Stimmenanteil von mindestens fünf Prozent stehen dem (Zweit-)Stimmenanteil entsprechend viele Sitze zu. Diese werden zunächst mit den gewonnenen Direktmandaten verrechnet. Übrige Mandate gehen an die Listenkandidat\*innen in der vorgegebenen Reihenfolge beziehungsweise an jene Bewerber\*innen mit den meisten Einzelstimmen (bei der Verhältniswahl mit offenen Listen, wie in manchen Bundesländern).

Der Einzug von in ihrem Wahlkreis erfolgreichen Direktkandidat\*innen ins Parlament ist also sicher, während die Chance, dass eine Nominierung per Wahlliste zum Erfolg führt, vom Gesamtergebnis der Partei und nicht zuletzt auch von der Stärke der Direktkandidat\*innen abhängt. Bei den Direktkandidaturen gilt das Mehrheitswahlrecht, das heißt, dass lediglich der/die Kandidat\*in mit den meisten Stimmen einen Sitz gewinnt – die Stimmen der unterlegenen Bewerber\*innen verfallen.

Die Ausgestaltung des Wahlrechts hat großen Einfluss darauf, wie gut die Chancen für eine höhere Frauenrepräsentanz stehen. Insbesondere der Anteil von Sitzen, die als Direktmandate vergeben werden, beeinflusst die Partizipationschancen von Frauen in negativer Weise. Direktmandate sind umkämpft und lassen sich nicht wie Wahllisten quotieren. Frauen haben in der Regel weniger zeitliche und materielle Ressourcen als Männer, um effektive Unterstützung für ihren Wahlkampf zu organisieren.

**Die Frauenrepräsentanz liegt weltweit in Systemen mit Mehrheitswahlrecht (also der ausschließlichen Vergabe der Sitze an Direktkandidat\*innen, wie zum Beispiel in Großbritannien) im Durchschnitt bei 14 Prozent, in gemischten Systemen, wie der deutschen personalisierten Verhältniswahl, bei 18 Prozent. In Systemen mit reiner Verhältniswahl, also Listenwahl, liegt sie bei durchschnittlich 27,4 Prozent (Inter-Parliamentary Union 2018, 10).**

## Wahlrecht in den Bundesländern

Der Einfluss des Wahlrechts lässt sich auch deutlich an den Frauenanteilen der deutschen Landesparlamente nachvollziehen: Lange Zeit war Baden-Württemberg das Schlusslicht. Das Landtagswahlsystem des Bundeslandes kommt einem Mehrheitswahlrecht am nächsten. Die Wähler\*innen haben nur eine Stimme, die sie an eine\*n Direktkandidat\*in ihres Wahlkreises vergeben. Auf diese Weise werden 70 von 120 Mandaten vergeben. Die übrigen 50 Mandate werden den Stimmenanteilen der Parteien entsprechend an unterlegene Wahlkreiskandidat\*innen berechnet, um die Stimmen- und Sitzanteile in größtmögliche Übereinstimmung zu bringen. Es werden jedoch im Vorfeld keine Listen der Kandidat\*innen erstellt, sondern 100 Prozent der Mandate mittelbar oder unmittelbar über Direktkandidaturen generiert. Mit der Landtagswahl 2016 stieg der Frauenanteil auf einen bisherigen „Höchststand“ von 24,5 Prozent. Bemühungen, das baden-württembergische Wahlrecht zu reformieren, waren bisher politisch nicht durchsetzbar.

Aktuell steht Sachsen-Anhalt im Hinblick auf den Frauenanteil im Landtag an letzter Stelle. Mit dem Einzug der AfD in den Landtag sank der Frauenanteil 2016 von 32,4 auf 24,4 Prozent.

Eine detaillierte Übersicht zum geltenden Wahlrecht in den einzelnen Bundesländern findet sich unter [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de).

## Wahlrecht in den kommunalen Vertretungen

Für die kommunalen Vertretungen (Kreis- und Stadt-/Gemeinderäte) gilt in der Regel das Verhältniswahlrecht mit offenen Listen. Das heißt, die Wähler\*innen vergeben ihre Stimmen (meistens drei bis fünf, teilweise auch der Anzahl der zu vergebenden Sitze entsprechend) entweder gesammelt an eine Liste, verteilt an mehrere Kandidat\*innen (Panaschieren) und/oder gehäuft an eine favorisierte Person (Kumulieren). Auch in einigen Bundesländern finden sich vergleichbare Regelungen, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (personalisiertes Verhältniswahlrecht mit freier oder starrer Liste).

Bürgermeister- und Landratswahlen sind dagegen in allen Bundesländern Direktwahlen: Die Wähler\*innen wählen in einem oder – bei vorgesehener Stichwahl – in zwei Wahlgängen die favorisierte Person.

## Einfluss der Parteien und internen Regelungen

Ob Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl – wer kandidiert, entscheiden ganz überwiegend die politischen Parteien und Wählergruppen. Weil sie die Nominierungshoheit sowohl für die Listenplätze als auch weitestgehend für die Direktkandidaturen haben, treffen sie bereits vor der eigentlichen Wahl wichtige Entscheidungen, da sie bestimmen, wer überhaupt zur Wahl steht. Obwohl sich theoretisch jede\*r Bürger\*in über 18 Jahren in einer Direktkandidatur zur Wahl stellen darf, sind die politischen Parteien als Multiplikatoren und Unterstützungsapparate für eine erfolgreiche Kandidatur zum Bundes- oder Landtag unverzichtbar. Und selbst auf kommunaler Ebene, wo parteilose Amts- und Mandatsträger\*innen keine Seltenheit sind, kandidieren diese meist auf Vorschlag oder mit der Unterstützung einer oder mehrerer Parteien.

Die meisten der politischen Parteien haben sich mittlerweile auf freiwilliger Basis eigene Regeln für die Repräsentanz der Geschlechter auf Wahllisten und/oder für (parteiinterne) Ämter gegeben. Die Regelungen sind jedoch sehr unterschiedlich und werden auch in unterschiedlichem Umfang umgesetzt. Keine der Parteien sieht wirksame Sanktionen bei Nichterfüllung vor.

Insgesamt liegt der Anteil von Frauen an den Listen wie Direktkandidaturen niedriger als derjenige der Männer – oft auch unter den Quoten, die sich die Parteien freiwillig selbst verordnet haben. Darüber hinaus werden Frauen oftmals die wenig aussichtsreichen Plätze am Ende der Wahlliste zugewiesen, wenn es keine Regelungen zur genauen Listenplatzierung (etwa das Reißverschlussprinzip) gibt. Bei einem durchschnittlichen Wahlergebnis ihrer Partei haben Frauen damit schlechtere Chancen, ins Parlament einzuziehen.

Durch die Direktmandate lässt sich das nicht ausgleichen, im Gegenteil: Als Wahlkreis kandidat\*innen nominieren Parteien besonders selten Frauen. Zum einen gelten hier keine Quoten, zum anderen sind viele Wahlkreise bereits von männlichen Abgeordneten „besetzt“. Für die Bundestagswahl 2017 zum Beispiel hatten die Wahllisten der in den Bundestag gewählten Parteien einen Frauenanteil von 38 Prozent. In den 299 Wahlkreisen hingegen wurden 487 Frauen und 1.292 Männer aufgestellt – direkt gewählt wurden 64 Frauen (21 Prozent) und 235 Männer (79 Prozent) (Steg 2018, 347).

## Der Einfluss der Wähler\*innen auf die Repräsentanz von Frauen

„Wir hätten ja gerne mehr Frauen im Stadtrat, aber leider ist die Wählerschaft dazu noch nicht bereit.“ Die These, dass Kandidatinnen in Kommunalwahlen von den Wähler\*innen benachteiligt werden, ist in Parteien und unter Politiker\*innen weit verbreitet. Tatsächlich erhöht die Methode des Kumulierens und Panaschierens den Einfluss der Wählerschaft auf die gewählten Kandidat\*innen bei Kommunalwahlen. Jedoch sprechen empirische Forschungsergebnisse eher gegen einen Negativeffekt für kandidierende Frauen.<sup>2</sup>

- Das überragende Kriterium für die Wahlentscheidung ist auch bei Kommunalwahlen die Parteizugehörigkeit der Kandidat\*innen. Das lässt wenig Raum für individuelle „Kandidateneffekte“.
- Nur etwa die Hälfte der Wählerschaft nutzt die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren, der Rest wählt mit allen Stimmen die vorgeschlagene Liste einer Partei.
- Die Geschlechterzugehörigkeit hat in den meisten Untersuchungen keinen signifikanten Effekt, lediglich für sehr kleine Gemeinden konnte für Kandidatinnen ein leicht negativer Einfluss auf die Wahlentscheidung festgestellt werden. In Großstädten – insbesondere Universitätsstädten – zeigt sich dagegen ein leicht positiver Einfluss.

Ziel sollte es nicht sein, das Instrument des Kumulierens und Panaschierens abzuschaffen. Im Gegenteil: Wähler\*innen können es dazu nutzen, auf den Listen schlecht platzierte Frauen gezielt zu wählen, und sollten dazu auch motiviert werden, etwa durch Kampagnen.

<sup>2</sup> Hier gibt es widersprüchliche Forschungsergebnisse. Einen negativen Einfluss des Geschlechts auf die Wahlchancen von Kandidatinnen sehen z. B. Holuscha (1999), Wehling (2003) und Magin (2011). Dagegen argumentieren Holtkamp/Schnittke (2010), u. a. mit Verweis auf anderslautende empirische Ergebnisse, dass in Kommunalwahlen kaum Kandidateneffekte wirkten (Bovermann 2002; Gabriel et al. 1997) und diese entweder keinen oder sogar einen leicht positiven Effekt für die Wahlchancen von Kandidatinnen implizierten (Gremmels 2003; Kersting 2004; Hofmann et al. 2007). Aktuelle Forschungen zu dieser Frage wären daher wünschenswert.

## Regelungen in den Parteien

**Bündnis 90/Die Grünen:** Eine Frauenquote von mindestens 50 Prozent ist für alle Ämter, Mandate und Listenplätze vorgesehen. Listenplätze werden alternierend vergeben, wobei die ungeraden Plätze, also auch die jeweilige Spitzenkandidatur, prinzipiell von Frauen besetzt werden sollen. (Frauenstatut von Bündnis 90/Die Grünen, § 1)

**Die Linke:** Ämter, Mandate und Plätze auf Wahllisten sollen zu 50 Prozent an Frauen vergeben werden. Auf Listen stehen Frauen einer der ersten beiden Listenplätze sowie im Folgenden die ungeraden Plätze zu. (Bundessatzung der Partei Die Linke, § 10)

**SPD:** Bei Listenaufstellungen und Ämterbesetzungen müssen mindestens 40 Prozent der Plätze an Frauen vergeben werden. Zudem werden Wahllisten für Bundestags- und Europawahlen nach dem Reißverschlussprinzip besetzt. (Satzung der SPD, § 4)

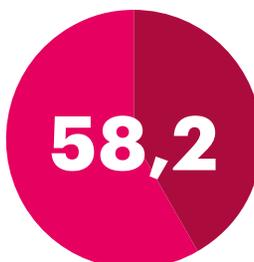
**FDP:** Es gilt keine verpflichtende Quotenregelung. Auf ihrem Parteitag im April 2019 beschloss die FDP, zur Erhöhung des Frauenanteils zwischen Bundesverband und Landesverbänden Zielvereinbarungen abzuschließen. (Beschluss des 70. Ordentlichen Bundesparteitags der FDP, 2019)

**CDU:** Es gilt ein Quorum, nach dem ein Drittel der Parteiämter, Mandate und Listenplätze an Frauen vergeben werden soll. Kann dieses Ziel in einem ersten Wahlgang nicht erreicht werden, muss die Wahl gegebenenfalls mit neuen Vorschlägen wiederholt werden. Das Ergebnis des zweiten Wahlgangs ist gültig, auch wenn das Quorum nicht erreicht werden konnte. (Statut der CDU, § 15)

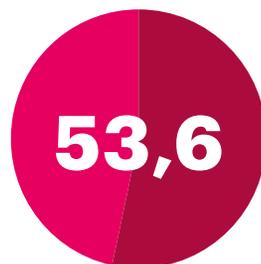
**CSU:** Die CSU quotiert ihre Listenplätze nicht. Auf Landes- und Bezirksebene sollen 40 Prozent der Parteiämter an Frauen vergeben werden. (Satzung der CSU, § 8)

**AfD:** In der AfD werden sowohl parteiinterne Quoten als auch Maßnahmen zur Frauenförderung abgelehnt. Auch die Gründung parteiinterner Frauenorganisationen schließt die Satzung explizit aus. (Bundessatzung der AfD, § 17 (2))

## Frauenanteile im 19. Deutschen Bundestag nach Parteien (Angaben in Prozent)



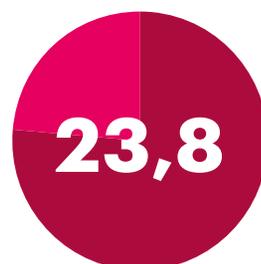
**Bündnis 90/Die Grünen**  
39 von 67 Abgeordneten



**Die Linke**  
37 von 69 Abgeordneten



**SPD**  
65 von 152 Abgeordneten



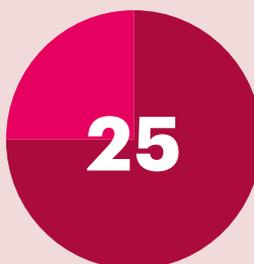
**FDP**  
19 von 80 Abgeordneten



**CDU/CSU**  
51 von 246 Abgeordneten



**AfD**  
10 von 91 Abgeordneten



**Fraktionslos**  
1 von 4 Abgeordneten

# Wege zu Parität – Modelle und Beispiele

*In vielen Ländern gibt es bereits  
Regelungen zur Geschlechter-  
repräsentanz in den Parlamenten.  
Hier werden die wichtigsten  
Modelle vorgestellt.*



In mehr als 100 Ländern bestehen Regelungen für die Teilhabe von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen, zum Teil als gesetzliche Vorgabe, zum Teil als freiwillige Verpflichtung der Parteien. Quoten sind nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel!

In der EU gibt es in 21 der 28 Staaten entsprechende Regelungen – in Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowenien und Spanien sind sie gesetzlich verankert. Den Anfang machte Belgien 1994, zuletzt führte Luxemburg 2016 eine gesetzliche Quote ein. In Frankreich, Portugal und Slowenien gingen den Wahlrechtsänderungen Verfassungsänderungen voraus.

Im internationalen Vergleich finden sich neben der paritätischen Geschlechterquote (je 50 Prozent Frauen und Männer) auch zahlreiche Regelungen mit festgelegter Mindestquote, zum Beispiel von 30 oder 40 Prozent, für jedes Geschlecht. Entscheidend für die Wirksamkeit der Regelungen ist:

- Sie müssen zum politischen System, also zum Wahlrecht und zur nationalen Kultur und ihren Besonderheiten, passen.
- Sie müssen wirksam sanktioniert werden.

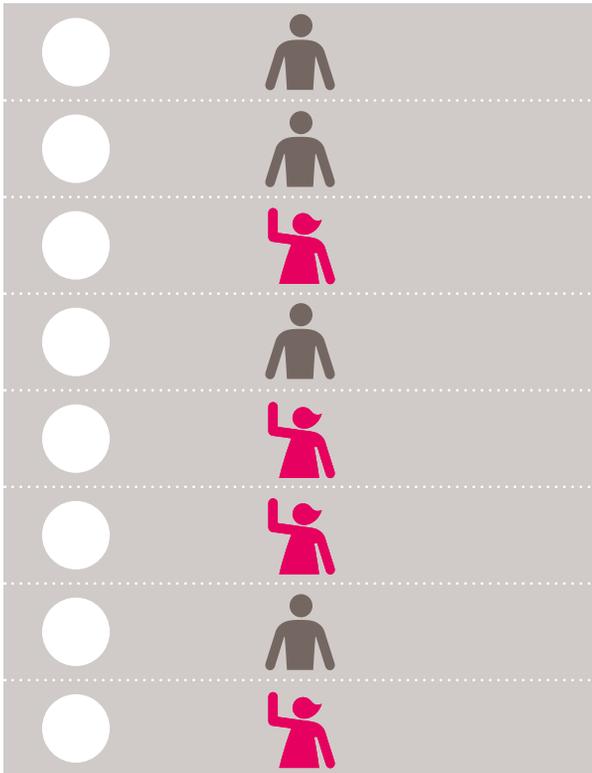
### Quotenregelungen im europäischen Vergleich

	% Frauen	Wahl-system	Gesetzliche Quote	Partei-quoten
<b>Schweden</b>	46	V	–	×
<b>Finnland</b>	42	V	–	×
<b>Norwegen</b>	41	V	–	×
<b>Spanien</b>	39	V/M	40 % KQ (Ablehnung von Wahllisten)	×
<b>Frankreich</b>	39	M	50 % KQ (finanzielle Sanktion)	×
<b>Belgien</b>	38	V	50 % KQ (Ablehnung von Wahllisten)	–
<b>Dänemark</b>	37	V	–	–
<b>Niederlande</b>	36	V	–	×
<b>Italien</b>	36	V/M	–	×
<b>Portugal</b>	35	V	33 % KQ (finanzielle Sanktion)	–
<b>Österreich</b>	34	V	–	×
<b>Schweiz</b>	33	V/M	–	×
<b>Großbritannien</b>	32	M	–	×
<b>Deutschland</b>	30	V/M	–	×
<b>Irland</b>	22	V	30 % KQ (finanzielle Sanktion)	–
<b>Griechenland</b>	18	V	33 % KQ (Ablehnung von Wahllisten; keine Platzierungsregeln)	×

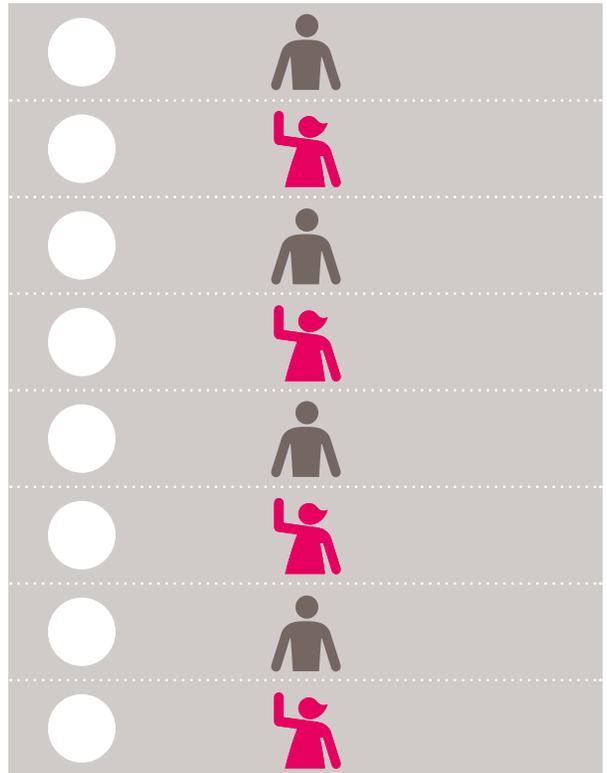
**V** = Verhältniswahlrecht | **M** = Mehrheitswahlrecht | **KQ** = Kandidatinnenquote

## Stufen von Paritätsregelungen

### Stufe 1: Einfache Quotierung der Wahllisten



### Stufe 2: Reißverschlussprinzip



Die einfache Quotierung sieht vor, dass die gesetzliche Mindestquote beider Geschlechter auf den Wahllisten der Parteien erreicht wird. Die Grafik zeigt, wie beispielsweise eine Vorgabe von 50 Prozent umgesetzt werden könnte. Oft wird eine solche Quotierung bereits über freiwillige Regelungen innerhalb der Parteien umgesetzt. Allerdings zeigt dies im Ergebnis eher wenig Wirkung, da Frauen erfahrungsgemäß zu meist auf den hinteren und damit weniger aussichtsreichen Listenplätzen zu finden sind. Wenn die Partei im oberen Beispiel in der Wahl vier Sitze gewinnt, gehen davon drei an Männer – trotz einer Frauenquote von 50 Prozent.

Als deutlich effektiver erweist sich die einfache Quotierung von Wahllisten, wenn sie mit dem sogenannten Reißverschlussprinzip gekoppelt ist. Das heißt, neben der einfachen Quotierung müssen sich Männer und Frauen zusätzlich auf den Listen abwechseln. Durch dieses Verfahren wird weitestgehend sichergestellt, dass die Hälfte der über die Liste gewonnenen Mandate an Kandidatinnen gehen. Zusätzlich zum Reißverschlussprinzip kann die Vorgabe gelten, dass im vorderen Bereich Frauen die ungeraden Listenplätze zustehen, sie also auf Platz eins und drei zu finden sind.

Eine weitere Variante besteht darin, dass die zuständige Wahl- oder Delegiertenversammlung entscheidet, ob der erste Platz an einen Mann oder eine Frau vergeben wird. Entsprechend folgt dann auf Platz zwei eine Frau oder ein Mann. Dies ist sowohl im Brandenburger als auch im Thüringer Paritätsgesetz vorgesehen.

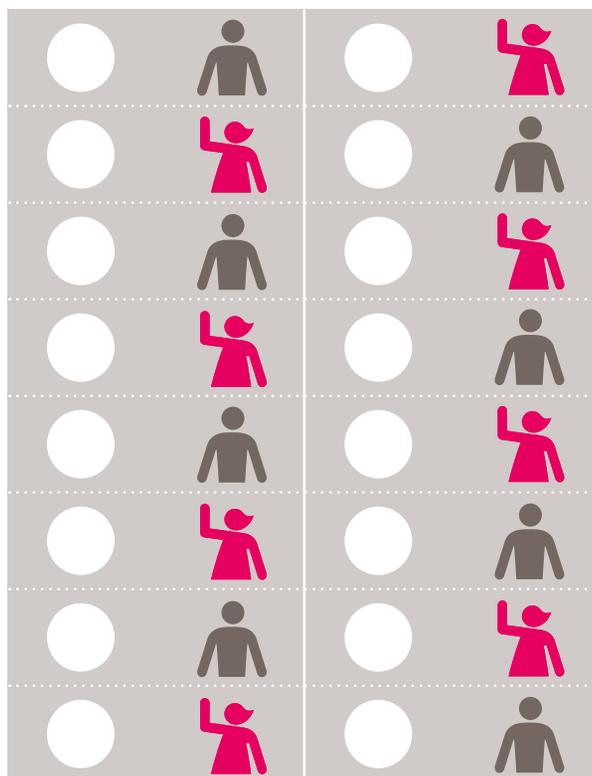
## Belgien: Schritt für Schritt zur Quote

In Belgien wurden erste gesetzliche Vorgaben zur Besetzung der Wahllisten bereits 1994 eingeführt. Schrittweise wurde die damalige 25-Prozent-Quote auf 50 Prozent im Jahr 2002 erhöht. Auf den Listen müssen gleich viele Männer wie Frauen vertreten sein und diese müssen sich auf der Liste abwechseln. Wenn eine Partei diese Vorgaben nicht erfüllen kann oder will, müssen Listenplätze leer bleiben. Der Frauenanteil im belgischen Parlament liegt bei knapp 40 Prozent.

## Tunesien: Kampf für die horizontale Parität

Die tunesische Verfassung von 2014 schreibt die gleiche Beteiligung der Geschlechter an der politischen Vertretung als Staatsziel fest. Im Wahlgesetz ist die alternierende Besetzung aller Wahllisten (Reißverschlussprinzip) mit mindestens 50 Prozent Kandidatinnen festgelegt. Bei den Parlamentswahlen im Herbst 2014 traten sehr viele Parteien an, davon wurden wiederum viele von Männern angeführt. Gerade bei kleinen Parteien schaffte es aber oft nur der erstplatzierte Kandidat, ins Parlament einzuziehen. Der gesamte Frauenanteil im tunesischen Parlament liegt deshalb lediglich bei 31,3 Prozent. Frauenrechtsverbände und einige Parteien forderten daher eine horizontale Quotierung der Listen, sie wurde für die Kommunal- und Regionalwahlen 2016 eingeführt.

### Stufe 3: Horizontale Quotierung der Spitzenplätze



Um sicherzustellen, dass möglichst viele Frauen den Sprung in die politische Vertretung schaffen, kann neben der vertikalen Quotierung der einzelnen Wahllisten auch eine horizontale Vorgabe für sämtliche Listen einer Partei gemacht werden. In der Praxis bedeutet dies, dass ein bestimmter Anteil der ersten Listenplätze einer Partei – ob auf nationaler oder Länderebene – jeweils mit Frauen besetzt werden muss. Zum Beispiel wäre, wie in der Grafik zu sehen, bei einer paritätischen Quotierung die Hälfte der ersten Listenplätze – auf alle Wahllisten einer Partei gerechnet – Frauen vorbehalten.

#### Stufe 4: Quotierung der Direktmandate

Direktmandate, bei denen jeweils nur eine Person gewählt wird, lassen sich nicht nach dem gleichen Muster wie Wahllisten handhaben. Dennoch gibt es Vorschläge und Modelle, wie der Frauenanteil auch unter den Wahlkreiskandidat\*innen erhöht werden kann.

##### ■ Tandem-Modell

Statt eines Sitzes pro Wahlkreis werden zwei Sitze an ein sogenanntes Tandem vergeben. Jede politische Partei stellt eine Frau und einen Mann auf. Die Wähler\*innen geben aber nur eine Stimme für den Wahlkreisvorschlag. Gewählt ist dann das Tandem, das die meisten Stimmen erhält. Will man die Größe eines Parlaments nicht verdoppeln, muss die Anzahl der Wahlkreise vorher halbiert werden.

##### ■ Wahlkreis-Duo

Auch in diesem Modell wird die Anzahl der Wahlkreise halbiert. Jede politische Partei stellt jeweils einen Mann und eine Frau auf. Die Wähler\*innen wählen allerdings nicht ein Tandem, sondern haben zwei Erststimmen, die sie jeweils an einen Mann und eine Frau vergeben können, auch aus unterschiedlichen Parteien. Gewählt sind jeweils der Kandidat und die Kandidatin mit den meisten Stimmen.

##### ■ Ausgleich über die Wahlliste

Ein weiteres in der Diskussion befindliches Modell schlägt einen Ausgleich über die Wahlliste vor. Die Anzahl der Wahlkreise und die Direktwahlelemente an sich werden nicht verändert. Bei der Verteilung der Mandate muss die Überrepräsentanz eines Geschlechts bei den Direktmandaten aber so weit wie möglich ausgeglichen werden. Zum Beispiel gewinnt eine Partei bei der Wahl insgesamt zehn Mandate. Fünf Mandate sind über Direktwahlkreise von Männern gewonnen worden. Um Parität sicherzustellen, erhalten anschließend nur noch die Kandidatinnen auf der Wahlliste ein Mandat.

## Das französische „Loi sur la parité“

In Frankreich trat 2001 das „Gesetz zur Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern“ in Kraft, das zwischenzeitlich stetig weiterentwickelt wurde. Es beruht auf dem Prinzip der Égalité und der Überzeugung, dass die staatsbürgerliche Gleichheit auch die gleiche Partizipation an politischer Macht beinhaltet.

Für Listenwahlen nach dem Verhältniswahlrecht sieht das französische Paritégesetz eine paritätische Besetzung der Wahllisten mit Frauen und Männern vor. Das betrifft die Wahlen der Kommunalvertretungen und des Europaparlaments. Der Frauenanteil hat sich in den Kommunalparlamenten nahezu verdoppelt und liegt bei über 40 Prozent.

Für nationale und regionale Wahlen gilt das Mehrheitswahlrecht, es werden also ausschließlich Direktmandate vergeben. Für die Wahlen zur Nationalversammlung sieht das französische Paritégesetz vor, dass die Parteien quotierte Vorschläge für die Direktkandidat\*innen in den Wahlkreisen machen. Als Sanktion droht die nachträgliche Kürzung staatlicher Zuwendungen für Parteien, sofern der zahlenmäßige Unterschied zwischen den aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten mehr als zwei Prozent beträgt. Weil gerade die großen Parteien bereit sind, diese finanziellen Einbußen in Kauf zu nehmen, brachten diese Vorgaben lange Zeit nicht den gewünschten Erfolg. Dennoch hat sich der Frauenanteil in der Nationalversammlung zuletzt auf 39 Prozent erhöht, unter anderem weil die Sanktionen nach und nach verschärft wurden. Vor allem sind die positiven Entwicklungen in der Nationalversammlung jedoch darauf zurückzuführen, dass die neue Sammlungsbewegung um Emmanuel Macron das Paritégesetz tatsächlich ernst nahm und entsprechend Frauen und Männer nominiert wurden.

Für die Départementwahlen gilt ein Tandemprinzip, wonach in jedem Wahlkreis eine Kandidatin und ein Kandidat gewählt werden. Diese Regelung hat dazu geführt, dass der Frauenanteil seit 2015 bei 50 Prozent liegt.

## Good Practice: Frankreichs „Loi sur la parité“

Seit 2001: „Gesetz zur Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern“. Das Gesetz wurde in den darauffolgenden Jahren mehrfach weiterentwickelt (vgl. Durand 2017; HCE République Française 2017).

Stand: 2019

	Mandatsdauer	Wahlrecht	Regel	Sanktionen	Frauenanteil
<b>Kommunale Vertretung</b> <small>conseil municipal</small>	6 Jahre	Verhältnismahlrecht	Alternierende paritätische Besetzung der Wahllisten in Kommunen ab 1.000 Einwohner*innen	Zurückweisung der Liste	<b>2014: 40,3 %</b> Kommunen ab 1.000 Einwohner*innen: 48,0 % 2008: 35,0 %
<b>Départementrat</b> <small>conseil départemental</small>	6 Jahre	Mehrheitswahlrecht <small>scrutin binominal</small>	Aufstellung von Duos, bestehend aus einer Frau und einem Mann <small>binôme paritaire</small>	Zurückweisung des Wahlvorschlags	<b>2015: 50,0 %</b> 2011: 14,0 %
<b>Regionalrat</b> <small>conseil régional</small>	6 Jahre	Verhältnismahlrecht	Alternierende paritätische Besetzung der Wahllisten	Zurückweisung der Liste	<b>2015: 48,0 %</b> 1998: 27,5 %
<b>Nationalversammlung</b> <small>Assemblée nationale – Unterhaus des französischen Parlaments</small>	5 Jahre	Mehrheitswahlrecht	Paritätische Besetzung der Wahllisten	Finanzielle Sanktionen	<b>2017: 38,8 %</b> 2012: 26,9 %
<b>Senat</b> <small>Sénat – Oberhaus des französischen Parlaments</small>	6 Jahre <small>Die Hälfte des Senats wird alle 3 Jahre gewählt</small>	Mehrheitswahlrecht und Verhältnismahlrecht	Paritätische Besetzung der Wahllisten	Zurückweisung der Liste	<b>2017: 29,5 %</b> 2014: 25,0 %
<b>Europa-parlament</b>	5 Jahre	Verhältnismahlrecht	Alternierende paritätische Besetzung der Wahllisten	Zurückweisung der Liste	<b>2019: 50,0 %</b> 2014: 43,2 %

## Modelle für Sanktionen

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Quotenregelungen ist ihre Bewehrung mit Sanktionen. Die Bandbreite reicht von unverbindlichen Empfehlungen über Anreize, Auflagen und finanzielle Sanktionen bis hin zur Zurückweisung der Liste bei Nichterfüllung der Vorgaben. Das betrifft nicht nur Regelungen gesetzlicher Art, sondern ebenso innerparteiliche Vereinbarungen.

Neben der Art der Sanktionen ist ebenfalls wichtig, wer für die Kontrolle der Regelungen und für die Durchsetzung der Sanktionen zuständig ist. Im Falle von Parteien ist das normalerweise die zentrale Parteiorganisation. Zum Beispiel hat die Sozialdemokratische Partei Kroatiens für die Kontrolle ihrer 40-Prozent-Quote eine eigene Kontrollinstanz eingerichtet. Gesetzliche Vorgaben werden in der Regel von der zuständigen Wahlkommission kontrolliert.



### Stufe 1:

#### Empfehlung – keine Sanktionen

Die schwächste Form sind unverbindliche Empfehlungen, wie etwa Soll-Vorschriften. Sie formulieren zwar eine wünschenswerte Zielgröße für den Frauenanteil im Parlament beziehungsweise auf Wahllisten, haben aber keinen rechtlich bindenden Charakter. Ein Beispiel für eine solche Ausgestaltung findet sich im Kommunalwahlgesetz von Baden-Württemberg. Hier wurde 2013 folgender Absatz aufgenommen:

„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden.“

Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags.“

Die Wirksamkeit solcher unverbindlichen Empfehlungen wird aus internationalen Erfahrungen allerdings als äußerst begrenzt eingeschätzt. In Baden-Württemberg stieg der Frauenanteil bei den Kommunalwahlen 2014 um lediglich zwei Prozent in den Gemeinderäten und knapp drei Prozent in den Kreistagen.

Auch die innerparteilichen Zielvorgaben der deutschen Parteien haben unverbindlichen Charakter. Die empirische Forschung zu deren Effektivität zeigt: Je besser die Gewinnchancen einer Partei sind und je mehr Konkurrenz es um die aussichtsreichen Listenplätze gibt, desto seltener werden die freiwilligen Vorgaben eingehalten (vgl. Holtkamp/Schnittke 2010; Davidson-Schmich 2006; Reiser 2014).

### **Stufe 2: Keine Sanktionen, aber Auflagen oder Anreize**

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, durch Anreizsysteme oder Auflagen Parteien die Umsetzung von Vorgaben schmackhaft zu machen.

Georgien hat zum Beispiel 2015 die Regelung zu finanziellen Anreizen verstärkt: Denjenigen Parteien, die mindestens 30 Prozent Frauen nominieren, wird eine zusätzliche staatliche Finanzierung in Höhe von 30 Prozent zugesprochen. Kroatien hat ebenfalls ein System finanzieller Anreize geschaffen, um die politischen Parteien dazu zu motivieren, mehr Frauen zu nominieren.

Auch können Sanktionen die Form qualitativer Auflagen annehmen. In Irland müssen die lokalen Parteienverbände einen Bericht an das nationale Exekutivkomitee senden, wenn sie die Zielquote auf den Listen verfehlen. Darin müssen sie darstellen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um Kandidatinnen zu motivieren, und warum diese erfolglos geblieben sind. Erst wenn das Exekutivkomitee den Bericht billigt, darf die Liste so antreten.

### **Stufe 3: Finanzielle Sanktionen**

Die meisten gesetzlichen Quotenvorgaben sind mit finanziellen Sanktionen bewehrt. Oft staffeln sich diese nach Grad der Verfehlung der Zielquote. Auch hierfür gibt es Beispiele aus EU-Ländern.

In Portugal werden inkorrekte Listen veröffentlicht und die Parteien mit einer finanziellen Strafe je nach Abweichung von der 30-Prozent-Quote belegt. In Irland müssen die Parteien aktuell mit einer 50-prozentigen Kürzung ihrer staatlichen Finanzierung rechnen, wenn sie zu den nationalen Wahlen nicht wenigstens 30 Prozent Kandidatinnen aufstellen. Nach einer Laufzeit des Paritätsgesetzes von sieben Jahren muss der Anteil von Kandidatinnen sogar 40 Prozent betragen, damit die Partei die volle staatliche Finanzierung erhalten kann.

Allerdings können finanzielle Sanktionen gerade große Parteien zu der Kalkulation verleiten, sich die Verfehlung leisten zu können. So haben in Frankreich die beiden ehemaligen Volksparteien Les Républicains und Parti socialiste finanzielle Einbußen in Millionenhöhe in Kauf genommen, um für die Wahl zur Nationalversammlung nicht gleich viele Kandidatinnen wie Kandidaten aufstellen zu müssen.

### **Stufe 4: Zurückweisung der Liste**

Die effektivste Form der Sanktionierung besteht unbestritten in der Zurückweisung von Wahlvorschlägen, die nicht mit den Parité-Vorgaben konform gehen.

In Frankreich wird dies als Grund für den überragenden Erfolg des Paritätsgesetzes auf der kommunalen Ebene gesehen. Gegebenenfalls kann diese Form der Sanktion auch an Auflagen wie in Stufe 2 gekoppelt sein. So bekommt in Spanien eine Partei, die sich nicht an die Quotenvorgabe von 40 Prozent Listenkandidatinnen hält, eine Warnung und drei Tage Zeit, die Liste korrekt einzureichen. Geschieht keine Korrektur, wird die Liste zurückgewiesen.

Auch bei innerparteilichen Regelungen können solche Sanktionen verhängt werden. So weist die norwegische Arbeiterpartei kommunale Wahllisten der eigenen Ortsverbände zurück, wenn sie nicht mindestens 40 Prozent Kandidatinnen enthalten.

## **Parteienfinanzierung**

Anlässlich des 100. Jubiläums des Frauenwahlrechts fordert der Deutsche Juristinnenbund in seiner Stellungnahme „Mehr Frauen in die Parlamente“ (Januar 2019) die Parteien auf, ein klares Signal für Parität zu setzen und unverzüglich erste Schritte einzuleiten.

Als „Mindestforderung“ wird neben der Verankerung von Frauenförderung in den Parteisatzungen und Frauenquoten in den Parlamentsausschüssen genannt, im Rahmen der Parteienfinanzierung Anreize für mehr Frauen in den Parlamenten zu setzen. Frauenförderung solle durch den Staat mit einem Bonus belohnt und im Parteiengesetz (§ 18 PartG) verankert werden.

Der Bonus könnte gestuft an Parteien ausgezahlt werden, deren Wahllisten Frauenquoten von 35 Prozent aufwärts folgen. Entscheidend sei dabei, dass die Frauen auf aussichtsreichen Listenplätzen kandidierten. Um zusätzlich Anreize zu schaffen, könnte auch die Verankerung von Frauenfördermaßnahmen in den Satzungen finanziell belohnt werden.

# Dynamik in den Bundesländern – die ersten Paritätsgesetze

*2019 wurden in Thüringen und Brandenburg Paritätsgesetze auf Landesebene verabschiedet. Das Kapitel zeichnet die wichtigsten Etappen nach und gibt einen Überblick über die Situation und den aktuellen Diskussionsstand in Bund und Ländern.*



Seit mehr als zehn Jahren wird in Deutschland über Paritätsgesetze diskutiert. In zahlreichen Bundesländern bildeten sich Initiativen, inspiriert vor allem von den positiven Erfahrungen im Nachbarland Frankreich. Oft schlossen sich Landesfrauenräte, lokale Frauenverbände sowie Vertreter\*innen der Parteien zusammen, um das Thema auf die öffentliche Agenda zu setzen. Anfänglich stand die kommunale Ebene im Vordergrund, auf der die Unterrepräsentanz von Frauen besonders ausgeprägt ist. Zudem liegt die Gesetzgebungskompetenz für die Kommunalwahlgesetze bei den Ländern. Die Kampagnen waren durchaus erfolgreich, vor allem in Ländern mit rot-grünen oder grün-roten Regierungskonstellationen schienen entsprechende Mehrheiten möglich zu sein. Die zugleich einsetzende Debatte um die Verfassungskonformität gesetzlicher Paritätsregelungen führte in Baden-Württemberg jedoch dazu, dass 2013 letztlich nur eine unverbindliche Soll-Regelung verabschiedet wurde. Auch der Vorstoß in Rheinland-Pfalz blieb ohne Erfolg. Zuvor hatte in Schleswig-Holstein und auch im Bundestag die Oppositionspartei Bündnis 90/Die Grünen erste Initiativen gestartet, die jedoch gleichfalls keine Mehrheit fanden.

Doch die Debatte war damit keineswegs beendet. Bundesweit blieben Frauenverbände aktiv, wie der Deutsche Frauenrat oder der Deutsche Juristinnenbund. Im Rahmen des von der EAF Berlin koordinierten und vom Bundesfrauenministerium geförderten Helene Weber Kollegs wurden Paritätsforen in Bund und Ländern durchgeführt. Sie dienten dazu, die Akteur\*innen zu vernetzen, Argumente zu schärfen und Erfahrungen auszutauschen. Einige Bundesländer sahen zudem in ihren Koalitionsvereinbarungen vor, die Einführung von Paritätsgesetzen zu prüfen.<sup>3</sup> In Bayern bildete sich 2015 ein breites Aktionsbündnis, dem sich auch Vertreterinnen der Gewerkschaften und Kirchen anschlossen. Die Popularklage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung der bayerischen Wahlgesetze wurde allerdings abgewiesen.

## Bündnis für Parité in Bayern

Das parteiübergreifende Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten“ erhob 2016 eine sogenannte Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Die Verfassung des Freistaates Bayern berechtigt mit der Popularklage jede\*n Bürger\*in, prüfen zu lassen, ob ein garantiertes Grundrecht durch Gesetze, Verordnungen oder Satzungen verletzt wird. Mit der Klage, von 152 Kläger\*innen getragen, sollte geklärt werden, ob die jetzigen Wahlgesetze gegen die Bayerische Verfassung verstoßen, weil sie die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung und die Beseitigung bestehender Nachteile verhindern.

Vertreten wurde die Klage von Silke Laskowski, Professorin für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Kassel. Die auch im Deutschen Juristinnenbund aktive Staatsrechtlerin hatte bereits im Auftrag verschiedener Landtags- und einer Bundestagsfraktion Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit von Paritätsgesetzen erstellt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof wies die Klage am 26. März 2018 zurück, weil er die fehlende Chancengleichheit von Frauen in der Verfassungswirklichkeit nicht erkennen konnte.

Gegen das umstrittene Urteil wurde inzwischen Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben, weil an mehreren Stellen Zweifel an der grundgesetzkonformen Auslegung von Art. 118 der Bayerischen Verfassung (entspricht Gleichberechtigungsgebot Art. 3 Abs. 2 GG) und Art. 2 der Bayerischen Verfassung (entspricht Demokratiegebot Art. 20 GG) besteht (Laskowski 2019). Das Bundesverfassungsgericht hat die Beschwerde noch nicht angenommen.

<sup>3</sup> **Sachsen-Anhalt** wird seit 2016 von einer Koalition aus CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen regiert. In der Koalitionsvereinbarung ist ein Prüfauftrag verankert. **Niedersachsen** wurde 2013 bis 2017 von einer Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen regiert. In der Koalitionsvereinbarung wurde ein Prüfauftrag verankert, der in der aktuellen Vereinbarung zwischen SPD und CDU nicht mehr besteht. **Thüringen** wird seit 2014 von einer Koalition aus Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen regiert. In der Koalitionsvereinbarung wurde ein Prüfauftrag festgeschrieben, 2019 das entsprechende Gesetz verabschiedet.

Trotz dieser Erfahrungen nahm die Debatte ab 2017 an Fahrt auf. Dazu führten im Wesentlichen drei Faktoren: der Rückgang der Frauenanteile im 19. Deutschen Bundestag im Oktober 2017 sowie anschließend auch in zahlreichen Landesparlamenten, das Jubiläum 100 Jahre Frauenwahlrecht 2018/2019 sowie die anstehende Reform des Wahlrechts zur Verkleinerung des Bundestags.

## Entwicklungen im Bund

In den beiden Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD wurde ab 2018 intensiver über Parität diskutiert. Die SPD-Fraktion setzte dazu eine Projektgruppe ein und fasste schließlich den Beschluss, Paritätsregelungen umzusetzen.

Auch bei der Gruppe der Frauen in der CDU/CSU-Fraktion bestand erheblicher Diskussionsbedarf. Der Frauenanteil in ihrer Bundestagsfraktion lag und liegt bei knapp 20 Prozent; dies war und ist vor allem dem Übergewicht an Direktmandaten geschuldet, für die ganz überwiegend Männer in den Wahlkreisen aufgestellt worden waren.

Bei Bündnis 90/Die Grünen stand das Thema ohnehin auf der Agenda, weil sich die Partei bereits seit Jahren für Paritätsgesetze starkmachte; die Linkspartei brachte einen eigenen Gesetzentwurf ein.

Schließlich eröffnete die Wahlrechtsreform, für die der Bundestagspräsident eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingesetzt hatte, eine Möglichkeit, die Frage nach Paritätsregelungen mit auf die Agenda zu setzen. Für dieses Vorgehen engagierte sich vor allem der Deutsche Frauenrat mit seiner Kampagne „Mehr Frauen in die Parlamente“. Die Wahlrechtsreform wurde zwar aufgeschoben, doch zumindest hatte sich im Zuge der Diskussion eine Parlamentarierinnengruppe von Frauen aus den Parteien CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und FDP zum Thema gebildet. Weil die Meinungsbildung jedoch schwierig verlief, beschränkt sich die aktuelle Forderung darauf, zunächst eine Kommission zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen einzusetzen.

## Brandenburg und Thüringen – Durchbruch für Paritätsgesetze

Am 31. Januar 2019 beschloss Brandenburg als erstes Bundesland ein Parité-Gesetz. Dies erfolgte mit den Stimmen der Regierungsparteien SPD und Die Linke sowie mit Zustimmung von Bündnis 90/Die Grünen. Der Frauenpolitische Rat Brandenburg und die (kommunalen) Gleichstellungsbeauftragten hatten das Thema auf die Agenda gesetzt. Am 8. März 2018 hatten Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf für ein inklusives Parité-Gesetz eingebracht, das bei der Anhörung im Innenausschuss bis auf wenige Stimmen positiv kommentiert worden war. Der ganze Prozess wurde über Monate hinweg von Veranstaltungen, Publikationen und einer Unterschriftenkampagne („Wir fordern ein Parité-Gesetz für Brandenburg – jetzt!“) flankiert. Letztere erinnerte bewusst an die Unterschriftenaktion 1948/1949, mit der Elisabeth Selbert die außerparlamentarische Unterstützung für die Verabschiedung von Art. 3 Abs. 2 GG im Parlamentarischen Rat erfolgreich organisiert hatte. Auch das 100. Jubiläum des Frauenwahlrechts wurde für zahlreiche Aktionen genutzt, etwa für Veranstaltungen und Ausstellungen des Frauenwahllokals in Potsdam (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg 2019). Diese Aktivitäten trugen dazu bei, öffentlichen Druck zu entfalten und die eher zögerliche SPD von der Notwendigkeit des Gesetzes zu überzeugen.

Allerdings kam letztlich ein rot-rot-grünes „Kompromissgesetz“ zustande: Zum einen fehlt die ursprünglich von Bündnis 90/Die Grünen geforderte Einbeziehung der Wahlkreise und Direktmandate, zum anderen die unmissverständliche Regelung bei der Zurückweisung der Liste als Sanktionsmechanismus. Dennoch wird allgemein anerkannt, dass mit dem Gesetz ein wichtiger erster Schritt gegangen wurde. Gegen das Gesetz haben zwischenzeitlich zwei Parteien, die NPD und die Piratenpartei, beim Verfassungsgericht des Landes Brandenburg Klage erhoben.

## Parité-Gesetz Brandenburg

Das „Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz“ vom 12. Februar 2019 sieht vor, dass Frauen und Männer bei der Aufstellung von Landeswahllisten der Parteien gleichermaßen berücksichtigt werden müssen. Die Landeslisten der Parteien, die sich zur Wahl stellen, sind nach dem Reißverschlussverfahren zu besetzen, das heißt abwechselnd mit Frauen und Männern. Zunächst wird jeweils eine Frauen- und Männerliste gewählt, beide werden anschließend zusammengeführt. Die Wahlversammlung entscheidet, ob eine Frau oder ein Mann den ersten Platz einnimmt, anschließend wird die Liste entsprechend zusammengestellt.

Wird gegen die Vorgaben zur paritätischen Besetzung verstoßen, hat der Wahlausschuss diese Wahlvorschläge zurückzuweisen. Falls eine abwechselnde Besetzung mit Frauen und Männern nicht durchgängig der Fall ist, werden diese Bewerber\*innen aus der Liste gestrichen und die Liste wird neu gebildet. Kritisiert wird allerdings die Unklarheit der Regelung. Wie Laskowski (2019) ausführt, lässt die Neubildung der Liste laut Gesetzestext auch zu, dass die letzten Plätze nicht geschlechterparitätisch besetzt werden. Darüber hinaus räume das Gesetz dem Wahlausschuss letztlich einen Gestaltungs- und Ermessensspielraum ein, der ihm nicht zustehe und das Gesetz verfassungsrechtlich angreifbar mache. Daher plädiert Laskowski dafür, diesen Passus bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zu korrigieren.

Menschen, die nach dem Personenstandsrecht weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden, können sich in der entsprechenden Wahlversammlung entscheiden, ob sie auf einem Listenplatz für Männer oder Frauen kandidieren wollen. Zudem müssen Parteien und Wählergemeinschaften die qua Satzung lediglich für ein Geschlecht offen sind, also „Frauen- oder Männerparteien“, keine quotierten Wahllisten aufstellen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sah ursprünglich eine Quotierung der Direktkandidaturen vor. Die Zahl der Wahlkreise sollte halbiert werden, und in den Wahlkreisen sollten Duos aus Mann und Frau antreten. Dabei sollte es

möglich sein, die Personen der nominierten Wahlkreis-Duos auch einzeln zu wählen. Um die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten zu erhöhen, sollte es ermöglicht werden, eine Kandidatin und einen Kandidaten aus unterschiedlichen Parteien beziehungsweise Wahlvereinigungen zu wählen. Einzelbewerbungen sollten weiter zulässig sein. Für diesen weitergehenden Vorschlag fand sich in der Regierungskoalition jedoch keine Mehrheit.

Das Gesetz tritt im Juli 2020 in Kraft und wird erstmals bei den Landtagswahlen 2024 angewendet.

## Das Thüringer Paritätsgesetz

In Thüringen brachten die Regierungsfractionen Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen im März 2019 einen gemeinsamen Gesetzentwurf ein. Am 5. Juli 2019 wurde das „Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung“ beschlossen. Es sieht ebenso wie das Brandenburger Parité-Gesetz die alternierende Besetzung der Wahllisten mit Frauen und Männern vor. Gleichfalls entscheidet die Wahlversammlung der jeweiligen Partei, ob der erste Listenplatz an eine Frau oder einen Mann vergeben wird.

Unmissverständlich ist das Gesetz bei den Sanktionen: Die Liste wird ab dem Platz zurückgewiesen, ab dem die paritätische Besetzung durchbrochen wird (Teilzurückweisung). Innerhalb der jeweiligen Frist können die Parteien die Listen korrigieren und neu einreichen.

Eine ursprünglich vorgesehene Ausnahmeregelung wurde gestrichen. Nach dieser wäre es den Parteien im Ausnahmefall erlaubt gewesen, die für Frauen vorgesehenen Listenplätze mit Männern zu besetzen, sofern nicht genügend Frauen kandidieren, und umgekehrt. Als Mindestanzahl wäre der Anteil der weiblichen Parteimitglieder festgelegt worden. In der Anhörung im Innenausschuss wurde übereinstimmend anerkannt, dass dies eine Umgehung der Regelungen befördern würde.<sup>4</sup>

Auch in Bezug auf die Rechte von Personen mit dem Eintrag „divers“ im Personenstandsregister wurde eine Lösung gefunden, die die zeitweilige

Zuordnung zu einem Geschlecht wie in Brandenburg vermeidet: Personen, die als divers eingetragen sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren und müssen sich daher nicht für einen Frauen- oder Männerplatz entscheiden. Um die alternierende Besetzung mit Frauen und Männern zu gewährleisten, wurde zusätzlich geregelt, dass nach der diversen Person eine Frau kandidieren soll, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht, und umgekehrt.

Die Ausnahmeregelung für Parteien, die qua Satzung nur einem Geschlecht offenstehen, wurde aufgrund der Einwände in der Anhörung gleichfalls gestrichen. Fraglich sei, ob Parteien, die nur einem Geschlecht offen-

ständen, verfassungsrechtlich Bestand hätten. Parteien wie der Feministischen Partei Die Frauen können Frauen wie Männer beitreten. Die vorwiegend auf der kommunalen Ebene anzutreffenden reinen Frauenwahllisten haben ihre Ursache in der deutlichen Unterrepräsentanz der Frauen auf den aussichtsreichen Listenplätzen der Parteien und Wählervereinigungen und entsprechend in den kommunalen Vertretungen. Reine Frauenlisten ließen sich im Unterschied zu reinen Männerlisten auf Grundlage von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG rechtfertigen, der den Staat verpflichtet, bestehenden Benachteiligungen entgegenzuwirken.

#### Bundesländer mit Paritätsgesetzen:

#### Brandenburg und Thüringen



4 Vgl. Öffentliche Anhörung Innen- und Kommunalausschuss (6. Wp.) vom 6. Juni 2019, Ausschussprotokoll 6/73 des Thüringer Landtags.

Erwähnenswert ist auch, dass die CDU im Frühjahr 2019 ihrerseits einen Gesetzentwurf einbrachte. Dieser sah weichere Soll-Regelungen für die Landtags- und Kommunalwahlen vor, ferner ein Monitoring und eine Berichtspflicht der Landesregierung sowie praktische Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, etwa Aufwandsentschädigungen für Kinderbetreuung für ehrenamtlich tätige kommunale Vertreter\*innen.

Im Juli 2019 folgte das zweite Bundesland, Thüringen. Auch hier hatten im Vorfeld zahlreiche Aktionen und Veranstaltungen stattgefunden, etwa die Kampagne „Ohne Frauen ist kein Staat zu machen“. In den Koalitionsvereinbarungen 2014 war daher verabredet worden, ein Paritätsgesetz auf den Weg zu bringen, das sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene stimmige Regelungen für die paritätische Besetzung sicherstellt. Doch auch hier kam es zu Kompromissen: Weder wurden die Direktmandate für die Landtagswahlen noch die Kommunalwahlen in die gesetzliche Regelung einbezogen.

Das Gesetz stellt jedoch in drei Punkten eine Weiterentwicklung des Brandenburger Gesetzes dar: Es ist klarer bei Sanktionen, sieht keinerlei Ausnahmeregelungen vor und hat für die Rechte von Personen, die nach dem neuen Personenstandsrecht weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden und als „divers“ registriert sind, eine überzeugendere Lösung gefunden. Ebenso wie in Brandenburg ist in Thüringen von Klagen gegen das Gesetz auszugehen.

## Initiativen in weiteren Bundesländern

Die Diskussion über Paritätsgesetze hat in den vergangenen Monaten eine erhebliche Dynamik entfaltet. Auch in anderen Bundesländern – Sachsen-Anhalt, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Berlin – werden Gesetzentwürfe vorbereitet oder sind bereits in erster Lesung eingebracht. Allerdings sind bis auf Berlin und Niedersachsen die jeweiligen politischen Konstellationen wenig erfolgversprechend, um die erforderlichen Mehrheiten zu sichern. Zumeist geht die Initiative von SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen aus, die in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Nordrhein-Westfalen die Opposition stellen. In Bayern wurden die entsprechenden Gesetzentwürfe von SPD und Bündnis 90/Die Grünen bereits abgelehnt. Interessant ist die Entwicklung in Sachsen-Anhalt, wo die Linkspartei in ihrem Ent-

wurf erstmals eine Ergänzung der Landesverfassung zur Absicherung der einzelgesetzlich verankerten Wahlrechtsänderungen vorschlägt. Im Unterschied zu Brandenburg und Thüringen ist vor allem bemerkenswert, dass der Entwurf neben paritätisch besetzten Wahllisten und Wahlkreis-Tandems zugleich eine Ergänzung von Art. 34 der Landesverfassung vorsieht: „Das Land sorgt für die Möglichkeit einer gleichen Repräsentation von Frauen und Männern in gewählten Vertretungen, in der Landesregierung und im Landesverfassungsgericht.“<sup>5</sup> In der Begründung heißt es, dass die einfachgesetzliche Einführung von wahlrechtlichen Paritätsbestimmungen umstritten sei, während eine begleitende Verfassungsänderung nach französischem oder tunesischem Vorbild die Zulässigkeit erhöhe.

Mit besonderer Spannung und Aufmerksamkeit wird nun verfolgt, wie die Brandenburger und Thüringer Paritätsgesetze verfassungsrechtlich – letztlich voraussichtlich durch das Bundesverfassungsgericht – beurteilt werden und wie eine Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen erfolgt. Wie werden die betroffenen Grundgesetzartikel beziehungsweise Verfassungsgüter gegeneinander abgewogen? Welche Hinweise wird es zu einem verfassungskonformen Gesetz geben? Wird es einer Ergänzung im Grundgesetz bedürfen? Gegenwärtig lässt sich dies von keiner Seite mit Sicherheit voraussagen.

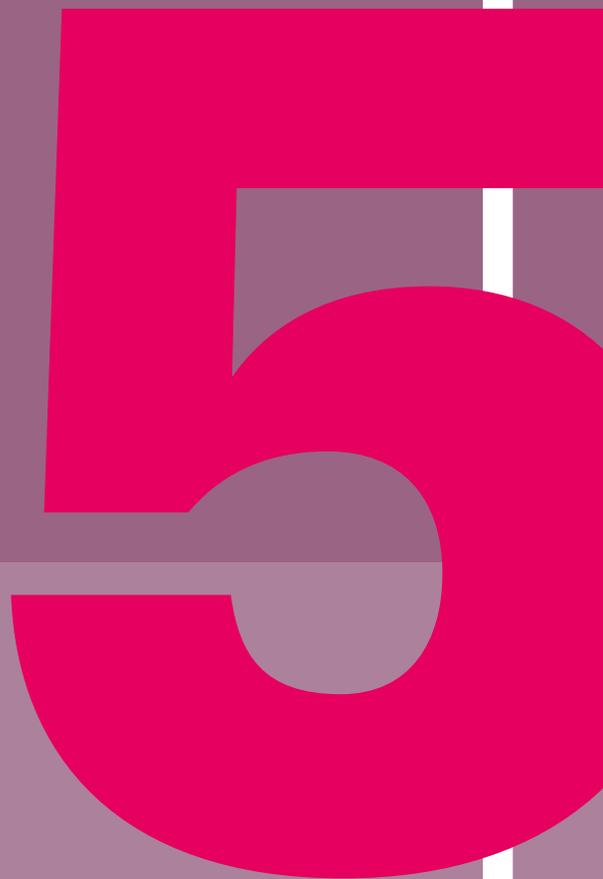
Die Einführung und Umsetzung von gesetzlichen Paritätsregelungen wird voraussichtlich ein langwieriger Prozess sein. So war es auch in Frankreich. Dort gingen der Einführung des „Loi sur la parité“ Jahre intensiver und kontroverser Debatten voraus, bis es 2001 zur Ergänzung der französischen Verfassung und zur Verabschiedung des Gesetzes kam. Wie in Frankreich geschehen, müssen zudem systematisch und kontinuierlich Erfahrungen mit der Umsetzung gesammelt und die gesetzlichen Vorgaben gegebenenfalls Schritt für Schritt nachgebessert und erweitert werden. In Frankreich sorgte dafür das L'Observatoire de la parité, das 1995 gegründet wurde, um das Monitoring zur Entwicklung der politischen Partizipation von Frauen und Männern durchzuführen. 2013 wurde es durch den Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (Gleichstellungsrat) ersetzt.

Den aktuellen Stand zu Gesetzen und Gesetzentwürfen finden Sie auf [www.frauen-macht-politik.de/paritaet-in-der-politik](http://www.frauen-macht-politik.de/paritaet-in-der-politik).

<sup>5</sup> Fraktion Die Linke: Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern (Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt), Drucksache 7/3968, 20. Februar 2019, Art. 1 Abs. 1b.

# Pro und Kontra – Parität und die Verfassung

*Bereits die ersten Vorstöße für Paritätsregelungen führten zu einer juristischen Kontroverse: Sind Paritätsgesetze mit der Verfassung vereinbar? Ist gegebenenfalls eine Grundgesetzänderung erforderlich? Das folgende Kapitel skizziert die Kontroverse und erläutert die Pro- und Kontra-Argumentation.*



Mit der Verabschiedung des ersten Paritätsgesetzes in Brandenburg ist die Debatte aktueller denn je. In Brandenburg sind Klagen vor dem Landesverfassungsgericht von der NPD und der Piratenpartei eingereicht worden. In Thüringen, das im Juli 2019 als zweites Bundesland ein Paritätsgesetz für die Landtagswahlen verabschiedet hat, hat die AfD Klage angekündigt.

Bisher – mit Stand August 2019 – ist jedoch keine Rechtsprechung eines Landes- oder des Bundesverfassungsgerichts bezüglich eines demokratisch

verabschiedeten Paritätsgesetzes erfolgt. Denn die Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe in Rheinland-Pfalz und Bayern bezogen sich auf andere Konstellationen.

Im Wesentlichen kreist die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung darum, ob und in welchem Umfang gesetzliche Vorgaben zur Parität in die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen (Art. 38 Abs. 1 GG) sowie in die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) eingreifen und inwiefern mögliche Eingriffe durch das

## Urteile in Rheinland-Pfalz und Bayern

In Rheinland-Pfalz hatte das Landesverfassungsgericht 2014 in einer Eilentscheidung untersagt, dass auf Wahlzetteln das Gleichberechtigungsgebot sowie der Anteil der weiblichen Abgeordneten und der Kandidatinnen anzugeben sind. Das Gericht sah hierin die grundgesetzlich geschützte Freiheit der Wahl verletzt. Das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von März 2018 bezog sich wiederum auf die Ablehnung der Popularklage des Aktionsbündnisses „Parité in den Parlamenten“, mit der überprüft werden sollte, ob das bestehende Wahlrecht verfassungskonform sei. Dies wurde bejaht und in der rein formalen Argumentation unter anderem mit der Neutralität des Wahlrechts und der Wahlrechtsgrundsätze begründet, die weder Frauen noch Männer bevorzugten oder benachteiligten. Gegen das Urteil wurde Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe eingereicht, über deren Zulässigkeit noch nicht entschieden wurde.

## Weiterentwicklung des Gleichberechtigungsartikels

Über vier Jahrzehnte nach der Durchsetzung von Art. 3 Abs. 2 GG boten die politischen Umwälzungen im Zuge der Wiedervereinigung die Chance, den Gleichberechtigungsgrundsatz weiterzuentwickeln. Die 1991 eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) erhielt den Auftrag, mögliche Grundgesetzänderungen auszuarbeiten, die durch die Vereinigung erforderlich geworden waren. Frauenpolitische Akteur\*innen forderten die GVK auf, auch den Gleichberechtigungsartikel zum Gegenstand ihrer Beratungen zu machen. Mit dem bestehenden Satz sei zwar die formale, nicht jedoch die faktische Gleichstellung von Frauen und Männern erreicht worden. In zahlreichen Verhandlungen wurde vor allem um die Frage gerungen, ob eine sogenannte Kompensationsregelung zulässig sei, inwieweit Frauen zum Beispiel im Arbeitsleben durch Fördermaßnahmen eine Bevorzugung zuteilwerden dürfe. Schließlich einigte sich die GVK auf die Formulierung: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Damit wird ein klarer Auftrag an den Staat formuliert, die Gleichberechtigung der Geschlechter aktiv voranzubringen. Auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bildet die 1994 verabschiedete Verfassungsergänzung damit die Rechtsgrundlage für Gleichstellungsgesetze. Dass es überhaupt zu einer Ergänzung kommen konnte, ist vor allem dem öffentlichen Druck zu verdanken.

6 Ablehnende Rechtsgutachten und Stellungnahmen liefern u. a. Ebsen (2012) und Morlok/Hobusch (2019); siehe auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 26. März 2018. Befürwortende Rechtsgutachten und Stellungnahmen sind u. a. zu finden bei Laskowski (2014), Gaßner et al. (2012), Fisahn/Maruschke (2018), Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2017).

Gleichberechtigungsgebot von Art. 3 Abs. 2 GG und seine 1994 erfolgte Ergänzung zu rechtfertigen sind (Lukoschat 2019b). Grundsätzlich gilt: Wenn unterschiedliche Verfassungsgüter kollidieren, so müssen diese gegeneinander abgewogen und in Übereinstimmung („praktische Konkordanz“) gebracht werden. Zu beachten ist, dass die entsprechenden gesetzgeberischen Maßnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein müssen. Beide Positionen, pro wie kontra, stützen sich auf die für die Fragestellung im weiteren Sinne relevanten Urteile des Bundesverfassungsgerichts der letzten Jahre, kommen jedoch zu unterschiedlichen Einschätzungen. Im Folgenden werden die jeweiligen Positionen anhand der Argumente überblicksartig nachgezeichnet.<sup>6</sup>

## Die Kontra-Position

### Wahlrechtsgrundsätze

Die Argumentation gegen ein Paritätsgesetz geht davon aus, dass bei solchen Vorgaben in die in Art. 38 GG niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze, die die Gleichheit und Freiheit der Wahl garantieren, eingegriffen wird. Laut Bundesverfassungsgericht müssen besondere, sachlich legitimierte und zwingende Gründe vorliegen, um Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze zu rechtfertigen. Solche Gründe wurden vom Bundesverfassungsgericht unter anderem bei der Beibehaltung der Fünf-Prozent-Hürde für die Bundestagswahlen geltend gemacht. Nach übereinstimmender Auffassung gelten die Wahlrechtsgrundsätze nicht nur für die Wahlen an sich, sondern auch für die Phase der Wahlvorbereitung und damit für die Aufstellung der Kandidat\*innen durch die Parteien (oder

auch der freien Wählergruppen für Landtags- oder Kommunalwahlen).

Paritätsgesetze beeinträchtigen die Freiheit der Wahl, da die vorschlagsberechtigten Personen für bestimmte Listenplätze nicht mehr alle potenziellen Kandidat\*innen vorschlagen könnten. Auch die passive Wahlgleichheit sei eingeschränkt, da aufgrund der geforderten geschlechtsspezifischen Besetzung der Listen Kandidat\*innen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem Geschlecht nicht mehr wählbar seien. Zudem würde das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts verbieten.

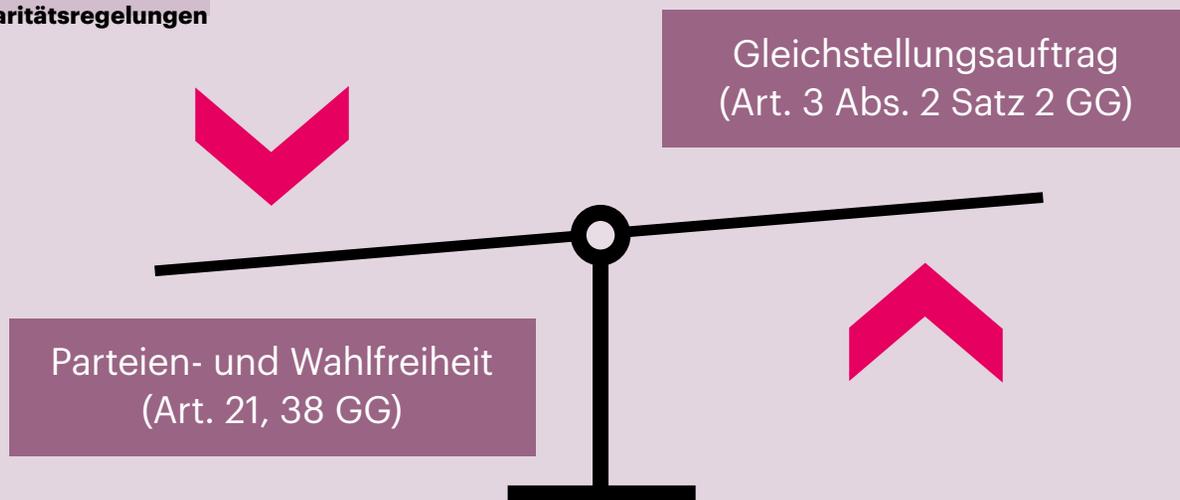
### Parteienfreiheit

Da es zum Kernbereich der Betätigungsfreiheit von Parteien gehört, autonom zu entscheiden, über welche Personen sie an der politischen Willensbildung mitwirken, würden gesetzliche Paritätsvorgaben einen erheblichen Eingriff in die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) darstellen. Zudem sei die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigt, da kleinere Parteien größere Schwierigkeiten haben könnten, ihre Listen geschlechterparitätisch zu besetzen. Schließlich könne es auch zum politischen Programm einer Partei gehören, Quoten abzulehnen und/oder ausschließlich die Interessen eines Geschlechts wahrzunehmen.

### Reichweite des Gleichberechtigungsgebots

Paritätsgesetze werden von Verfassungsrechtler\*innen als so massive Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit interpretiert, dass das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG als nicht ausreichend angesehen wird, um diese Eingriffe unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

## Rechtliche Debatte um gesetzliche Paritätsregelungen



## Von der Paritätsdebatte angesprochene Artikel im Grundgesetz

### **Art. 3 Abs. 2 GG:**

#### **Gleichberechtigungsgebot**

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.

### **Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG:**

#### **Diskriminierungsverbot**

Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

### **Art. 20 Abs. 2 GG: Volkssouveränität**

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

### **Art. 21 Abs. 1 GG: Parteienfreiheit**

Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

### **Art. 38 Abs. 1 GG:**

#### **Wahlrechtsgrundsätze**

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

zu rechtfertigen. Argumentiert wird, dass es dem Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Verfassungsergänzung des Art. 3 Abs. 2 („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) nicht um Ergebnisgleichheit gegangen sei, worauf Paritätsgesetze abzielen würden, sondern um die Erreichung tatsächlicher Chancengleichheit. Zugestanden wird gleichwohl, dass die Grundgesetzergänzung von 1994 auf die Veränderung gesellschaftlicher Wirklichkeit abgezielt habe und daher auch Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen erlaubt seien. Entscheidend für diese Argumentationslinie ist, dass eine Benachteiligung von Frauen bei der Aufstellung von Kandidat\*innen durch die Parteien nicht gesehen wird. Da der Anteil der Kandidatinnen in der Regel über dem Anteil der weiblichen Parteimitglieder liege, sei die erforderliche „tatsächliche Chancengleichheit“ gegeben. Die zahlenmäßige Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten und kommunalen Vertretungen sei kein Beleg für strukturelle Benachteiligung, sondern sei lediglich als „statistisches Indiz“ zu bewerten (vgl. Morlok/Hobusch 2019, 5).

Ferner wird argumentiert, dass Paritätsgesetze auch deshalb nicht angemessen seien, weil „mildere“ Regelungen zur Verfügung stünden, wie etwa offene Listen, die den Wähler\*innen stärkere Wahlfreiheit lassen würden, oder auch Eingriffe in die Parteienfinanzierung mit entsprechenden Anreizen oder Sanktionen. Paritätische Regelungen seien zwar zweifellos geeignete Instrumente, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern herzustellen, aber weder erforderlich noch verhältnismäßig.

Andere Verfassungsrechtler\*innen argumentieren weniger formal und stärker pro Parität, sind allerdings gleichfalls skeptisch, was die Verfassungskonformität betrifft. Für entsprechende Wahlrechtsänderungen seien zumindest Ausnahme- und Übergangsregelungen festzulegen. Eine weitere Position geht davon aus, dass Paritätsgesetzen eine Verfassungsänderung voranzugehen habe (Wieland 2012).

## Die Pro-Position

Die Pro-Position stellt die Bedeutung des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG ins Zentrum ihrer Argumentation. Insbesondere aus Satz 2 („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) ergebe sich der staatliche Auftrag, tatsächliche Chancengleichheit herzustellen. Die seit Jahrzehnten andauernde Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten sei sehr wohl als starker Indikator für strukturelle Benachteiligungen anzusehen. Die Chance von Frauen, im gleichen Maße wie Männer auf (aussichtsreichen) Listenplätzen und Wahlkreismandaten aufgestellt zu werden, sei de facto nicht gegeben.

Der Gleichstellungsauftrag ist in dieser Sicht auch für den staatlichen Bereich und somit auch für die Wahlgrundsätze in Art. 38 relevant. Die Wahlrechtsgleichheit gehe rein formal von „abstrakt Gleichen“ aus und übersehe die weiterhin bestehenden Ungleichheiten (in Chancen, Ressourcen, Zugängen) zwischen den Geschlechtern. Scheinbar neutrale Bestimmungen und Prozesse führten so zu einer mittelbaren Diskriminierung von Frauen (Röhner 2019, 294). Diese gelte es mithilfe von Paritätsgesetzen zu überwinden.

Gestützt wird diese Position von den empirischen Befunden der politikwissenschaftlichen Forschung, die von den Paritätsgegner\*innen in der Regel ausgeblendet werden.

### Wahlrechtsgrundsätze

Paritätsgesetze werden in der Pro-Position als Stärkung des Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahl angesehen. Dieser untersagt den Ausschluss einzelner Gruppen von Wähler\*innen von politischer Einflussnahme. Die passive Wahlgleichheit von Frauen, die die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen voraussetzt, werde in der Praxis jedoch unterlaufen (Laskowski 2018). Daher seien Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und der Gleichheit der Wahl zu rechtfertigen.

## Strukturelle Benachteiligungen

Vielfach wird vor allem in den Organisationsstrukturen und Nominierungsprozessen der Parteien für die Aufstellung von Wahllisten und Wahlkreismandaten die Ursache für die Unterrepräsentanz von Frauen gesehen (Holtkamp/Schnittke 2010). Männlich dominierte Parteikulturen, stereotype Rollenbilder und die gesellschaftliche Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern beeinträchtigen die Chancengleichheit von Frauen und Männern im innerparteilichen Wettbewerb und bremsten Frauen tendenziell aus (Kletzing/Lukoschat 2010). Vor allem für die Kandidatur auf ein (aussichtsreiches) Direktmandat seien materielle und immaterielle Ressourcen wie Zeit, Geld und soziales Netzwerkkapital notwendig, über die Frauen in der Regel in geringerem Maße verfügten (Achin et. al 2018).

### Gleichberechtigte Teilhabe der Bürger\*innen

Ein weiterer Begründungsstrang bezieht sich auf ein zeitgemäßes Demokratieverständnis. Die im Demokratiegebot gemäß Art. 20 GG verankerte Volkssouveränität setze die gleichberechtigte Teilhabe und den effektiven Einfluss der Bürger\*innen auf die Staatsgewalt voraus. Dies werde vor allem in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich sowie im Demokratieverständnis der Europäischen Union (Lissabon-Vertrag). Dort heißt es, dass jeder Bürgerin und jedem Bürger „das Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“ zusteht. In letzter Konsequenz widersprechen nichtparitätisch besetzte Parlamente diesem Demokratieverständnis und führten zu einem Mangel an demokratischer Legitimation.

Allerdings ist auch bei den Befürworter\*innen von Paritätsgesetzen nicht unumstritten, ob sich angesichts der gegenwärtigen Verfassungsinterpretation eine zwingend gebotene paritätische Wahlrechtsänderung ableiten lässt.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Rosemarie Will anlässlich der Anhörung zum Brandenburger Parität-Gesetz, 25. Mai 2018.

## Allgemeinheit der Wahl – die Rechte des dritten Geschlechts

Ein neuer Aspekt in der Debatte ist, inwiefern geschlechterparitätische Vorgaben die Rechte von Personen, die die dritte Geschlechtsoption wahrnehmen, beeinträchtigen. In Deutschland wurden mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2018 die Rechte von Menschen, die sich weder dem einen noch dem anderen Geschlecht zuordnen wollen oder können, deutlich verbessert. Sie können sich im Personenstandsregister unter der Bezeichnung „divers“ eintragen lassen. Sie haben die gleichen Grundrechte und sind vor Diskriminierung zu schützen. Ein neuer Einwand gegen Paritätsgesetze lautet daher, dass diverse Personen bei Paritätsregelungen dauerhaft vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen würden.

Das in Brandenburg verabschiedete Gesetz nimmt auf diesen Einwand Bezug und sieht vor, dass diverse Personen entscheiden können, ob sie auf der Frauen- oder der Männerliste kandidieren wollen. Diese Zuordnung gilt ausschließlich für den Wahlakt auf der Wahlversammlung. Anschließend werden Frauen- und Männerliste zusammengeführt. In Thüringen können diverse Personen auf jedem Platz kandidieren. Die – wenn auch nur zeitweilige – Zuordnung zu einer Frauen- oder Männerliste wird damit vermieden. Die alternierende Besetzung mit Frauen und Männern wird dahingehend gesichert, dass nach einer diversen Person der nächste Listenplatz an eine Frau zu vergeben ist, wenn davor ein Mann nominiert wurde, und umgekehrt.

Auch für die Berücksichtigung diverser Personen bei der Aufstellung von Wahlkreis-Duos oder -Tandems liegen mittlerweile Lösungsvorschläge vor, so wie im entsprechenden Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen in Bayern. In jedem Stimmkreis würden zwei Personen kandidieren und gewählt werden, von denen eine weiblich oder divers und eine männlich oder divers ist. Diverse Personen können sich bei ihrer Kandidatur selbst und frei entscheiden, welcher Gruppe sie sich zuordnen wollen (Bayerischer Landtag 2018).<sup>8</sup>

## Parteienfreiheit und Chancengleichheit für Parteien

Auch Eingriffe in die Parteienfreiheit lassen sich in dieser Perspektive rechtfertigen. Parteien spielen eine grundgesetzlich geschützte Rolle für die politische Willensbildung in der Bevölkerung. Mit ihrer herausgehobenen Stellung und den damit verbundenen Rechten und Privilegien bis hin zur staatlichen Parteienfinanzierung sei zugleich eine besondere Verantwortung verbunden. Parteien seien nicht nur demokratischen Grundsätzen für die innerparteiliche Organisation verpflichtet, sondern unterlägen ebenso dem Demokratiekonzept des Grundgesetzes und letztlich auch dem Gleichberechtigungsgebot. Die programmatische Freiheit der Parteien werde nicht beeinträchtigt, denn Paritätsgesetze zielten nicht auf das inhaltliche Profil von Parteien ab, sondern auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der politischen Machtausübung. Über Paritätsgesetze liege auch keine von der Kontra-Position ins Feld geführte Benachteiligung kleinerer Parteien vor. Bei Bundestags- und Landtagswahlen handele es sich um eine zahlenmäßig überschaubare Anzahl von Kandidat\*innen. Jeder Partei, die sich ernsthaft um Mandate bemühe, sollte es gelingen, entsprechend Frauen für ihre Wahlvorschläge zu gewinnen.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017, 1 BvR 2019/16, Rn. (1–69).

# Parität und Demokratie

*Die Debatte um Paritätsgesetze berührt unser Verständnis von Repräsentativität in der Demokratie fundamental. Paritätsgesetze würden gegen grundlegende Regeln der Demokratie verstoßen, argumentieren manche. Andere meinen, dass diese Regeln unter Ausschluss von Frauen entstanden seien, was mit einem modernen Demokratieverständnis nicht mehr vereinbar sei.*



Ein häufig zu hörender Einwand lautet, dass Vorgaben zur Erzielung von Geschlechterparität nicht mit den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie und den mit ihr verbundenen Repräsentationsprinzipien zu vereinbaren seien. Dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, wie es in Art. 20 GG heißt, bedeute nicht, dass die Bevölkerung ihrem jeweiligen Anteil entsprechend in den Parlamenten vertreten sein müsse (vgl. Morlok/Hobusch 2019). Die einzelnen Abgeordneten vertreten vielmehr das „ganze Volk“ und sind laut Grundgesetz nur ihrem Gewissen verpflichtet. Dass das Volk hälftig aus Frauen und Männern besteht, aus Bürgerinnen und Bürgern, ist in diesem auf Ganzheit abzielenden Repräsentationsverständnis nicht relevant. Ebenso wenig spielen die in der Gesellschaft vorzufindenden sozialen, kulturellen und ökonomischen Ungleichheiten und die soziale Verortung der Abgeordneten eine Rolle.

Dieses Verständnis blendet jedoch die historisch-soziologischen Ursachen für die Unterrepräsentation von Frauen aus. Denn das liberale Konzept der neuzeitlichen Demokratie entstand explizit unter dem Ausschluss von Frauen. Mehr noch: Die Trennung von privater und öffentlicher Sphäre und ihre Zuordnung zum männlichen beziehungsweise weiblichen Geschlecht bildeten das konstitutive Element der neuen bürgerlichen Staats- wie Geschlechterordnung. Diese historischen Weichenstellungen wirken bis heute nach und prägen die Institutionen, die Verfahren und die Spielregeln der parlamentarischen Demokratie (vgl. z. B. Pateman 1988; Philipps 1995; Kreisky/Sauer 1995; Schaeffer-Hegel 1990; Sauer/Wöhl 2011; Röhner 2019).

Die liberale Demokratie wurde vom Bürgertum in erster Linie gegen die adligen Privilegien und gegen den feudalen Ständestaat durchgesetzt. Damit waren bei Weitem noch nicht die gleichen politischen Rechte für alle gesichert, das allgemeine Wahlrecht galt nur für Männer einer ökonomisch privilegierten Klasse. Die Männer der Arbeiterklasse erkämpften sich im 19. Jahrhundert, die Frauen erst im 20. Jahrhundert das aktive und passive Wahlrecht.

Zuletzt hat Röhner darauf hingewiesen, dass die Einwände gegen Paritätsgesetze ihre eigene historische Perspektive nicht ausreichend reflektierten. Vor dem Hintergrund des historischen Ausschlusses von Frauen sei die gleichberechtigte Präsenz von Frauen selbst ein demokratisches Prinzip (Röhner 2019, 293).

## Politics of presence

Cara Röhner bezieht sich unter anderem auf Anne Phillips und die von ihr entwickelte „politics of presence“ (Phillips 2004). Die US-amerikanische Politikwissenschaftlerin argumentiert, dass bislang unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen, vor allem Frauen und die afroamerikanische Bevölkerung, auch der physischen Präsenz in den politischen Entscheidungsgremien bedürften. Sicher könnten sich Männer für die Rechte von Frauen einsetzen und weiße Personen für die Rechte der schwarzen Bevölkerung. Diese politischen Haltungen seien nicht an das Geschlecht oder die Hautfarbe gebunden. Der persönliche Erfahrungshintergrund von Diskriminierung und Abwertung bleibe den Angehörigen der dominanten Gruppe jedoch verschlossen. Nach Phillips Überzeugung ist es daher zum einen von hoher symbolischer Bedeutung, dass die bisher Ausgeschlossenen oder stark Unterrepräsentierten sichtbar werden und ihre Stimmen hörbar sind; zum anderen schützt sie dies vor der „Infantilisierung“ durch diejenigen, die „für sie“ sprechen.

## Das „freie Mandat“ in der Praxis

Doch abgesehen von den historisch-soziologischen und rechtstheoretischen Überlegungen erweist sich bereits in der politischen Praxis die Idee des „freien Mandats“ oft genug als unzureichend. Die Parteizugehörigkeit, der Fraktionszwang wie auch der eigene Erfahrungshorizont spielen sehr wohl eine große Rolle für das Verhalten der Abgeordneten. Dass im Bundestag der Fraktionszwang aufgehoben wird, ist die Ausnahme, nicht die Regel. Auch genießt die regionale Repräsentativität, die über die Wahlkreise und Direktmandate im föderalen System Deutschlands verankert ist, eine unhinterfragt starke Stellung.

Das Wahlrecht bringe bereits jetzt kein konsistentes Konzept von Repräsentation zum Ausdruck, so der Rechtswissenschaftler Christoph Möllers in seiner Einschätzung zum Brandenburger Gesetz: Die Abgeordneten werden zwar als Vertreter\*innen des ganzen Volkes gesehen, würden aber nach Ähnlichkeitskriterien ausgewählt. Da die Abgeordneten die Interessen, Werte oder Befindlichkeiten ihrer Wähler\*innen

repräsentierten, lasse sich Repräsentation nicht mehr in der Form der Ganzheit darstellen (Möllers 2019).

Häufig wird in der Debatte eine Art Schreckensszenario von komplett durchquotierten Parlamenten entworfen, in denen dann auch anteilig beispielsweise Beruf, Alter, Herkunft und Religion eine Rolle spielen müssten. Andere Stimmen warnen vor einem Ständestaat (so etwa Kaube 2019; Amann/Hoffmann 2018). Doch auch diese Argumentation ist nicht stichhaltig: Frauen sind weder eine Minderheit noch repräsentieren sie einen Stand, sondern sie sind in allen Schichten und Gruppen der Bevölkerung vertreten. Nach wie vor ist Geschlecht als soziale Kategorie wirksam und beeinflusst die Zugänge zu Macht, zu Ressourcen und zu Lebenschancen erheblich (Röhner 2019, 162 ff.). Aus eben diesem Grund gibt es in Art. 3 GG das Gleichberechtigungsgebot, das sich ausdrücklich auf Männer und Frauen bezieht, und nicht nur das Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 GG).

Die Frage, wie Repräsentativität in der Demokratie verstanden wird, wie sie auszugestaltet ist und wo auch ihre Defizite liegen, muss also immer wieder neu politisch definiert werden. Mit gutem Grund wird seit Beginn der neuzeitlichen Demokratie, also seit rund 250 Jahren, darüber gestritten.

## Repräsentation und die Interessen von Frauen

Von den Befürworter\*innen der Parität ist sehr häufig zu hören, dass die Interessen, Bedürfnisse, Sichtweisen und Erfahrungen von Frauen zu wenig in die Politik und Gesetzgebung einfließen. Auf praktischer politischer Ebene führe die Unterrepräsentanz von Frauen dazu, dass wichtige gleichstellungspolitische Weichenstellungen zu spät oder zu zögerlich erfolgten. Als prominentes Beispiel wird das Thema Entgeltgleichheit von Frauen und Männern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit genannt (Laskowski 2014 und 2019). Damit werden also auch Defizite in der substanziellen Repräsentation von Frauen ausgemacht.

In der Tat werden viele Fortschritte erst dann erreicht, wenn Frauen eine kritische Masse im Sinne politischer Durchsetzungsfähigkeit in den Parlamenten bilden und partei- und fraktionsübergreifend zusammenarbeiten. So geschehen im Bundestag bei der Einführung der Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe, der Einführung geschlechtsspezifischer Asylgründe, jüngst bei der Einführung der Geschlechterquoten

## Dimensionen der Repräsentation

Im Allgemeinen wird zwischen vier Repräsentationsdimensionen unterschieden:

**Formal:** Hier steht die Frage nach der Autorisierung der Repräsentant\*innen und ihrer Rechenschaftspflicht im Vordergrund.

**Deskriptiv:** Repräsentant\*innen stehen aufgrund bestimmter Merkmale (wie Geschlecht, Klasse oder Ethnizität) für eine bestimmte Gruppe.

**Substanziell:** Das inhaltliche Handeln der Repräsentant\*innen und die Durchsetzung der Interessen und Präferenzen ihrer Gruppe stehen im Mittelpunkt.

**Symbolisch:** Die Repräsentant\*innen machen die ideellen Sinngehalte präsent, über die sich die Repräsentierten definieren.

(Pitkin 1967, zit. nach Abels et al. 2018)

in Aufsichtsräten oder beim Sexualstrafrecht („Nein heißt Nein“) (Lukoschat 2019a).

Schließlich zeigen auch die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern mit ihrem hohen Anteil an Frauen in den Parlamenten, dass dort die Gleichberechtigung auf vielen Ebenen der Gesellschaft sehr viel selbstverständlicher verankert ist und sich dies auch in den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen niederschlägt. Empirisch nachweisbar ist, dass es mehr Redebeiträge von Frauen in den Parlamenten gibt und häufiger gleichstellungspolitische Themen behandelt werden (Abels et al. 2018).

Dennoch ist bei dem Argument, dass sich durch mehr Frauen gleichsam automatisch politische Entscheidungen zugunsten der Interessen von Frauen einstellen würden, Vorsicht geboten: Zum einen lässt sich dieser Zusammenhang empirisch nicht durchgängig und eindeutig nachweisen. Frauen- und Gleichstellungspolitik oder dezidiert feministische Politik bleibt ein politisches Projekt, über das debattiert und gestritten werden muss. Die Vielzahl an Strömungen im gegenwärtigen Feminismus und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Forderungen für die

politische Praxis belegen dies deutlich. Zum anderen sollte die berechtigte Forderung nach Parität nicht vorwiegend auf Argumenten beruhen, die die Unterschiede zwischen Frauen und Männern eher noch festschreiben. Politische Haltungen sind nicht per se an das Geschlecht gebunden. Frauen sind wie Männer in allen politischen Strömungen von rechts bis links, von liberal bis grün, von libertär bis konservativ vertreten. Auch in den (neuen) rechtspopulistischen Bewegungen sind Frauen zum Teil in führender Position präsent, obwohl diese, wie prominent die AfD in Deutschland, von Programmatik über die Mitgliederstruktur bis zur Wählerschaft deutlich männlich dominiert bleiben.

Wäre es dann nicht die bessere Lösung, bei freiwilligen Regelungen in den Parteien zu bleiben, die sich damit im politischen Konkurrenzkampf weiterhin profilieren könnten? Wem besonders an der Repräsentanz von Frauen und ihrer Gleichberechtigung gelegen sei, stehe es frei, die entsprechenden Parteien zu wählen. Wie aber steht es um Wähler\*innen, die beispielsweise das wirtschaftsliberale Profil der FDP schätzen, aber gleichzeitig bedauerlich finden, dass nur ein Fünftel der Abgeordneten weiblich ist? Sollen sie dann lieber Die Linke wählen? Und die CDU-Anhänger\*innen Bündnis 90/Die Grünen? Schon diese Beispiele zeigen, dass die Paritätsfrage quer zu den programmatischen Fragen liegt, weil es eben, wie oben erläutert, unabhängig von den Inhalten um die gleichberechtigte Repräsentanz als demokratisches Prinzip geht (Lukoschat 2019a).

## Parität und Intersektionalität

Frauen sind selbstverständlich keine politisch oder sozioökonomisch homogene Gruppe – wie Männer auch. Die Chancen und Zugänge zu politischer Partizipation und Macht werden gleichfalls davon bestimmt, welchen sozialen und ökonomischen Status, welche Hautfarbe, sexuelle Identität oder Religionszugehörigkeit die jeweilige Person hat. Daher wird in feministischer Theorie und Praxis seit Langem über das Konzept der Intersektionalität debattiert (vgl. Crenshaw 1989).

## Intersektionalität

Intersektionalität beschreibt die Verschränkung verschiedener Diskriminierungsformen. Das Konzept wurde von der US-amerikanischen Rechtsanwältin Kimberlé Crenshaw entwickelt, die in ihrer praktischen Arbeit die Erfahrung gemacht hatte, dass Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen häufig bei den Frauen unwirksam sind, die von mehrfacher Diskriminierung betroffen sind.

Paritätsgesetze werden nicht automatisch dazu führen, dass etwa mehr Frauen mit Behinderung oder mit Migrationshintergrund in den Parlamenten vertreten sein werden. Weiterhin werden voraussichtlich vor allem ältere, akademisch gebildete, weiße Frauen der Mittelschicht in der Mehrzahl sein.

Dennoch bleiben Paritätsgesetze ein notwendiger Schritt. Die Debatte über Parität wirkt wie ein Augenöffner: Sie macht deutlich, dass es in jeweils unterschiedlichem Maße erhebliche Defizite in der politischen Repräsentation gibt. Zudem müssen nicht immer Quoten das Mittel der Wahl sein. Es gibt unterschiedliche Ausgangslagen, die unterschiedliche Konzepte und Instrumente erfordern. Die Diskussion über geeignete Instrumente ist Teil einer legitimen und notwendigen politischen und gesellschaftlichen Debatte. So oder so stehen den Parteien bereits jetzt alle Möglichkeiten offen, für entschieden mehr Vielfalt in ihren Reihen zu sorgen und überkommene, sich immer wieder reproduzierende Machtstrukturen zu überwinden. Wenig sinnvoll aber ist es, die verschiedenen unterrepräsentierten Gruppen gegeneinander auszuspielen.

Das im Prinzip letzte Argument für Parität: Es sollten nicht nur einige wenige, sondern möglichst viele, möglichst unterschiedliche Frauen in den Parlamenten vertreten sein. Umso lebendiger und attraktiver wird die Demokratie – für alle.

# Ausblick

*Mit den Gesetzen in Brandenburg und Thüringen wurde der Weg für politische Parität geebnet. Doch es fehlen weiterhin Lösungen für Direktmandate und die kommunale Ebene. Sicher ist: Das Thema muss weiter gemeinsam vorangetrieben werden.*



Paritätsgesetze, im Bund wie in den Ländern, benötigen breite gesellschaftliche Akzeptanz und politische Unterstützung. Ähnlich wie bei der Einführung der Geschlechterquote für die Führungspositionen in der Wirtschaft sind weiterhin intensive Öffentlichkeitsarbeit und kontinuierliches Lobbying dafür notwendig. Brandenburg und Thüringen haben den Anfang gemacht, aber das Thema ist kein Selbstläufer – dafür sind die Bedenken und Widerstände zu groß. Unerlässlich bleiben partei- beziehungsweise fraktionsübergreifende Initiativen von Frauen innerhalb und außerhalb der Parlamente. Ohne diesen gemeinsamen Druck werden Fortschritte nur schwer zu erzielen sein. Schließlich muss auch die fachwissenschaftliche Diskussion weiter vorangetrieben werden, um konkret am Fall des Wahlrechts, aber auch für künftige gleichstellungspolitische Vorhaben deutlich zu machen, welche Reichweite mit dem in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 verankerten staatlichen Auftrag zur tatsächlichen Durchsetzung von Gleichberechtigung verbunden ist. Dies alles gilt umso mehr für den Fall, dass tatsächlich eine Grundgesetzänderung erforderlich sein sollte.

## **Mut zu weiteren Schritten – die Wahlkreise**

Die verabschiedeten Paritätsgesetze stellen wichtige erste Schritte dar, doch sie bleiben auf halber Strecke stehen. Denn der größte Handlungsbedarf liegt bei den Direktmandaten, bei denen die Unterrepräsentanz von Frauen deutlich größer ist als auf den Wahllisten. Es liegen bereits zahlreiche Vorschläge und Varianten für eine Reform auf dem Tisch – auch hier gilt es, die Diskussion bezüglich Um- und Durchsetzbarkeit fortzuführen. Für alle Parteien würden Tandems oder Duos aus Männern und Frauen (beziehungsweise diversen Personen) Neuland bedeuten. Sie würden zudem die bestehenden Machtverhältnisse – rund 80 Prozent der Abgeordneten mit Direktmandat im Bund sind Männer – infrage stellen. Weiterhin müsste die Anzahl der Wahlkreise zumindest halbiert werden. Wie heikel und umstritten die Wahlkreisfrage ist, zeigt allerdings aktuell die Reform zur Verkleinerung des Bundestags, die äußerst zäh verläuft. Die Interessen klaffen zu stark auseinander: Während die kleineren Parteien eine Reduzierung der Wahlkreise und der Überhangmandate verlangen, setzt sich die CDU/CSU weiterhin dafür ein, den Status quo beizubehalten.

## **Kommunalpolitik bleibt die Basis**

Die Unterrepräsentanz von Frauen ist in kleineren Städten und Gemeinden und in den ländlichen Regionen besonders stark. Gerade wenn es darum geht, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und benachteiligte Regionen wieder attraktiv zu machen, sind die Aufwertung von Kommunalpolitik und die Einbeziehung breiter Bevölkerungsgruppen unerlässlich. Hier weiterhin auf die Potenziale von Frauen als der Hälfte der Bevölkerung zu verzichten, wäre sträflich. Die großen Herausforderungen der Zeit – Klimawandel, Migration und Integration, demografischer Wandel – werden vor Ort, in den Kommunen, ganz konkret durchbuchstabiert und angegangen. Die jüngsten Erfahrungen mit den Anfeindungen, Übergriffen bis hin zu tätlichen Angriffen auf Kommunalpolitiker\*innen machen zudem deutlich, wie wichtig die Anerkennung und Unterstützung der in der Kommunalpolitik engagierten Personen ist.

Die Einführung von Paritätsregelungen für die kommunale Ebene, die im Durchschnitt eine noch stärkere Unterrepräsentanz von Frauen aufweist, sollte in jedem Fall um flankierende Maßnahmen ergänzt werden. Diese sollten Angebote zur Gewinnung von Frauen vorsehen, wie zum Beispiel Mentoringprogramme oder Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten, insbesondere auch für jüngere Frauen, für Frauen mit Migrationserfahrung oder für Frauen aus bisher unterrepräsentierten sozialen Schichten. Darüber hinaus sind dringend strukturelle Reformen notwendig, damit kommunalpolitisches Engagement nicht nur für Frauen, sondern insgesamt attraktiver und zeitlich machbar wird. Denkbar sind hier: der verstärkte Einsatz von Onlinekommunikation, die Flexibilisierung und familienfreundliche Gestaltung von Sitzungszeiten, die Übernahme von familiären Betreuungskosten sowie höhere Anerkennung des ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements sowohl in ideeller als auch in finanzieller Hinsicht.

Darüber hinaus ist die Diskussion zu führen, wie prinzipiell gutzuheißende Möglichkeiten, wie das Panaschieren und Kumulieren von Kandidat\*innen, die in zahlreichen Bundesländern vorhanden sind und die Einflussmöglichkeiten der Wähler\*innen vergrößern, mit Paritätsgesetzen in Übereinstimmung gebracht werden können.

## Parteien in die Pflicht nehmen

Die wichtigsten Akteure sind selbstverständlich die Parteien und Wählergruppen selbst. Vor allem wenn sie gesetzliche Vorgaben ablehnen, sind sie umso mehr gefordert, sich – sofern noch nicht geschehen – parteiintern verbindliche Vorgaben für angemessene Repräsentanz von Frauen bei Ämtern und Mandaten zu geben und diese auch konsequent umzusetzen, unter anderem durch die Einführung wirksamer innerparteilicher Sanktionen. Flankierend gehört dazu die gezielte Nachwuchsförderung für Frauen, etwa durch interne Gleichstellungspläne und konkrete Maßnahmen wie Vernetzungsangebote und den Ausbau von Mentoring- und Coachingprogrammen.

## Parteien als Plattformen für Engagierte

Die Parteien stehen heute ohnehin vor großen Herausforderungen: Sie benötigen eine zeitgemäße und breite Nachwuchsgewinnung, um eine vielfältiger gewordene Gesellschaft angemessen abzubilden. Denn das vielfach beklagte Repräsentationsdefizit der Parteien betrifft nicht nur die Geschlechter, sondern auch verschiedene Altersgruppen oder die Partizipation von Menschen aus unterschiedlichen sozialen Schichten sowie von Menschen mit Migrationshintergrund. Es sind in den Parteien also künftig vor allem Frauen und Männer in ihrer Vielfalt gefragt. Damit dies gelingt, müssen sich die Parteien künftig vor allem als Plattformen für Engagierte mit Möglichkeiten auch zu kurzzeitigem oder projektbezogenem Engagement begreifen. In der Bevölkerung gibt es nach wie vor eine große Engagementbereitschaft. Darin liegt die große Chance, längerfristig mehr Menschen für ein Engagement auch in politisch-institutionellen Strukturen zu gewinnen.

Die Forderung nach Paritätsgesetzen bündelt daher die drängenden Themen und Herausforderungen für die Parteien in Bezug auf Mitgliedergewinnung, Nachwuchsförderung und attraktive Partizipationsmöglichkeiten und befördert die Diskussionen um den notwendigen Kulturwandel.

***Parität in Sicht –  
ein lohnendes Versprechen!***

**Anhang**



## Ausgewählte Initiativen und Institutionen

### Bundesweit

Bundes- und Landes-AGs kommunaler Gleichstellungsbeauftragter → 

Deutscher Frauenrat mit der Kampagne „#mehrfrauenindieparlamente“ (2018) → 

Deutscher Frauenring mit der Petition „#50Prozent Frauen in den Parlamenten“ (2017) → 

Deutscher Juristinnenbund mit dem Forderungspapier „Mehr Frauen in die Parlamente – nur wie?“ (2019) → 

EAF Berlin (Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft) → 

Helene Weber Kolleg → 

### In den Bundesländern

Baden-Württemberg: Die Kampagnen des Landesfrauenrats „Halbe Kraft reicht nicht“ (2012) und „Volle Kraft voraus“ (2014) → 

Bayern: Aktionsbündnis und Popularklage „Parité in den Parlamenten“ (2015) → 

Brandenburg: Aufruf der Landesgleichstellungsbeauftragten und einiger Landtagsabgeordneter und frauenpolitischen Sprecherinnen (parteiübergreifend): „Mehr Frauen in die brandenburgische Politik!“ (2018) →  / Unterschriftenkampagne des Frauenpolitischen Rats Brandenburg e. V.: „Wir fordern ein Parité-Gesetz für Brandenburg – jetzt!“ (2018) →  / Frauenwahllokal Potsdam (2018–2019) → 

Niedersachsen: Onlinepetition des Landesfrauenrats „Halbe/Halbe in Rat und Kreistag. Ändern Sie das Wahlgesetz!“ (2015) → 

Saarland: Onlinepetition des Landesfrauenrats „Mehr Frauen in die Parlamente“ (2014) → 

Schleswig-Holstein: Kampagne „Mehr Frauen in die Kommunalpolitik“ der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten in Kooperation mit dem Landesfrauenrat und dem Gleichstellungsministerium (2015) → 

Thüringen: Kampagne des Landesfrauenrats: „Ohne Frauen ist kein Staat zu machen“ (2014) → 

## Ausgewählte Rechtsgutachten und Stellungnahmen

Ebsen, Ingwer (2012): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente (Rechtsgutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz/Staatskanzlei).

Fisahn, Andreas/Maruschke, Jana (2018): Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten. Bielefeld. → 

Gaßner, Hartmut/Neusüß, Peter/Viezens, Linus (2012): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg (im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg). → 

Laskowski, Silke R. (2014): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen (im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Thüringen). → 

Lukoschat, Helga (2019): Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, die LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zu LT-Drs. 6/6964, Zuschrift 6/3046. → 

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2017): Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg. → 

Morlok, Martin/Hobusch, Alexander (2019): Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, die LINKE und Bündnis 90/Die Grünen, zu LT-Drs. 6/6964, Zuschrift 6/3040. → 

Öffentliche Anhörung zum Brandenburger Parité-Gesetz vom 25.05.2018, Landtag Brandenburg P-AIK 6/45, Ausschuss für Inneres und Kommunales, Äußerung von Rosemarie Will, S. 44. → 

Öffentliche Anhörung Innen- und Kommunalausschuss (6. Wp.) vom 6. Juni 2019, Ausschussprotokoll 6/73 des Thüringer Landtages. → 

Wieland, Joachim (2012): Rechtliche Prüfung möglicher gesetzlicher Maßnahmen zur Erreichung von Geschlechterparität in den Gemeinderäten und Kreistagen des Landes Baden-Württemberg (Rechtsgutachten für die SPD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg).

## Gesetzestexte und -entwürfe

Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten“: Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgericht (2016). →  / Ablehnung durch das Bayerische Verfassungsgericht (2018) → 

Bayerischer Landtag, Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und der Landeswahlgesetze – Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Wahlrecht, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2018), Drucksache 18/206.

Fraktion Die Linke: Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern (Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt) vom 20.02.2019, Drucksache 7/3968. → 

Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 5. Juli 2019, Drucksache 6/6964 des Landtags von Thüringen. → 

Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz vom 12. Februar 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 1]). → 

## Zahlen

### Deutscher Bundestag

Zusammengestellt nach Kürschners Volkshandbüchern Deutscher Bundestag, Angaben des Bundeswahlleiters und des Deutschen Bundestages (Stand: Beginn der Wahlperiode 2017).

### Landesparlamente

Websites der Landesparlamente und Landtagsfraktionen, eigene Auszählung (Stand: September 2019).

### Stadt- und Gemeinderäte

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): 3. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 10 (Stand: Dezember 2015). → 

### Frauenanteile in den politischen Führungspositionen

#### Bundesministerinnen: 40 %

Eigene Auszählung nach Angaben der Bundesregierung (Stand: Juli 2019). → 

#### Landesministerinnen: 41,1 %

Websites der Landesregierungen, eigene Auszählung; berücksichtigt wurden alle Kabinettsminister\*innen der Landesregierungen mit den Amtsbezeichnungen (Stand: August 2019).

#### Oberbürgermeisterinnen: 8,1 %

Eigene Berechnung, eigene Auszählung anhand der Angaben ausgewählter Statistischer Landesämter (Stand: August 2019).

#### Quotenregelungen im europäischen Vergleich

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA): Gender Quotas around the World. → 

Inter-Parliamentary Union (2019): Women in Politics 2019. → 

[www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

[www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de)

## Literatur

Abels, Gabriele/Ahrens, Petra/Blome, Agnes (2018): Geschlechtergerechte Repräsentation in historischer und internationaler Perspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 68 (2018), 42, 15.10.2018, S. 28–36.

Achin, Catherine et al. (2018): Towards Solving the Political Gender Imbalance Puzzle: A Mixed Methods Analysis of Parity in France. In: American Political Science Association (APSA), August 2018, Boston.

Amann, Melanie/Hoffmann, Christiane (2018): Interview mit Udo di Fabio: „Ich käme nie auf die Idee, eine Frau mit ‚Kollege‘ anzureden“, Spiegel Online, 28. Dezember 2018. →  (zuletzt abgerufen am 25. August 2019)

Bovermann, Rainer (2002): Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung. In: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): Kommunalwahl 1999 in NRW. Im Westen was Neues. Opladen, S. 115–159.

Crenshaw, Kimberlé (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine. In: The University of Chicago Legal Forum 139, S. 139–167.

Davidson-Schmich, Louise K. (2006): Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990–2000. In: Party Politics 12(2), S. 211–232.

Durand, Anne-Aël (2017): Mairies, conseils généraux et régionaux: la parité s’installe, mais pas au plus haut niveau. In: Le Monde Online. →  (zuletzt abgerufen am 27. August 2019)

Deutscher Frauenrat (Hrsg.) (2019): „Mehr Frauen in die Parlamente“. Berlin. → 

Gabriel, Oscar/Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (1997) (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt. Opladen.

Gremmels, Timon (2003): Kumulieren und Panaschieren. Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Marburg.

HCE République Française (2017): Elections sénatoriales 2017: Les stratégies anti-parité des partis politiques freinent l’accès des femmes au pouvoir. →  (zuletzt abgerufen am 27. August 2019)

Hofmann, Klaus/Slonka, Alexander/Wolf, Stefan (2006): Wahlrecht und Gewählte. Die Auswirkungen des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Stadt- und Gemeinderäte. Studien zur Demokratie 1, Mehr Demokratie e. V., Köln.

Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja (2010): Die Hälfte der Macht im Visier. Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen. Heinrich Böll Stiftung, Berlin. → 

Holuscha, Annette (1999): Frauen und Kommunalpolitik. Kommunalpolitische Partizipation von Frauen in Baden-Württemberg am Beispiel der Stadt Ludwigsburg. Konstanz.

Inter-Parliamentary Union (2018): Women in Parliament in 2018. In: The Year in Review online, S. 10. → 

Kaube, Jürgen (2019): Böser, männlicher Blick. Sind Gleichberechtigte auch Gleichgestellte? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 2019.

Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt.

Kletzing, Uta/Lukoschat, Helga (2010): Engagiert vor Ort: Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen. Berlin. → 

König, Doris (2019): 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute. Vortrag im Landtag von Baden-Württemberg am 12. Januar 2019.

Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (1995): Feministische Standpunkte in der Politikwissenschaft. Frankfurt/New York.

Laskowski, Silke R. (2019): Zeit für Veränderung: Das Brandenburger Parité-Gesetz und seine Dynamik. In: djBZ 2/2019, S. 60–64.

Laskowski, Silke R. (2018): Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt! In: Recht und Politik, Jg. 54, H. 4, S. 391–403.

Laskowski, Silke R. (2014): Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine Streitschrift für ein modernes Wahlrecht. In: djBZ 3/2014, S. 93–103.

Lukoschat, Helga/Belschner, Jana (2014): Frauen führen Kommunen. Eine Untersuchung zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Ost und West. Berlin. → 

Lukoschat, Helga (2019a): Mehr Demokratie wagen: Parität und Repräsentation. In: Deutscher Frauenrat (Hrsg.): „Mehr Frauen in die Parlamente“. Berlin. S. 25–26. → 

Lukoschat, Helga (2019b): „... und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Die verfassungsrechtliche Debatte. In: Deutscher Frauenrat (Hrsg.): „Mehr Frauen in die Parlamente“. Berlin. S. 27–29. → 

Magin, Raphael (2011): Die geringere Hälfte. Erscheinungsformen, Entwicklungen und Ursachen der Unterrepräsentation von Frauen in deutschen Parlamenten. Berlin u. a.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2019): 100 Jahre später – Wege zur Parität. Brandenburg.

Möllers, Christoph (2019): Die Krise der Repräsentation. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Februar 2019.

Pateman, Carole (1988): *The Fraternal Social Contract*. Cambridge.

Phillips, Anne (2004): *The Politics of Presence*. Oxford.

Pitkin, Hanna (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley. Zit. nach: Abels, Gabriele/Ahrens, Petra/Blome, Agnes (2018): Geschlechtergerechte Repräsentation in historischer und internationaler Perspektive. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 68 (2018), 42, 15.10.2018, S. 28–36.

Reiser, Marion (2014): The universe of group representation in Germany: Analysing formal and informal party rules and quotas in the process of candidate selection. In: *International Political Science Review*, 35(1), S. 55–66.

Röhner, Cara (2019): *Ungleichheit und Verfassung*. Weilerswist.

Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (2011): *Demokratie und Geschlecht*. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Demokratie in Deutschland 2011*. Berlin. → 

Schaeffer-Hegel, Barbara (Hrsg.) (1990): *Vater Staat und seine Frauen*. Pfaffenweiler.

Steg, Christian (2018): Mehr Frauen braucht das Land. Wie ein Paritätsgesetz zur Gleichberechtigung in der Politik beiträgt. In: Liebold, Sebastian et. al.: *Demokratie in unruhigen Zeiten*. Festschrift für Eckhard Jesse. Baden-Baden, S. 345–354.

Wehling, Hans-Georg (2003): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Eine Einführung. Opladen, S. 23–40.

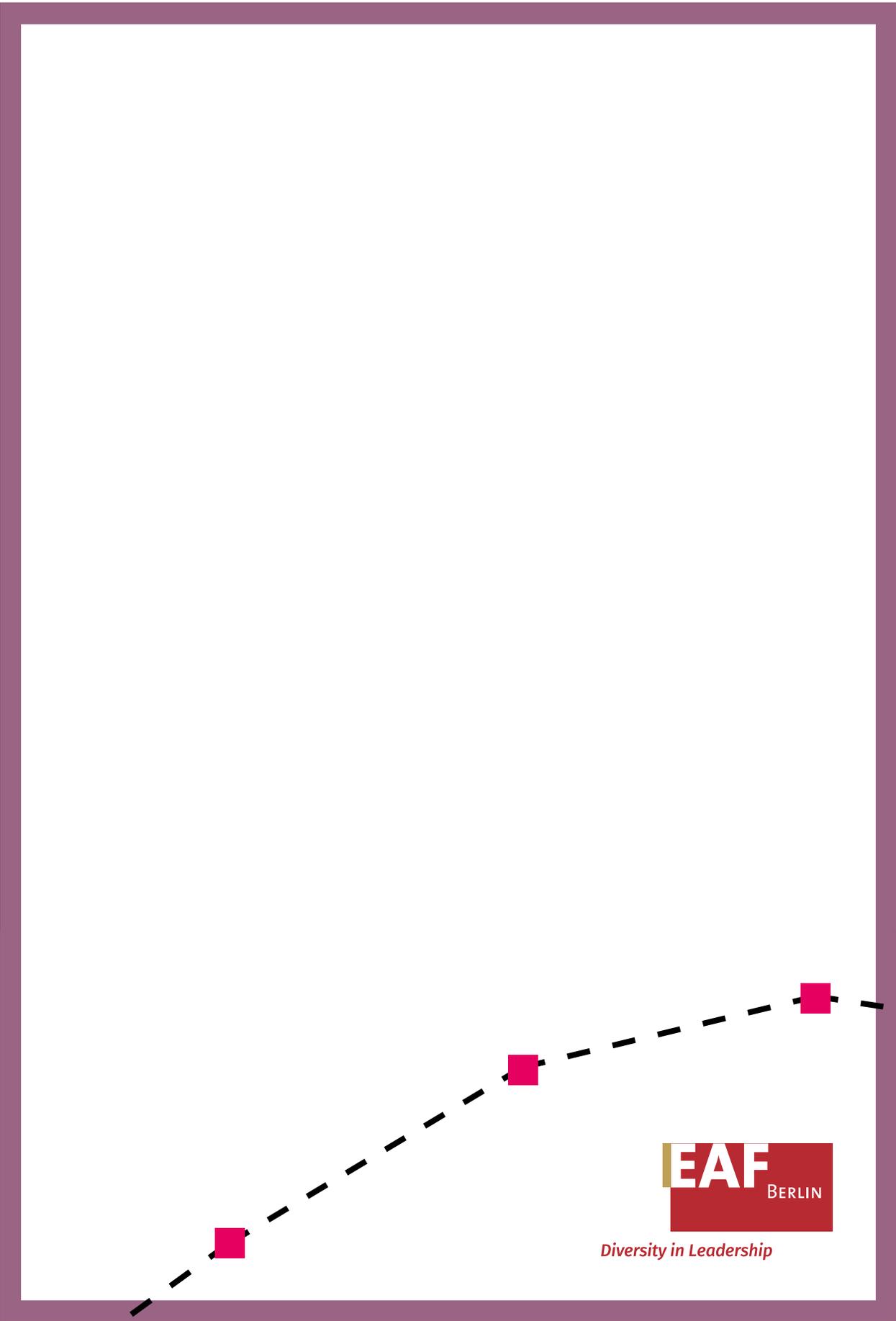
Wiechmann, Elke/Holtkamp, Lars (2011): Politische Repräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik. In: *Gender* 3/2011, S. 129–138.

## Die Autorinnen

**Dr. Helga Lukoschat**, Vorstandsvorsitzende der EAF Berlin, verfügt über umfangreiche Erfahrung in Forschung und Beratung zu Chancengleichheit und Diversity Management in Wirtschaft und Politik. Sie hat zahlreiche Forschungs- und Beratungsprojekte sowie Publikationen und Fachkonferenzen der EAF geleitet und wissenschaftlich supervidiert. Als Expertin und Gutachterin ist sie in zahlreichen Gremien und Organisationen tätig.

**Jana Belschner** ist selbstständige Politikwissenschaftlerin. Schwerpunktmäßig forscht und arbeitet sie zum Thema Frauen in der Kommunalpolitik. Sie hat diverse Veröffentlichungen und Vorträge zu diesem Thema beigetragen. Zurzeit lebt und arbeitet sie in Norwegen.

Die **EAF Berlin** arbeitet seit 1996 als unabhängige Non-Profit-Organisation an der Schnittstelle von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu den Themen Chancengleichheit, Diversity Management und Frauen in Führungspositionen. Sie verfügt über wissenschaftliche Expertise und langjährige Erfahrung in Forschung, Beratung und Weiterbildung. Die EAF Berlin ist parteiübergreifend auf nationaler und internationaler Ebene tätig. Seit 2009 betreut die EAF Berlin für das Bundesfamilienministerium den Helene Weber Preis für herausragende Frauen in der Kommunalpolitik. 2011 entstand das Helene Weber Kolleg zur Förderung der Vernetzung, des Austauschs und der Qualifizierung von Frauen in der Politik.



*Diversity in Leadership*