



## Editorial

Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit – würde der Ruf derer, die einst Menschen- und Bürgerrechte forderten, auch heute noch so klingen, wenn sie geahnt hätten, wie eifrig die nachfolgenden Generationen sie gerade beim letzten Wort nehmen würden? Vielleicht ja, denn frei und gleich, das wollten auch die Revolutionäre vor allem unter Brüdern sein. Schwestern, Töchter, Mütter zählten damals nicht zu den mündigen Bürgern, die 1789 als Mitglied der Nationalversammlung eine Verfassung erarbeiten und die Zukunft in gemeinsamer Verantwortung der Stände gestalten sollten.

Schon 1791 meldete sich dagegen *Olympe de Gouges* zu Wort mit ihrer an die Nationalversammlung zur Verabschiedung gerichteten Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin, die trotz dieser Überschrift für die Rechte aller Menschen gelten sollte, Frauen und Männer. Erst 1972 wird der in der französischen Nationalbibliothek schlummernde Text wiederentdeckt, in dessen Art. XVI es heißt: „[...] Die Verfassung ist null und nichtig, wenn nicht die Mehrheit der Individuen, die die Nation bilden, an ihrer Ausarbeitung mitgewirkt hat.“<sup>1</sup>

Am 3. November 1793 endete ihr Leben unter der Guillotine: „Olympe de Gouges wollte Staatsmann werden, und es scheint, dass die Verschwörerin vom Gesetz gestraft wurde, weil sie die Tugenden, die ihrem Geschlecht gebühren, verleugnete. [...] Folgt niemals den Volksversammlungen mit dem Wunsch, dort selbst zu sprechen [...]“<sup>2</sup>

Liberté, Egalité, Parité – so würde es wohl heute lauten, wenn die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger ihr Verständnis von einem Zusammenleben in einem freiheitlich verfassten demokratischen Staat auf eine gängige Formel bringen wollten. Parité, Parität, Geschlechterproporz in politischen Mandaten steht im Focus dieser Ausgabe der *djbZ*, begleitet von einem engagierten Grußwort der parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Elke *Ferner*. Prof. Dr. Silke *Laskowski*, Universität Kassel, widmet sich diesem Thema im Rahmen ihrer wissenschaftlichen Arbeit seit Jahren. Frankreich nimmt mit seinem Parité-Gesetz seit 2001 eine Vorreiterrolle ein. Warum die Forderung nach einem Parité-Gesetz kein Luxusproblem einer demokratieverwöhnten Bürgerschaft ist, sondern auch in Deutschland von Verfassungen wegen geboten, weil die Parlamente demokratisch legitimiert sein müssen, legt sie in ihrer „Streitschrift für ein modernes Wahlrecht“ so nachvollziehbar wie überzeugend dar. Wie weit die Ansätze zur Verankerung der Parité in Landes- und kommunalen Wahlgesetzen in einzelnen Bundesländern gediehen sind, zeigen die Beiträge aus Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen. Steinig ist der Weg selbst dann, wenn eine Allianz der Willigen sich aufmacht, die etablierten Machtverhältnisse zu ändern; dies wird in dem Beitrag der stellvertretenden AsF-Vorsitzenden Baden-Württemberg, Andrea *Schiele*, sehr deutlich. Ihrer Enttäuschung folgt aber nicht Resignation, sondern Kampfgeist, der sich auch in der Ankündigung aus Bayern abzeichnet, die Wahlgesetze im Wege der Popularklage überprüfen lassen zu wollen. Zur Unterstützung dieses Vorhabens hat sich das Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten“ gegründet. Ich bin gespannt, wie es weitergeht.

Eine Revolution, und zum Glück eine friedliche, haben wir in Deutschland genau 200 Jahre nach den eingangs erwähnten Ereignissen erlebt. Was dies im Fall einer Juristin und Wissenschaftlerin vor und nach 1989 ganz konkret bedeutet hat, erfahren Sie im Interview mit Prof. Dr. Rosemarie *Will*, das unsere Geschäftsführerin Anke Gimbal geführt hat.

Unserer Aktion „Aktionärinnen fordern Gleichberechtigung“ hat dem gerade veröffentlichten Gesetzentwurf für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst maßgebliche Impulse verliehen. Lesen Sie im Bericht von der Kick-Off-Veranstaltung am 19. Juli 2014 in Brüssel, wie wir die Idee kritischer Fragen auf europäischer Ebene etablieren und fortschreiben wollen. Denn Fragen ist erlaubt:

„Mann, bist du fähig, gerecht zu sein? Es ist eine Frau, die dir diese Frage stellt, zumindest dieses Recht nimmst du ihr nicht.“<sup>3</sup>

Daher gilt in den Parlamenten wie in den Ministerien oder den Führungsetagen der Wirtschaft Art. X der ersten universellen Erklärung der Menschenrechte: „[...] Die Frau hat das Recht das Schafott zu besteigen; sie muss gleichermaßen das Recht haben, die Tribüne zu besteigen [...]“<sup>4</sup>

Dieses Recht haben wir heute. Lassen Sie uns davon Gebrauch machen.

**Ramona Pisal**  
Präsidentin

1 Online: <[http://de.wikipedia.org/wiki/Erklärung\\_der\\_Rechte\\_der\\_Frau\\_und\\_Bürgerin](http://de.wikipedia.org/wiki/Erklärung_der_Rechte_der_Frau_und_Bürgerin)> (Zugriff: 8.9.2014).  
2 Salut Public, Organ der Republik. November 1793. Online: <<http://www.fembio.org/biographie.php/frau/feature/olympde-gouges/pionierinnen-Biografie>> (Zugriff: 8.9.2014).

3 Online: <<http://olympde-gouges.info/frauenrechte/>> (Zugriff: 8.9.2014).  
4 Online: <[http://de.wikipedia.org/wiki/Erklärung\\_der\\_Rechte\\_der\\_Frau\\_und\\_Bürgerin](http://de.wikipedia.org/wiki/Erklärung_der_Rechte_der_Frau_und_Bürgerin)> (Zugriff: 8.9.2014).

**Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.**

Präsidium: **Ramona Pisal**, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht, Brandenburg a.d.H. (Präsidentin); **Margarete Hofmann**, Direktorin in der EU-Kommission Brüssel; **Eva Schübel**, Bundesanwältin beim BGH, Karlsruhe (Vizepräsidentinnen); **Dr. Karin E.M. Kopp**, LL.M. (Berkeley), Regierungsrätin, Finanzamt München (Schatzmeisterin);  
Schriftleitung: **Anke Gimbal**, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund, Berlin.

# Pro Parité!

## Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft!

### Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht

**I. Einleitung**

Die Diskussion über „Parité“ in den Parlamenten ist – 13 Jahre nach Einführung eines paritätischen Wahlrechts in Frankreich – in Deutschland intensiver denn je! Grund dafür sind die seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland anhaltenden unparitätischen Verhältnisse im Deutschen Bundestag, in den Landtagen und Kommunalparlamenten sowie die mit 36 Prozent erneut viel zu geringe Anzahl deutscher Parlamentarierinnen, die 2014 in das Europäische Parlament einzogen.<sup>1</sup> Zahlreiche Juristinnen halten diese Verhältnisse inzwischen für verfassungswidrig und das geltende Wahlrecht für reformbedürftig, da Frauen in allen deutschen Parlamenten stark in der Minderheit sind. Folglich werden die Perspektiven und Interessen der weiblichen Bevölkerungsmehrheit – 51 Prozent „Volk“ – nicht angemessen in den Parlamenten repräsentiert und „gespiegelt“. Seit 1949 fehlt es in Deutschland an gleichberechtigter demokratischer Teilhabe von Frauen an der politischen Herrschaft und ihrer „effektiven Einflussnahme“ auf staatliche Entscheidungen. Diese ist aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erforderlich, um die demokratische Legiti-

mation zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Staatsgewalt zu vermitteln.<sup>2</sup> Die Bereitschaft, diesen Zustand weitere 65 Jahre hinzunehmen, schwindet. Zu Recht? Zu Recht!

**II. Verfassungsbruch in Permanenz**

Denn dieser Zustand widerspricht der Verfassung! Keine Geringere als die hochverdiente Nachkriegsjuristin und Politikerin Dr. jur. Elisabeth *Selbert*<sup>3</sup> (SPD), die 1948/49 im Parlamentarischen Rat fast im Alleingang Art. 3 Abs. 2 GG durchsetzte, brachte es 1981 auf den Punkt: „Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“

Sie wusste, wovon sie sprach! Denn sie hatte die rechtspolitische Diskussion über gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen in der Politik bereits vor nun 66 Jahren im Parlamentarischen Rat ins Rollen gebracht. Dort setzte sie unerschrocken gegen den Willen der mehrheitlich vertretenen Männer, aber mit massiver Unterstützung der „einfachen“ (Trümmer-)Frauen, das Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern in Art. 3 Abs. 2 GG durch. „Körbeweise“, so schrieb sie später, erreichten Protestschreiben von Frauen und Frauenverbänden den Parlamentarischen Rat, auch parteiübergreifende Proteste aller weiblichen Landtagsabgeordneten – ausgenommen einzig die bayerischen – als sich abzeichnete, dass die Ratsmehrheit von gleich-

**Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski**



Universität Kassel,  
Institut für  
Wirtschaftsrecht  
E-Mail: Laskowski@  
uni-kassel.de

1 S. die nach Geschlecht aufgeschlüsselten Wahlergebnisse aller Mitgliedstaaten, *Europäisches Parlament*. Online: <<http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/country-results-de-2014.html>> (Zugriff: 2.9.2014).

2 Vgl. BVerfGE 83, 60, 71 f.; 41, 399, 416.

3 22.9.1896 bis 9.1.1986, Kassel.

berechtigten Frauen nichts hielt und Art. 3 Abs. 2 GG streichen wollte. Erst vor diesem Hintergrund wurde der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG dann am 18. Januar 1949 in der zweiten Lesung der Grundrechte im Hauptausschuss angenommen und am 23. Mai 1949 mit dem Grundgesetz verkündet.<sup>4</sup> Seit 1949 heißt es: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“. Danach ist der Staat, insbesondere die Gesetzgebung, zur Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen (und Männern) in allen gesellschaftlichen Bereichen verpflichtet.

Auch in der Politik? Gerade da! Elisabeth *Selbert* hatte 1948 noch klar 12 Jahre nationalsozialistischer Diktatur vor Augen, die Frauen systematisch aus allen staatlichen und politischen Bereichen, die für die Nazis ideologisch eine Einheit bildeten, ausgegrenzt hatte („direkte Diskriminierung wegen des Geschlechts“). Daher sollte Art. 3 Abs. 2 GG gerade die gleichberechtigte politische Teilhabe aller Frauen in der neuen, freien, demokratischen Bundesrepublik Deutschland sichern. Schließlich war das aktive und passive Wahlrecht von Frauen erst 1918 in Deutschland qua Proklamation im Rahmen der Novemberrevolution eingeführt und von den Nazis 1933 sofort wieder eingeschränkt worden, indem sie Frauen das passive Wahlrecht aberkannten.<sup>5</sup> Die Wählbarkeit von Frauen, die in der kurzen demokratischen Phase von Ende 1918 bis 1933 knapp 15 Jahre erstmals überhaupt zur gesellschaftlichen Sichtbarkeit von Politikerinnen führte, wurde bis 1945 für 12 Jahre gleich wieder beseitigt.<sup>6</sup> Das aktive Wahlrecht behielten Frauen nur, um die Diktatur in den Reichstagswahlen 11/1933, 1936 und 1938 zu bestätigen. Das Staatsverständnis der Nazis war durch und durch männlich. Als typisch gilt die am 22. Juli 1934 in Kraft getretene Justizausbildungsverordnung und das am 20. Dezember 1934 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Rechtsanwaltsordnung, die Frauen vom Zugang zu juristischen Berufen, auch zur Anwaltschaft, ausschlossen. Anderenfalls drohte ein „Einbruch in den altgeheiligten Grundsatz der Männlichkeit des Staates“.<sup>7</sup> Auf diese Weise blieben Frauen bis 1945 in offiziellen politischen bzw. staatlichen Funktionen unsichtbar – außerdem war politische Arbeit in oppositionellen Parteien ohnehin unmöglich. Erst durch Art. 3 Abs. 2 GG wurde das aktive und passive Wahlrecht von Frauen und damit ihr gleichberechtigter Zugang zu politischer Partizipation wieder verfassungsrechtlich gesichert – verbunden mit der verfassungsrechtlichen Erwartung und Forderung realer Chancengleichheit und gleichberechtigter demokratischer Teilhabe von Frauen in der Politik.

Aber – hielt die neue Bundesrepublik, was Art. 3 Abs. 2 GG verspricht? Ein klares Nein. Frauen blieben auch nach Verkündung des Grundgesetzes noch weitere 12 Jahre unsichtbar in der Politik. Erst 1961, im fünften Kabinett des ersten deutschen Bundeskanzlers, Dr. Konrad *Adenauer* (CDU), wurde mit der bereits 1930 promovierten Juristin Dr. Elisabeth *Schwarzhaupt* (CDU) erstmals eine Frau als Bundesministerin (für Gesundheit) in die Regierung berufen – obgleich Dr. Helene *Weber* (CDU), selbst Mitglied im Parlamentarischen Rat und am Ende Unterstützerin des Art. 3 Abs. 2 GG *Adenauer* wohl seit den 1950er Jahren immer wieder eindringlich darum bat, wenigstens eine Frau zur Ministerin zu ernennen.<sup>8</sup> Für den Kanzler blieben

Frauen, obgleich in seiner eigenen Partei vorhanden, bis 1961 nicht regierungsfähig – anders als altgediente Nazis, die er 1953 sogar in sein Kabinett berief. Bekanntlich glaubte er „dreckiges Wasser nicht wegschütten“ zu können, weil er angeblich „kein reines“ zur Verfügung hatte (1952).<sup>9</sup> Ein offenkundiger Irrtum!<sup>10</sup> Aber auch nach der Ära *Adenauer* wurden Frauen von der weiterhin männlich dominierten Politik weder in der Regierung noch im Parlament ernsthaft vermisst.

Es vergingen weitere 40 Jahre, bis nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 kluge und streitbare Juristinnen in der Verfassungskommission 1991-1993 eine „gleichstellungsfreundliche“ Wahlrechtsänderung im Anschluss an eine Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG forderten – namentlich die spätere Präsidentin des BVerfG Prof. Dr. Jutta *Limbach* (SPD), die spätere Richterin am BVerfG Dr. Christine *Hohmann-Dennhardt* (SPD), die seinerzeitige Justizsenatorin/Hamburg Dr. Lore Maria *Peschel-Gutzeit* (SPD) und die damalige Landesjustizministerin/Niedersachsen Heidrun *Alm-Merk* (SPD), stark unterstützt von dem Juristen Dr. Hans-Jochen *Vogel* (SPD) –, die aber schon mit der Forderung, Art. 3 Abs. 2 GG zu ergänzen, fast an der männlichen Mehrheit in der Kommission scheiterten. Diese ließ den heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erst nach einem wahltaktischen Machtwort des seinerzeitigen Kanzlers Dr. Helmut *Kohl* (CDU) passieren, der die bevorstehende Bundestagswahl und einen drohenden Verlust von Wählerinnenstimmen im Blick hatte.<sup>11</sup> Bedenken wegen einer vermeintlichen Verfassungswidrigkeit waren damit vom Tisch. Eine anschließende Änderung des Wahlrechts blieb jedoch indiskutabel.<sup>12</sup> Dennoch: Seit 1994 ist die staatliche Verpflichtung zur faktischen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen

- 4 Dazu *Selbert*, Vorwort, in: *Reich-Hilweg*, Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung (1948-1957) und in der Rspr. des BVerfGs 1953-1975, 1979, S. 10.; *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf um Art. 3 II Grundgesetz, 1990; s. auch *Reich-Hilweg*, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2009, S. 88 ff.
- 5 Vgl. *Heinsohn*, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 155, 2010, S. 255.
- 6 Dazu *Wagner*, Ein Ende mit Schrecken. Die Frauenbewegung wird „gleichgeschaltet“, in: Bundeszentrale für politische Bildung v. 8.9.2008. Online: <<http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauenbewegung/35269/frauen-im-nationalsozialismus>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 7 Vgl. dazu *Wrobel*, Otto Palandt zum Gedächtnis, in: *Kritische Justiz* 1982, 1, 5f.
- 8 Vgl. *Konrad Adenauer Stiftung*, Stichwort: Helene Weber. Online: <<http://www.kas.de/wf/de/71.8611/>> (Zugriff: 2.9.2014).
- 9 Dazu *Kellerhoff*, Adenauers Schmutzwasser – „Hitlers Diplomaten in Bonn“, in: *Die Welt* v. 18.1.2006. Online: <http://www.welt.de/print-welt/article191635/Adenauers-Schmutzwasser-Hitlers-Diplomaten-in-Bonn.html> (Zugriff: 2.9.2014).
- 10 Dazu *Zank*, Adenauers braune Socken, in: *Die Zeit* v. 24.9.1998. Online: <[http://www.zeit.de/1998/40/Adenauers\\_braune\\_Socken](http://www.zeit.de/1998/40/Adenauers_braune_Socken)> (Zugriff: 2.9.2014); s. auch *Prantl*, Leute, die von früher was verstehen, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 22.11.2012. Online: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/altnazis-im-bund-der-vertriebenen-leute-die-von-frueher-was-verstehen-1.1529956>> (Zugriff: 7.7.2014).
- 11 *Der Spiegel* 20/1993, Jede Silbe gemeißelt, S. 54 (ohne Verf.); vgl. *Peschel-Gutzeit*, Interview in diesem Heft, S. 103 ff.
- 12 Dazu *Peschel-Gutzeit*, Interview, in diesem Heft, S. 103 ff.

Bereichen einschließlich der Politik (Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Justiz etc.) nun eindeutig in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verankert: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

### III. Irgendwie nicht repräsentativ

In der politischen Wirklichkeit aber ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG noch nicht angekommen. Schon 2009/2010 bemerkten *Süddeutsche Zeitung*, *FAZ* und *WELT* unisono mit Blick auf den 17. Deutschen Bundestag, er sei angesichts der unausgeglichene Männer-Frauen-Relation „irgendwie nicht repräsentativ“<sup>13</sup> und im „Prototyp männlich“<sup>14</sup>. Von 622 Abgeordneten waren 418 männlich und nur 204 weiblich. Diese Männer-Frauen-Bilanz – rund 70 Prozent Männer und 30 Prozent Frauen – spiegelte in keiner Weise das Wahlvolk wider. Denn das bestand und besteht tatsächlich mehrheitlich aus Frauen: 32 Millionen Wählerinnen stehen hier knapp 30 Millionen Wählern gegenüber.<sup>15</sup> An dieser unausgeglichene Geschlechter-Repräsentanz hat sich auch im 18. Deutschen Bundestag (2013 –) im Kern nichts geändert:

- Fraktion CDU/CSU: 75,2 Prozent Männer (233), aber nur 24,8 Prozent Frauen (78);
- Fraktion SPD: 57,8 Prozent Männer (112), aber nur 42,2 Prozent Frauen (81);
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: 44,4 Prozent Männer (28) und 55,6 Prozent Frauen (35);
- Fraktion DIE LINKE: rund 43,7 Prozent Männer (28) und 56,3 Prozent Frauen (36).

Von 631 Bundestagsabgeordneten sind also 63,7 Prozent männlich und nur 36,3 Prozent weiblich, in realen Zahlen: 401 Männer, aber nur 230 Frauen.<sup>16</sup> Bei einem Bevölkerungsanteil von nach wie vor 51 Prozent Frauen und nur 49 Prozent Männern<sup>17</sup> ist die unausgeglichene Bilanz rechtfertigungsbedürftig!

Liegt es am mangelnden Engagement der Frauen? Kaum! Das verdeutlicht ein Blick auf die Parteien. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich nämlich, dass das Parlament den bescheidenen Frauenanteil von 36,5 Prozent vor allem den Parteien zu verdanken hat, die ihre Wahlvorschläge aufgrund parteiinterner Satzung (fast) pari-pari, also gleichmäßig mit Frauen und Männern nach dem „Reißverschlussprinzip“ besetzen – vor allem Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Aber auch die SPD ist, zwar noch weniger effektiv, nach der letzten Statutenänderung 2014<sup>18</sup> nun erkennbar auf einem „paritätischen Weg“.

Und welcher Partei ist es noch zu danken? Na klar, der stets männerlastigen FDP, denn die ist 2013 gleich vollständig aus dem Bundestag geflogen und trägt dadurch zur Anhebung des Frauenanteils im Parlament deutlich bei! Anders die ebenfalls stark männerlastige CSU, die aufgrund ungeschriebener Satzungsregelung von jeher am liebsten echte bayerische Männer nach Berlin schickt: fast 74 Prozent Männer (real: 39), aber nur 26 Prozent Frauen (real: 14). Und die CDU? Entsprechend (s.o.). Trotz parteiinterner Quote von (gerade einmal) 30 Prozent finden fast nur CDU-Männer den Weg nach Berlin. Dennoch scheint die Quote den CDU-Frauen nach eigenen Aussagen zu helfen, sich gegen die tradierten Parteistrukturen durchzusetzen.<sup>19</sup>

Es genügt den großen Volksparteien offenbar, dass es immer ein paar Frauen schaffen, irgendwie (hinten) auf die Liste zu kommen. Das muss dann für die „Wahloptik“ reichen. Dass die Mehrheit des Wahlvolks und ihre Interessen, also die Wählerinnen, im Bundestag nicht angemessen repräsentiert werden, nehmen sie dabei in Kauf.

Angemessen repräsentiert waren die Wählerinnen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 übrigens nie. Ein Rückblick zeigt aber, dass die Bilanz früher noch miserabler ausfiel: So lag der Anteil der männlichen Abgeordneten 1957 bei 89,3 Prozent und 1972 sogar bei 94,2 Prozent.<sup>20</sup> Erst seit 1998 stagniert der Anteil der weiblichen Abgeordneten überhaupt bei etwa 30 Prozent, und zwar nur deshalb, weil der Frauenanteil aufgrund parteiinterner Gleichstellungsquoten der Parteien Bündnis90/Die Grünen, DIE LINKE und auch SPD auf diese bescheidenen 30 Prozent gesteigert werden konnte. Die Satzungen dieser Parteien schreiben, wie gesagt, im Kern eine paritätische, also gleichmäßige Besetzung der Kandidatenlisten mit Frauen und Männern vor und – die Parteimitglieder halten sich (freiwillig) meist daran. Aber: Das reicht nicht!

Unter anderem, weil Wahlen inzwischen für einen großen Teil der Bevölkerung unattraktiv geworden sind. Die Wahlbeteiligung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist seit den 1970er Jahren stetig gesunken – bei den Bundestagswahlen liegt sie seit 2002 deutlich unter 80 Prozent – bei der Bundestagswahl 2013 lag sie nur noch bei mageren 71,5 Prozent, in allen ostdeutschen Bundesländern und in Bremen sogar klar unter 70 Prozent. Die Zahl der (bewusst) ungültigen Stimmen stieg hingegen auf 1,5 Prozent (knapp 700.000) an. Besonders beunruhigend: Gerade für Frauen sind die Bundestagswahlen inzwischen unattraktiv geworden, denn ihre Wahlbeteiligung liegt seit Jahren unter der der Männer.<sup>21</sup> Der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den übrigen Wahlen ist noch erschreckender für die deutsche Demokratie: Bei Landtagswahlen erreicht die Beteiligung im Schnitt noch

13 *Zamorano*, Irgendwie nicht repräsentativ, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 17.5.2010: „Ein männliches, altes Parlament als Vertreter einer mehrheitlich weiblichen Wählerschaft...“. Online: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/der-neue-bundestag-irgendwie-nicht-repraesentativ-1.40511>> (Zugriff: 2.9.2014).

14 *WELT* und *FAZ* v. 27.10.2009, Der neue Bundestag: Männlich, 49 Jahre, Berufspolitiker.

15 *Der Bundeswahlleiter*, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 4, 2014, S. 11f., 25. Online: <[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/veroeffentlichungen/BTW2013\\_Heft4.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/BTW2013_Heft4.pdf)> (Zugriff: 2.9.2014).

16 Vgl. <[http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mbdzahlen/frauen\\_maenner/260128](http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mbdzahlen/frauen_maenner/260128)> (Zugriff: 2.9.2014).

17 Vgl. *Statistisches Bundesamt*. Online: <<http://www.destatis.de>> (Zugriff: 2.9.2014).

18 Vgl. *SPD*, Organisationsstatut. Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung, Stand: 26.01.2014, § 12 OrgStatut, §§ 4 ff. WO. Online: <<http://www.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>> (Zugriff: 2.9.2014).

19 Lesenswert dazu z.B. die Antworten von Marie-Elisabeth Klee, Ursula Bendix-Engler, Ingrid Fischbach, Rita Süßmuth u. Annegret Kramp-Karrenbauer, in: *Neuss/Neubert* (Hrsg.), *Mut zur Verantwortung. Frauen gestalten die Politik der CDU*, 2013, S. 30, 40, 202f., 567, 616f.

20 Vgl. dazu *Der Bundeswahlleiter*: Online: <<http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/>> (Zugriff: 2.9.2014).

21 Vgl. Fn. 16.

50–60 Prozent – Tendenz abnehmend, wie die Landtagswahlen in Sachsen am 31. August 2014 zeigen: die Wahlbeteiligung lag nur noch bei katastrophalen 49,2 Prozent<sup>22</sup>, d.h. mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten verweigerte der Politik ihre Stimme –, bei Kommunalwahlen nur noch etwa 45 Prozent, und die Beteiligung bei der Wahl zum Europäischen Parlament stagniert seit 2004 bei lediglich 43 Prozent. Dagegen wächst die Zahl der Nichtwählerinnen und Nichtwähler sowie die Zahl der ungültigen Stimmen.<sup>23</sup> Bleibt das Wahlvolk vielleicht den Wahlen fern, weil es einfach „genug hat von dieser Politik“? Gut möglich – jedenfalls mit Blick auf die eine Hälfte der Wahlbevölkerung, die Bürgerinnen, die de facto nicht angemessen repräsentiert werden und dies offenbar auch immer stärker so empfinden. Ein wenig parteitaktische „Wahloptik“ reicht ihnen schon längst nicht mehr.

#### IV. Unterrepräsentanz von Mandatsträgerinnen – Auswirkungen auf die Qualität politischer Entscheidungen

Warum ist es eigentlich tatsächlich so wichtig, dass der Anteil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern ausgeglichen ist? Diese Frage taucht in Diskussionen mit Kollegen immer wieder auf, oft mit abwehrendem Unterton oder dem vorwurfsvollen Hinweis auf ein überholtes „Ständedenken von Frauen“. Schließlich seien Abgeordnete doch dem „Allgemeinwohl“ verpflichtet und nicht partikularen oder gar eigenen Interessen. Stimmt! So steht es in allen Lehrbüchern und auch meine Kollegen werden nicht müde, mich immer wieder daran zu erinnern ... – aber (nicht nur) Dank politikwissenschaftlicher Erkenntnisse<sup>24</sup> wissen wir inzwischen alle, dass die Realität doch anders aussieht: Die unausgeglichene Männer-Frauen-Bilanz in den Parlamenten hat eine in der Rechtswissenschaft bislang kaum beachtete, gleichwohl weit reichende Konsequenz. Schließlich ist infolgedessen auch der Gesetzgeber seit 65 Jahren unausgeglichen und im „Prototyp männlich“. Und dieser Umstand ist nicht unwichtig.

Ein unausgeglichenes parlamentarisches Männer-Frauen-Verhältnis wirkt sich faktisch auf die Qualität der politischen Entscheidungen des Parlaments aus. Denn aufgrund der unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern machen diese unterschiedliche (geschlechtsspezifische) Erfahrungen, entwickeln unterschiedliche Blickrichtungen und Interessen und setzen unterschiedliche Prioritäten.<sup>25</sup> Wie ein interdisziplinärer Blick auf die Erkenntnisse der Politikwissenschaft zeigt, hängt die Qualität politischer Entscheidungen gerade vom subjektiven Vorverständnis, Erfahrungshintergrund und von den eigenen Präferenzen und Interessen der an der politischen Entscheidung Beteiligten ab.<sup>26</sup> Handelt es sich dabei überwiegend um Männer, wird die politische Entscheidung selbstverständlich durch männlich geprägte Erfahrungen, Perspektiven, Interessen und auch entsprechende Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern bestimmt. Diese Faktoren liegen allen politischen Entscheidungen unausgesprochen und mehr oder weniger bewusst zugrunde. Dies führt nicht selten dazu, dass die getroffene politische Entscheidung sich in unterschiedlicher Weise auf die beiden Bevölkerungshälften auswirkt – nicht selten zum Nachteil von Frauen. Hier zeigen sich noch einmal die Verbindungslinien zwischen den Begriffen Gleichberechtigung und Demokratie. Es ist kein Geheimnis,

dass immer wieder gesetzliche Regelungen zu Lasten von Frauen getroffen werden, die dann wegen „mittelbarer Diskriminierung“ vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt werden.<sup>27</sup>

Dieser Maßstab gilt auch für pflichtwidriges gesetzgeberisches Unterlassen, wie das prägnanteste Beispiel zeigt: die seit 1949 rechtlich diskutierte<sup>28</sup> und anhaltende Entgeltungleichheit („Lohnungleichheit“) zwischen Frauen und Männern, zu der sich das BVerfG seit seiner Gründung 1951 kaum geäußert hat. Erstaunlich! Denn das Entgeltgleichheitsgebot und Entgeltgleichheitsgrundrecht ist seit 65 Jahren in Art. 3 Abs. 2 GG fest verankert – in Bayern sogar seit 1946 in Art. 168 Abs. 1 S. 2 BayVerf („Männer und Frauen erhalten für gleiche Arbeit den gleichen Lohn“), also schon seit 68 Jahren – und schließlich seit 1972 europarechtlich in Art. 157 Abs. 1 AEUV (erst Art. 119 EWG, dann 141 EGV), als unionsrechtlicher „Grundsatz“ und Unionsgrundrecht,<sup>29</sup> das unmittelbar in jedem einzelnen Arbeitsverhältnis in den Mitgliedstaaten Anwendung finden muss.<sup>30</sup>

22 S. *Landeswahlleiterin Sachsen*, Vorläufiges Ergebnis der Wahl zum 6. Sächsischen Landtag. Online: <<http://www.statistik.sachsen.de/>> (Zugriff: 2.9.2014).

23 Vgl. *Der Bundeswahlleiter*, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22.09.2013, Heft 4, 2014, S. 11f., 25. Online: <[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/veroeffentlichungen/BTW2013\\_Heft4.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/BTW2013_Heft4.pdf)> (Zugriff: 2.9.2014); *Bundeszentrale für politische Bildung*, Zahlen und Fakten. Wahlen in Deutschland 1953-2009. Online: <<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/wahlen-in-deutschland/55597/nach-geschlecht>> (Zugriff: 7.7.2014).

24 Zur Relevanz des Geschlechts als Kategorie sozialer Ordnung vgl. *Degele*, in: *Schwinn* (Hrsg.), *Differenzierung und Ungleichheit*, 2004, S. 371 ff. Zur Bedeutung ausgeglichener Repräsentanz von Frauen und Männern in Parlamenten für eine funktionsfähige Demokratie s. *Hoecker/Fuchs*, *Ohne Frauen nur die halbe Demokratie*, Eurokolleg Nr. 49, FES, 2004; s. auch *Entschließung des Europäischen Parlaments* v. 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung (2011/2295(INI)). Online: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/2295%281N1%29>> (Zugriff: 2.9.2014).

25 Vgl. Fn. 24.

26 Näher *Sauer*, *Staat, Demokratie und Geschlecht*, 2003; s. auch Fn. 23.

27 So z.B. BVerfGE 121, 241: Versorgungsabschlag für ehemals Teilzeitbeschäftigte nach dem BeamtenversorgungG, mittelbar diskriminierend für Frauen.

28 Vgl. dazu die Diskussion im Parlamentarischen Rat und die Forderung von *Bergsträßer* (SPD), *Nadig* (SPD) und *Weber* (CDU) 1949 nach Aufnahme einer „Entgeltgleichheitsregelung“ im GG, die im UN-Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den Verfassungen Bayerns, Bremens, Hessens, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Süd-Baden und Hamburg enthalten war, Stenografisches Protokoll des Ausschusses für Grundsatzfragen, 27. Sitz. v. 1.12.1948; s. auch *Böttger*, *Das Recht auf Gleichheit und Differenz*, 1990, S. 175 ff.

29 So bereits EuGH, Rs. 149/77 (Defrenne III), Slg. 1978, 1365 (Rn. 26-29), seitdem st.Rspr.

30 Grdl. EuGH, Rs. 43/75 (Defrenne II), Slg. 1976, 455. Auch Art. 3 Abs. 2 GG umfasst einen individuellen Anspruch von Frauen wie Männern „auf gleiche Entlohnung“, vgl. nur Protokolle des Ausschusses für Grundsatzfragen und des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats von 1948/49, Carlo *Schmidt* (SPD): „*Ich kann wohl hier als allgemeine Auffassung des Hauptausschusses feststellen, dass der Satz von der Gleichberechtigung von Mann und Frau beinhaltet, dass Mann und Frau bei gleicher Arbeit gleichen Lohn bekommen. [Zustimmung] Es ist keine Stimme dagegen*“, ebd., S. 543. Dazu *Reich-Hilweg*, *Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau*, Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2009, 88 ff.

Dennoch verdienen Frauen im Vergleich zu Männern bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit in Deutschland immer noch fast 25 Prozent weniger („Gender Pay Gap“), in Bayern sogar 26 Prozent, getoppt nur von Baden-Württemberg mit 27 Prozent, dem Bundesland mit dem niedrigsten Frauenanteil im Landtag (19%).<sup>31</sup> Auf ein Jahr gerechnet arbeiten Frauen also im Durchschnitt von Januar bis März gratis, erst ab April verdienen sie so viel wie ihre männlichen Kollegen. Schon lange deutet Vieles auf verdeckte, Frauen mittelbar diskriminierende Entgeltstrukturen, die sich durch gesetzliche Transparenzpflichten von Unternehmen, öffentlichen Einrichtungen, auch Universitäten, ändern ließen.<sup>32</sup>

Dennoch bleibt der Gesetzgeber seit fast 70 Jahren untätig und schaut der Lohndiskriminierung von Frauen zu. Die Kosten der Entgeltungleichheit und pflichtwidrig verweigerten Gesetzgebung trägt allein die weibliche Bevölkerung – gerade im Alter. Denn aus dem „Gender Pay Gap“ resultiert im Rentenalter ein „Gender Pension Gap“ von circa 60 Prozent.<sup>33</sup> Die Altersarmut von Frauen ist damit vorprogrammiert. Änderungsbedarf sieht die Politik bis heute nicht. Offenbar findet die Mehrheit in den Parlamenten die existierenden Entgeltstrukturen und Lohnbenachteiligungen für Frauen in Ordnung und hält Veränderungen hier für unnötig. Das aber ließe sich ändern – mit Hilfe eines paritätischen Wahlrechts. Hier liegt der Schlüssel für gesellschaftliche Veränderungen!

## V. Mangelnde demokratische Legitimation

Abgesehen von den realen politischen Auswirkungen haben die unparitätischen parlamentarischen Verhältnisse auch verfassungsrechtliche Konsequenzen. Die anhaltende, evidente Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten widerspricht nicht nur Art. 3 Abs. 2 GG, sondern auch dem Demokratiekonzept der Verfassung im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Volkssouveränität“). Denn das setzt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraus; es gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Kommunalwahlen. Die oben skizzierten (gender)demokratischen Defizite politischer Entscheidungen führen zu einem Mangel an demokratischer Legitimation. Schließlich gilt heute als Kerngehalt des Demokratiegebots der allgemeine Gleichheitssatz.<sup>34</sup> Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich-demokratischen Verfassung dar<sup>35</sup> und wird durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.<sup>36</sup> Dadurch wird die „freie Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger“<sup>37</sup> in gleichberechtigter Weise gesichert – und damit letztlich die „Volkssouveränität“.<sup>38</sup> Dementsprechend zielt die durch die repräsentative parlamentarische Demokratie vermittelte „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.<sup>39</sup>

## VI. Änderung des Wahlrechts und Stärkung der Parteienverantwortung

Die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in der repräsentativen Demokratie ist in Art. 20, 21, 38, Art. 3 Abs. 2 GG verankert und soll vor allem

mit Hilfe der Parteien gesichert werden. Allerdings weichen das verfassungsrechtlich „Gesollte“ und das parteipolitisch „Gewollte“ seit Jahren vielfach stark voneinander ab. Die gebotene gleichberechtigte demokratische Teilhabe der (Wahl-)Bürgerinnen existiert, wie gezeigt (s.o.), nicht. Ein effektives und verhältnismäßiges Mittel zur „Umsteuerung“ ließe sich in einem novellierten Wahlrecht finden, das die Parteien stärker in ihre demokratische Verantwortung i.S.v. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG nimmt. Schließlich ist deren Wirken auf die politische Willensbildung des Volkes und darauf gerichtet, allen Wählerinnen und Wählern durch die Wahl von Repräsentantinnen und Repräsentanten wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Dadurch soll die „effektive Einflussnahme des Volkes“ auf die Staatsgewalt gewährleistet werden, welche nach der Rechtsprechung des BVerfG zwingend erforderlich ist, um die notwendige Legitimation zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Staatsgewalt zu vermitteln. Denn: Die *effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den Volkswillen!<sup>40</sup>

Das Postulat der effektiven Einflussnahme des Volkes bezieht die weibliche Bevölkerung heute unstrittig mit ein. Daher muss heute vor allem die Herstellung und Sicherung der tatsächlichen gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen an der politischen Herrschaftsausübung im Vordergrund stehen. In der repräsentativen Demokratie lässt sich dies nur durch gleichmäßigen Einfluss beider Bevölkerungshälften auf die Parlamente erreichen – vermittelt über die Parteien („Parteiendemokratie“).

31 *BMFSFJ* (Hrsg.), 2. Atlas zu Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 70.

32 S. dazu *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Dies. u.a. (Hrsg.), *Geschlechtergerechtigkeit*. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 235, 247.

33 Genau sind es 59,6%, so *BMFSFJ* (Hrsg.), *Gender Pension Gap*, 2012, S. 12.

34 *Jarass/Pieroth-Pieroth*, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8; *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.: „Die demokratische Staatsform muss sich auf den Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger stützen. Demokratie steht daher in engstem Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 GG.“ – A.d.V.: Gemeint ist selbstverständlich die „Gleichheit aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.“

35 BVerfGE 6, 257, 265.

36 *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117.

37 BVerfGE 44, 125, 192. A.d.V.: Klammerzusatz, denn BVerfG meint auch die Bürgerinnen.

38 Vgl. BVerfG, Urt. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 46 – Juris; BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 85, 148, 157f; 99, 1, 13; s. auch BVerfGE 44, 125, 193, wonach der „Willensbildungsprozess, an dem grundsätzlich alle wahlmündigen Bürger zu gleichen Rechten teilhaben“, im Vordergrund steht. A.d.V.: Gemeint sind selbstverständlich „alle wahlmündigen Bürgerinnen und Bürger.“

39 S. auch *Stern* (Fn. 34), S. 594: „Der Grundsatz und die Ausgestaltung der Teilhabe und Selbstbestimmung des Volkes bei der Ausübung der Staatsmacht sind heute die entscheidenden Kriterien für die Existenz demokratischer Herrschaft. Diese Mitbestimmung [...] muss rechtlich abgesicherten Einfluß auf die Sach- und/oder Personalentscheidungen ausüben können. [...] Was alle angeht, sollen alle entscheiden können, d.h. alle sollten so gleichmäßig wie möglich an der Bildung des Staatswillens teilhaben.“

40 BVerfGE 83, 60, 71 f.; 41, 399, 416; 93, 37, 66; 107, 59, 87; *Dreier-Dreier*, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

Letztlich ist die Verankerung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG nur vor dem Hintergrund der besonderen Funktion politischer Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Das Grundgesetz erkennt Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes an und erhebt sie deshalb in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.<sup>41</sup> Kurz: Das Parteiwesen genießt nur deshalb den durch Art. 21 GG vermittelten verfassungsrechtlichen Schutz, weil das Grundgesetz an die Parteien die Erwartung und die Forderung stellt, dass sie mit Hilfe ihrer innerparteilichen Struktur und Organisation die verfassungsrechtlich gebotene effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane anstreben und sichern. Deswegen sind Organisation und Struktur der Parteien so auszugestalten, dass die effektive Einflussnahme durch eine repräsentative Spiegelung beider Bevölkerungshälften und ihrer Ansichten und Interessen über die Parteien im Parlament auch real möglich ist. Hier kommt das Gebot der innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zum Tragen. Hier zeigt sich auch der enge Zusammenhang zwischen Art. 21 GG, dem Demokratieprinzip in Art. 20 GG und dem parlamentarischen Regierungssystem.<sup>42</sup>

Da das (Wahl-)Volk aber auf die Auswahl der von den Parteien (oder Wählergemeinschaften) aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten im Vorfeld der Wahl keinen Einfluss hat, ist ihm eine effektive Einflussnahme insoweit nicht möglich<sup>43</sup> – die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger können letztlich nur entscheiden, die von Parteien aufgestellten Personen zu wählen oder aber der Wahl fernzubleiben, weil sie sich durch die zur Wahl stehenden Personen nicht repräsentiert sehen (zur Wahlbeteiligung s.o.). Allein das parteiinterne Verfahren zur personellen Besetzung der Wahlvorschläge ist entscheidend für die spätere Zusammensetzung des Parlaments. Folglich kommt der paritätischen Besetzung der Wahlvorschläge bzw. Kandidatenlisten durch die Parteien für die „gleichberechtigte Repräsentanz“ der Bürgerinnen und Bürger im Parlament die entscheidende Bedeutung zu.

Und hier besteht ein Problem: Die Parteien orientieren sich bislang bei der Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten nur zum Teil an dem Prinzip der geschlechtergerechten demokratischen Repräsentation des Volkes und dem Erfordernis der gleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. So finden sich in den Parteisatzungen nur partiell, und mit unterschiedlicher Steuerungskraft, proaktive Genderregelungen für die Besetzung der Wahlvorschlagslisten („Quoten“).<sup>44</sup> Zudem fehlen solche Regelungen bei traditionellen Parteien wie der FDP und CSU, aber auch bei neuen Parteien wie der Piratenpartei oder AfD, die von Männern dominiert werden. Fazit: (Fehlende) parteiinterne Maßnahmen allein vermochten bis heute keine chancengleiche demokratische Teilhabe von Frauen an der Politik zu gewährleisten. Daher ist nach 65 Jahren der Gesetzgeber gefragt! Es bedarf wirksamer und dem verfassungsrechtlichen Schutzgut der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern angemessener gesetzlicher Regelungen, die alle Parteien (und Wählergemeinschaften) in die Pflicht nehmen, ihre Wahlvorschläge paritätisch zu gestalten.

## VII. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Kriterien für die Einreichung von Wahlvorschlägen für Bundestagswahlen finden sich im Bundeswahlgesetz und der Bundeswahlordnung. Diese unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes paritätisch auszugestalten, fällt in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes; entsprechendes gilt für die Europawahlen. Für das Landeswahlrecht liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Paritégesetze für die deutschen Parlamente sind also flächendeckend möglich und müssen lediglich in Angriff genommen werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken, die in Bezug auf Art. 21 GG und Art. 38 GG bestehen könnten, greifen letztlich nicht durch. Dabei ist die Frage, ob Paritéregelungen das Gebot der innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG lediglich ausgestalten (so hier) oder beschränken, nicht entscheidend. Denn auch ein Eingriff in die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG wäre in jedem Fall gerechtfertigt. Entsprechendes gilt für die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz), hier in Form der Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien und des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl in Form der passiven Wahlgleichheit, darüber hinaus für das Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 Abs. 2 GG (aufgrund paritätischer Besetzung der Wahlvorschlagslisten wären abwechselnd Kandidatinnen und Kandidaten aufzustellen, also Frauen und Männer abwechselnd nicht wählbar, wegen ihres Geschlechts).<sup>45</sup> Weder die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 GG noch die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 GG unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG einem absoluten Eingriffs- bzw. Differenzierungsverbot, zuletzt BVerfG im „Drei-Prozent-Sperrklausel“-Urteil vom 26. Februar 2014.<sup>46</sup> Die an die Rechtfertigung jeweils zu stellenden Anforderungen sind insoweit identisch und laufen letztlich auf eine Abwägung kollidierender Verfassungsgüter bzw. auf eine Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus.

### 1. Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe – BVerfG 2014

Am 26. Februar 2014<sup>47</sup> und 25. Juli 2012<sup>48</sup> („Überhangmandate“) bestätigte das BVerfG den bereits im Urteil vom 9. November 2011<sup>49</sup> konkretisierten Prüfungsmaßstab für die Rechtfertigung

41 BVerfGE 41, 399, 416; 85, 264, 285.

42 Jarass/Pierothe-Pierothe, GG, 13. Aufl, Art. 21 Rn. 3.

43 Von Arnim, ZRP 2004, 115, 116.

44 Zwischen 1979 und 2007 führten Die Grünen (1979), SPD (1988), CDU (1996) und DIE LINKE (2007) in ihren Statuten Frauenquoten ein.

45 Vgl. BVerfGE 89, 243, 252; s. aber Lange, NJW 1988, 1174, 1180 wonach die Quotenregelung das Wahlrecht der Parteimitglieder gar nicht betrifft und keine Beeinflussung der späteren Wählerentscheidung vorliegt, so dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht einschlägig sind; ebenso Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, NVwZ-RR 1999, 545, 546, das – Lange folgend – zwischen Wahlrecht und Wahlorganisationsrecht differenziert; letzteres regelt das Wahlverfahren, das durch die Quotenregelung betroffen sei.

46 BVerfG, Urt. v. 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) -, Rn. 52; s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320.

47 BVerfG, Urt. v. 26.2.2014, - 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) -, Rn. 53.

48 BVerfGE 131, 316, 336.

49 BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit (und in die Chancengleichheit der politischen Parteien). Der formale Charakter der Wahlrechtsgleichheit begrenzt zwar den Spielraum der Gesetzgebung, so dass die Beurteilung, ob Differenzierungen gerechtfertigt sind, grundsätzlich einem strengen Maßstab unterliegt.<sup>50</sup> Sie bedürfen zu ihrer Rechtfertigung, so das BVerfG, „eines besonderen, sachlich legitimierten, in der Vergangenheit als ‚zwingend‘ bezeichneten Grundes.“<sup>51</sup> Folglich können Differenzierungen „durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann“<sup>52</sup>, etwa „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“.<sup>53</sup> Genau diesem Ziel dienen paritätische Wahlorganisationsregelungen. Zudem, so das BVerfG, hat sich der Gesetzgeber „bei seiner Einschätzung und Bewertung [...] nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“.<sup>54</sup> Daher wird im Hinblick auf bereits bestehende Wahlrechtsnormen die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Regelungen gerade „durch neue Entwicklungen in Frage gestellt“, denn die Vereinbarkeit (oder Unvereinbarkeit) einer Wahlrechtsbestimmung kann immer nur „mit Blick auf eine Repräsentationskörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein“.<sup>55</sup>

Entsprechendes gilt dann selbstverständlich auch für eine (noch) fehlende Norm, wenn die aktuellen politischen Verhältnisse – wie heute in der Bundesrepublik – deutlich machen, dass gesetzgeberisches Handeln in Form einer effektiv steuernden Norm erforderlich und geboten ist (s.u. 2.). Auch dabei muss der Gesetzgeber den aktuellen Umständen Rechnung tragen: „Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung (einer Regelung), sind allein die aktuellen Verhältnisse“.<sup>56</sup> Insbesondere ist er „nicht daran gehindert, [...] konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen“.<sup>57</sup>

Fazit: Künftige wahlrechtliche Paritéregelungen, die die alternierende Besetzung von Kandidatenvorschlagslisten mit Frauen und Männern vorschreiben, müssen sich auf besondere verfassungsrechtlich legitimierte Gründe stützen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtfertigen lassen. Dabei ist die Rechtswirklichkeit zu berücksichtigen – also die aktuellen Verhältnisse und die bereits absehbaren Entwicklungen.

Und, liebe Leserinnen und Leser, finden sich im Hinblick auf paritätische Wahlgesetze besondere, verfassungsrechtlich legitimierte Rechtfertigungsgründe? Aber sicher! Angesichts der fehlenden Chancengleichheit von Kandidatinnen in tradierten Parteistrukturen, der fehlenden Repräsentanz der weiblichen Bevölkerungshälfte im Parlament und ihrer fehlenden effektiven Einflussnahmemöglichkeit auf politische Entscheidungen, ist als verfassungsrechtlich legitimierter Grund zunächst das staatliche Fördergebot gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu nennen, darüber hinaus das die Parteien bindende Verfassungsgebot der inneren demokratischen Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. der staatlichen Schutzpflicht für die Durchsetzung des Verfassungsgebots. Der bindende staatliche Auftrag des

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG beinhaltet nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, sondern er weist dem Staat eine gestaltende Aufgabe zu, um die tatsächliche gleichberechtigte Demokratische Teilhabe von Frauen (und Männern) durchzusetzen und zielt auf aktives staatliches Tun mittels wirksamer Fördermaßnahmen.<sup>58</sup> Ein Paritégesetz stellt eine solche Fördermaßnahme dar. Indem es die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf der Kandidatenliste verhindert, wirkt es der Privilegierung dieses Geschlechts bei den Wahlen entgegen. So erlangen nicht nur die Angehörigen des bislang überrepräsentierten Geschlechts, sondern auch die Angehörigen des anderen Geschlechts eine faire, gleichberechtigte Chance auf ein listenvermitteltes Mandat. Darüber hinaus erhält das gesamte Wahlvolk die faire Chance auf realistische Spiegelung seiner Perspektiven und Interessen im Parlament. Ein paritätisches Wahlrecht gestaltet daher nicht nur das Demokratiegebot aus, sondern erfüllt gleichzeitig auch den Verfassungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG und verstößt gerade nicht gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern.<sup>59</sup> Auch geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen, die zu einer Benachteiligung von Männern führen, werden durch das Fördergebot in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt.<sup>60</sup> Letztlich dienen Paritätsregelungen als kompensatorische Fördermaßnahme sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, als auch der Durchsetzung des Gebots der fairen demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und ihrer „effektiven Einflussnahme“ auf die Staatsgewalt i. S. von Art. 21 i.V.m. Art. 20 GG, darüber hinaus der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG.

## 2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Ein alle Parteien bindendes paritätisches Wahlrecht entspricht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zweifel an der *Geeignetheit*, das Ziel chancengleicher Mandate von Frauen und Männern im Parlament zu erlangen, bestehen nicht. Die Eignung einer für alle Wahlvorschläge, insbesondere Kandidatenlisten, geltenden Paritätsregelung, die die Faktoren kompensieren, die für die Unterrepräsentanz von Frauen ursächlich sind, ist

50 BVerfG, Fn. 47, Rn. 53; s. auch BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

51 BVerfG, Fn. 47, Rn. 53; s. auch BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

52 BVerfG, Fn. 47, Rn. 53; s. auch BVerfGE 1, 2018, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320; 130, 212, 227.

53 BVerfG, Fn. 47, Rn. 54; s. auch BVerfGE 95, 408, 418.

54 BVerfG, Fn. 47, Rn. 55.

55 BVerfG, Fn. 47, Rn. 56; s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

56 BVerfG, Fn. 47, Rn. 57; s. auch BVerfGE 120, 82, 108; 129, 300, 322.

57 BVerfG, Fn. 47, Rn. 57.

58 Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 13. Aufl. Art. 3 Rn. 90.

59 Vgl. auch Bundesschiedsgericht, Bündnis 90/Die Grünen, NVwZ-RR 1999, 545, 546.

60 Bereits vor 1994 hatte das BVerfG geklärt, dass Art. 3 Abs. 2 GG a. F. sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt, um die faktische Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen, vgl. BVerfGE 57, 335; 85, 191.

„evident“.<sup>61</sup> Solche Paritätsregelungen sind auch *erforderlich*: Zwar ließe sich überlegen, ob als milderer, gleich wirksames Mittel freiwillige Regelungen in den Satzungen aller Parteien in Betracht kommen könnten. Abgesehen davon, dass freiwillige Regelungen in ihrer Steuerungskraft davon abhängen, dass sich auch alle Parteimitglieder daran halten – und das ist ja durchaus nicht immer der Fall<sup>62</sup> – sprechen auch die „aktuellen Verhältnisse“ im Bundestag (und in den Länderparlamenten) für die Erforderlichkeit. Denn der Frauenanteil in den verschiedenen Fraktionen zeigt, dass freiwillige Regelungen nur sehr begrenzt als Alternative in Betracht kommen, da die Zahl der Parlamentarierinnen seit 1998 nicht signifikant angestiegen ist (1998–2002: 30,9%; 2002–2005: 32,5%; 2005–2009: 31,8%; 2009–2013: 32,8%; 2013–: 36,4% „FDP-Effekt“)<sup>63</sup>. Vor allem das „Quotenmodell“ der CDU scheidet mangels Eignung aus, da der Anteil der CDU-Frauen seit 1998 (18,4%) bis heute bei nur gut 20 Prozent (aktuell 24,8%) stagniert. Die Satzungsregelungen der SPD wurde zwar verbessert, die freiwillige Praxis erscheint aber optimierbar, denn erst seit 2013 liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter erstmals über 40 Prozent (seit 1994: Stagnation bei nur 35 %); ob diese Zahl stabil bleibt oder gar steigt, ist ungewiss. Als milderer, gleich effektives Mittel kämen allenfalls Regelungen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE in Betracht, sofern in einer für die Parteimitglieder intern verbindlichen und tatsächlich angewendeten Satzungsregelung überhaupt ein milderer, weniger eingreifendes Mittel zu sehen ist. Spätestens aber wenn man den Blick auf die Parteien richtet, die sich bislang einer wirksamen Satzungsregelung verweigert haben, wird deutlich, dass eine freiwillige Regelung als Alternative ausscheidet. Diese Parteien müssten ohnehin per Gesetz zu einer entsprechenden Satzungsregelung verpflichtet werden. Ein verbindlicher gesetzlicher Regelungsauftrag ersetzt dann die Freiwilligkeit. Somit steht letztlich kein milderer, gleich effektives Mittel als eine verbindliche gesetzliche Regelung zur Verfügung. Auch die *Angemessenheit* lässt sich bejahen: Maßgeblich wird hier eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter. Eine Paritätsregelung dient als kompensatorische Fördermaßnahme sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, als auch der Durchsetzung des Gebots der fairen demokratischen Teilhabe i. S. von Art. 21 i.V.m., Art. 20 GG, darüber hinaus der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Im Verhältnis dazu ist das lediglich im Einzelfall beeinträchtigte Recht auf Gleichberechtigung männlicher (oder weiblicher) Parteimitglieder von geringerem Gewicht, die Beeinträchtigung daher gerechtfertigt.<sup>64</sup> Nichts anders gilt, wenn dieselben männlichen (oder weiblichen) Parteimitglieder im Rahmen der Wahlvorbereitung i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG betroffen sind („passive Wahlgleichheit“).<sup>65</sup>

Auch in Bezug auf die in ihrer Intensität gleichartige Beeinträchtigung der Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz) wirkt sich der staatliche Auftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend aus,

sofern man hier überhaupt einen Eingriff und nicht lediglich eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit bejaht (s.o.). Im Übrigen fördern Paritätsregelungen durch die damit verbundene Pluralisierung der Kandidatenliste mittelbar die Gleichheit der Wahl, umso mehr, als sie sich nicht nur an den Anteilen der Geschlechter an den Mitgliedern einer Partei orientiert (historisch bedingter „Gender Gap“ durch „demokratische Verspätung von Frauen“: Zugang zu Parteien für Frauen erst seit 1908 möglich, nach Änderung des Vereinsgesetzes; aktives und passives Wahlrecht von Frauen erst seit 1918 mit teilweiser Suspendierung 1933 bis 1945), sondern an deren Bevölkerungsanteil („repräsentative Demokratie“).<sup>66</sup>

Im Übrigen: Der Frauenanteil oder Männeranteil einer Partei ist hier nicht entscheidend. Denn ihrer Aufgabe nach Art. 21 GG kommen Parteien nur dann nach, wenn sie in der parlamentarischen Demokratie als „Transmitter“ zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament fungieren. Es geht also immer um die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland, unabhängig von deren Parteimitgliedschaft. Denn das „Zugangsrecht“ der Bevölkerung zu demokratischer Teilhabe und zum Recht auf effektive Einflussnahme muss nach Art. 20 GG nicht durch eine Parteimitgliedschaft „erkaufte“ werden – das wäre in gewisser Weise ein „DDR-Partizipationsmodell“, das glücklicherweise seit 1990 nicht mehr existiert. Die verfassungsrechtliche „Transmitter“-Aufgabe der Parteien gemäß Art. 21 GG, die gesellschaftspolitischen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger im Parlament zu spiegeln, besteht unabhängig davon, ob die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Mitglied irgendeiner Partei sind. Die verfassungsrechtlich gebotene „effektive Einflussnahme“ des (Wahl-)Volks auf die politische Entscheidungsfindung muss ihm unabhängig von einer Parteizugehörigkeit durch die Parteien ermöglicht werden. Daher steht das Recht zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe allen Bürgerinnen und Bürgern selbstverständlich auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen. Kurz: Unabhängig von irgendeiner Parteimitgliedschaft der Wahlberechtigten muss jede Partei gemäß Art. 21 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen dieser Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten gespiegelt werden. Eine sogenannte „mitgliedschaftsrelationale Frauenquote“ ist daher nicht relevant. Maßgeblich ist der jeweils hälftige Anteil der wahlberechtigten Frauen und Männer am Wahlvolk.

61 *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556.

62 Sogar bei Bündnis 90/Die Grünen nicht, s. Bundesschiedsgericht v. 19.9.2009 – Az. 1/2009 („Verena Lappe“).

63 Zu den Wahlergebnissen vgl. *Der Bundeswahlleiter*: Online: <<http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/>> (Zugriff: 2.9.2014).

64 Vgl. *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 93.

65 Dass es dadurch zu einer „Verdopplung des Preises“ für die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern kommen soll, überzeugt nicht, a. A. wohl *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557.

66 *Lange*, NJW 1988, 1174, 1181. Die Quotierung der Kandidatenliste vermag die spätere Wahlentscheidung der Wähler und Wählerinnen für eine Partei nicht zu beschränken, da die Liste im Vorfeld der Wahlen aufgestellt und nur von der Wahlentscheidung der Parteimitglieder abhängt. Entgegen *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557 wird daher gerade kein „Element der Zusammensetzung des Parlaments dem demokratischen Prozess vollständig entzogen“.

Dass, wie in der älteren Literatur vereinzelt vertreten<sup>67</sup>, der „Preis“ für die Durchsetzung der Gleichberechtigung angesichts der betroffenen Verfassungsgüter „zu hoch“ ausfallen könnte, vermag angesichts des engen Zusammenhangs mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG<sup>68</sup>, sowie dem menschenrechtlichen Gehalt des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter und der dadurch zum Ausdruck kommende hohen Wertigkeit des Gleichberechtigungsgebots nicht zu überzeugen. Im Übrigen ist mit dem BVerfG (2003)<sup>69</sup> zu konstatieren, dass sich „die Rechtslage, soweit sie den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter betrifft, durch die Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Rechts zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere durch die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 GG, geändert“ hat und die „Quotenfrage“ auch deshalb neu zu bewerten ist.<sup>70</sup>

Eine bloß formale rechtliche Gleichbehandlung von Kandidatinnen und Kandidaten, die im Bereich der Politik auf ungleiche Chancen stoßen, würde die bestehende Schieflage nicht beheben und auch nicht angleichen. Ganz im Gegenteil. Da sich die Praxis der Kandidatenaufstellung ohne Paritévorgabe weiterhin an einem „männlichen Prototyp“ orientierte, würde die aufgrund verkrusteter Parteistrukturen bestehende Chancenungleichheit zu Lasten (angehender) Politikerinnen sogar „zementiert“.<sup>71</sup> Das zeigen die aktuellen und vorhersehbaren Verhältnisse<sup>72</sup> innerhalb der Parteien, die kein Interesse an paritätisch besetzten Wahlvorschlägen zeigen (CSU, FDP, AfD, Piratenpartei etc.). Ein solcher Zustand aber ist aus Sicht des BVerfG verfassungsrechtlich nicht gewollt. Wie der Entscheidung vom 25. Juli 2012<sup>73</sup> zu entnehmen ist, findet die „gesetzgeberische Gestaltungsmacht“ im Bereich des Wahlrechts nämlich dort „ihre Grenze [...], wo das (jeder Bürgerin und) jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung [...] beeinträchtigt wird.“<sup>74</sup> Die hier diskutierte Paritégesetzgebung zielt aber nicht auf Beschränkung der demokratischen Selbstbestimmung, sondern auf das Gegenteil. Sie dient der Herstellung und Sicherung gleicher demokratischer Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund des geltenden (defizitären) Wahlrechts nicht besteht. Überdies behält die Stimme jeder und jedes Wahlberechtigten auch bei Wahlen mit paritätisch besetzten Kandidatenlisten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance.<sup>75</sup> Und schließlich – auch das sei erwähnt – berührt eine gesetzliche Paritévorgabe nicht das verfassungsrechtliche Gebot staatlicher Neutralität.<sup>76</sup> Denn die von den Parteien paritätisch aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten sind und bleiben Angehörige der eigenen Partei.

### VIII. Vorbild Frankreich – „Parité-Gesetz

Gesetzliche Paritéregelungen gelten bereits in acht EU-Mitgliedstaaten und haben dort zu einem höheren Anteil an Parlamentarierinnen beigetragen: Frankreich, Irland, Belgien, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien und Griechenland.<sup>77</sup> Vorbildfunktion misst die EU-Kommission dem französischen Parité-Gesetz zu.<sup>78</sup> In Frankreich gilt seit 2001 das „Gesetz über den gleichen Zugang

von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“ vom 30. Juni 2000 („Paritätsgesetz“).<sup>79</sup> Es betrifft die Europawahlen, die Wahl zur Nationalversammlung, einen Teil der Senatswahlen, die Regionalwahlen, die Kommunalwahlen – seit 1. Januar 2014<sup>80</sup> werden Gemeinden ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erfasst (zuvor: ab 3.500) – sowie die Wahlen zur Volksvertretung von Korsika. Demnach müssen alle Kandidatenlisten der Parteien paritätisch mit Frauen und Männern besetzt sein. Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellen, dürfen davon nur im Umfang von maximal zwei Prozent abweichen. Nicht paritätisch besetzte Kandidatenlisten werden zurückgewiesen und zur Wahl nicht zugelassen. Verstöße gegen die Wahlkreis-kandidaten-Quote werden dagegen nur nachträglich durch die Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung sanktioniert.

Am effektivsten wirken die paritätisch besetzten Kandidatenlisten (2010) – Regionalparlamente: 47,6 Prozent weibliche Abgeordnete; Kommunalparlamente: 48,5 Prozent weibliche Abgeordnete; Senat: 21,5 Prozent weibliche Abgeordnete (Quote kann hier nur eingeschränkt wirken, da ein Wahlkollegium panaschieren darf); Europaparlament (2014): 42 Prozent weibliche Abgeordnete (2009: knapp 45%). Hinzu kommt, dass nach Einführung des Parité-Gesetzes die Wahlbeteiligung der Bevölkerung deutlich anstieg. Etwas anders die Bilanz nur bei den Wahlkreisen: Hier wirkt das Parité-Gesetz weniger effektiv, denn die meisten französischen Parteien verzichten lieber auf Geld als auf Männer (2010: UMP: ca. 20 Mio. Euro; Sozialis-

67 So Ebsen, JZ 1989, 553, 557.

68 Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

69 BVerfG, Beschl. vom 18.11.2003, 1 BvR 302/96 („Mutterschaftsgeld“), BVerfGE 109, 64.

70 So auch von Niedig, NVwZ 1994, 1171, 1175.

71 Vgl. Hohmann-Dennhardt, Fn. 32, S. 235, 238; vgl. auch Perels, Der Gleichheitssatz zwischen Hierarchie und Demokratie, in: Ders. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, S. 69, 79.

72 Vgl. BVerfG, Fn. 47, Rn. 57.

73 BVerfGE 131, 316 ff.

74 BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 57). A.d.V.: „jeder Bürgerin und“ wurde von der Verfasserin sprachlich ergänzt.

75 Vgl. dazu BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 58).

76 Das BVerfG hat den Grundsatz entwickelt, der Willensbildungsprozess des Volkes müsse staatsfrei verlaufen, und es hat aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl und dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit das Verbot hergeleitet, den Wahlkampf durch eine die Form der Wahlwerbung annehmende Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zu beeinflussen, BVerfGE 44, 125; 103, 111.

77 EU-Kommission, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 27.

78 EU-Kommission, (Fn. 77), S. 27.

79 Loi n° 2000-493 du juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femme et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Journal officiel de la République française (JORF) du 7 juin 2000, 8560. Nicht anwendbar ist das Gesetz u.a. für den Teil der Senatswahlen, die nach dem Mehrheitswahlrecht vorgenommen wird; vorgeschrieben in Départements mit Anrecht auf mehr als vier Senatorinnen/Senatoren.

80 Zur Gesetzesnovelle 2013 vgl. Online: <<http://www.affaires-publiques.com/textof/codelect/codelectoral.htm>>; <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0667.pdf>>; <<http://www.senat.fr/rap/112-503/112-5035.html>>; <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013667DClex.pdf>> (Zugriff: 2.9.2014).

tische Partei: mehr als 2,5 Mio. Euro); hier wird bereits über eine Verschärfung der Sanktionen diskutiert. Dennoch ist der Frauenanteil in der Nationalversammlung angestiegen (2012): er liegt nun bei 25,9 Prozent.<sup>81</sup>

Was hat sich außerdem in Frankreich getan? Brachte die Umsetzung des Paritégedankens die Französisinnen und Franzosen der gewünschten demokratischen Partizipation und gleichberechtigten Zivilgesellschaft ein Stück näher? Das lässt sich bejahen, und zwar nicht nur bezüglich der erwähnten Steigerung der Wahlbeteiligung! Die Entwicklung war rasant: 2006 das Entgeltgleichheitsgesetz! 2013 eine Novelle und striktere Fassung des Parité-Gesetzes! Und ganz aktuell das „Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes“, also das Gesetz zur „Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ im wirklichen Leben, das von der engagierten Gleichstellungsministerin *Najat Vallaud-Belkacem*<sup>82</sup> mit starkem politischen Rückhalt durch den französischen Präsidenten *Francois Holland* am 23. Juli 2014 vom Senat und der Nationalversammlung angenommen wurde.<sup>83</sup> Rückblickend bedurfte es dazu 1996 lediglich zehn selbstbewusster „linker“ und „rechter“ Ex-Ministerinnen, die mit dem „Manifeste pour la parité“ an die Öffentlichkeit traten und paritätische Verhältnisse in der Politik einforderten: *Simone Veil*, *Edith Cresson*, *Yvette Roudy*, *Monique Pelletier*, *Frédérique Bredin*, *Michèle Barzach*, *Catherine Lalumière*, *Hélène Gisserot*, *Véronique Neiertz*, *Catherine Tasca*. Dazu gehörte auch die Verfassungsänderung von 1999, durch die Art. 3 Abs. 5 in die französische Verfassung<sup>84</sup> eingefügt wurde, der das 2000 verabschiedete Parité-Gesetz ermöglichte: „Das Gesetz (= die Verfassung) fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“, seit der Verfassungsnovelle 2008 auch „zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich.“<sup>85</sup> Diese verfassungsrechtlich verankerte staatliche Aufgabe zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern findet sich in Deutschland bereits seit 1994 in der deutschen Verfassung: verankert in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG! Fehlen zur Durchsetzung paritätischer Verhältnisse in der deutschen Politik womöglich nur zehn selbstbewusste Politikerinnen – und/oder Politiker?

### IX. „Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten“ und Popularklage

Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigte Gesetzgebung – und keine gleichberechtigte Gesellschaft. Diese Erkenntnis setzt sich – von Süden kommend – landesweit immer stärker durch, und nicht nur bei Frauen! Denn natürlich gibt es heute auch zahlreiche Männer, die in einer gleichberechtigten Gesellschaft leben wollen und daher rechtliche Änderungen unterstützen! Aber es gibt auch die anderen, die bereits gegen die geltenden paritéorientierten Satzungsregelungen der Parteien vor das BVerfG ziehen, um die Uhren wieder zurückzudrehen – bislang ohne Erfolg.<sup>86</sup> „Nun reicht es“, sagten sich kürzlich Bayerische Juristinnen, die dazu eine klare Gegenposition vertreten (s.o. I-VIII.), „es ist Zeit für Veränderungen!“ Um neben einer ernsthaften gesellschaftlichen Diskussion endlich auch ein innovatives Wahlrecht auf den Weg zu bringen, hat sich im März 2014 in München

das „Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten“ gegründet, das nicht nur das Wahlrecht in Bayern für reformbedürftig hält. Das Aktionsbündnis plant u.a. eine Popularklage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof, um das Wahlrecht im Freistaat auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen. Je mehr (prominente) Klägerinnen und Kläger aus Bayern und dem übrigen Bundesgebiet, auch rechtsfähige juristische Personen wie der djb, desto größer ist die gesellschaftspolitische Wirkung. Weitere Informationen dazu beim „Verein für Fraueninteressen“ in München, unter <http://www.fraueninteressen.de>. Die lokalen Medien in München (Radio „Lora“/*Karin Bergs*) und Erfurt haben bereits berichtet und deutlich positive Rückmeldungen bekommen.<sup>87</sup> Die Initialzündung ging, auch das darf gesagt werden, von djb-Juristinnen in München aus, namentlich von Rechtsanwältin *Christa Weigl-Schneider*, stark unterstützt vom Bayerischen Landesfrauenrat – hervorzuheben ist das Engagement der Präsidentin *Hildegard Rüger* – von den Frauen der Katholischen Arbeitnehmerbewegung und der Evangelischen Kirche in Bayern und dem Bund der Bayerischen Ingenieurinnen. Bereits zuvor hatten im Saarland djb-Juristinnen und Landesfrauenrat die Initiative ergriffen, ebenso Gewerkschafterinnen (DGB, Ver.di), Politikerinnen und Politiker in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und nun auch Thüringen und Bayern. Das Helene-Weber-Kolleg macht sich stark, ebenso kommunale Frauenbüros und zahlreiche djb-Regionalgruppen.<sup>88</sup> Zudem – „Parité“ ist inzwischen zum rechtspolitischen Thema auf der Bundesebene geworden! Im April 2014 signalisierte die Parlamentarische Staatssekretärin im BMFSFJ, *Elke Ferner* (SPD), klar ihre Unterstützung.<sup>89</sup> Der djb hat nun einen Arbeitsstab „Parité“ eingerichtet, der allen interessierten Kolleginnen offen steht – ein erstes Treffen ist für Oktober geplant!

81 *Französische Botschaft in Berlin*, Die neue Nationalversammlung: feminer, jünger und mit vielen Neu-Parlamentariern. Online: <<http://www.ambafrance-de.org/Die-neue-Nationalversammlung>> (Zugriff: 2.9.2014).

82 Seit der Regierungsumbildung in Frankreich am 26.8.2014 nun Erziehungsministerin.

83 *Dazu Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports*, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, Dossier de presse, 7/2014. Online: <<http://www.najat-vallaud-belkacem.com/wp-content/uploads/2014/07/SyntheseProzentCCProzent80se-Loi-sur-leProzentCCProzent81galiteProzentCCProzent81-reProzentCCProzent81elle-femmes-hommes.pdf>> (Zugriff: 2.9.2014).

84 Verfassungsg Nr. 99-569. Dass eine solche ausdrückliche Verfassungsregelung notwendig war, wussten die Französisinnen und Franzosen bereits seit einem Urteil des Verfassungsgerichts aus den 1980er Jahren, an dem ein Parité-Gesetz für Kommunalwahlen scheiterte.

85 Nun geregelt in Art. 1 Abs. 2 Verfassungsg Nr. 2008-724 v. 23.7.2008.

86 Vgl. BVerfG, Bschl. v. 23.7.2013 – Az. 2 BvQ 30/13 – Rn. 1ff., zitiert nach *Juris*: Abweisung einer „vorverlegten Wahlprüfbeschwerde“ gegen Geschlechterquotenregelungen bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung bei Wahlen auf Bundes- und Landesebene wegen offensichtlicher Unzulässigkeit.

87 Vgl. Podcast, abgelegt zum Nachhören bei Lora München. Online: <<http://www.lora924.de/?p=27698>> (Zugriff: 2.9.2014).

88 S. dazu den eindrucksvollen Überblick in *zwd*, Politikmagazin Juni 2014, Themenschwerpunkt Parité, der lange Weg zum Reißverschluss, S. 6 ff. Online: <<http://www.zwd.info>> (Zugriff: 2.9.2014).

89 *BMFSFJ*, Gleichstellung auch beim Wahlrecht – mit Parité mehr Frauen in die Parlamente, Pressemitteilung v. 30.4.2014. Online: <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=206558.html>> (Zugriff: 2.9.2014).

## X. Fazit und Ausblick

Die Forderung nach paritätischen parlamentarischen Verhältnissen entspricht einem modernen europäischen Demokratieverständnis. Wie die *EU-Kommission* in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation vom Oktober 2013 deutlich macht, gilt eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen als Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft.<sup>90</sup> Die Kommission kritisiert deutlich die fehlenden paritätischen Verhältnisse in den meisten Parlamenten der Mitgliedstaaten und sieht eine wichtige Ursache darin, dass die politischen Parteien hauptsächlich von Männern geführt werden. Daher fordert sie von den Parteien, bei der Kandidatenaufstellung in weitaus stärkerem Maße als bislang Kandidatinnen zu nominieren; von den Mitgliedstaaten erwartet sie ausdrücklich geeignete gesetzliche Maßnahmen, um ein ausgeglichenes Männer-Frauen-Verhältnis in den nationalen Parlamenten zu garantieren.<sup>91</sup>

„Wenn wir als Volksvertretung zukunftsfähig sein wollen, müssen wir dazu bereit sein, Interessen und Anregungen aus der Gesellschaft aufzunehmen und uns auch in eigenen Angelegenheiten fortzuentwickeln“, so sehr richtig *Barbara Stamm* (CSU), Bayerische Landtagspräsidentin am 7. Oktober 2013 anlässlich der konstituierenden Sitzung des Bayerischen Landtags. Um zukunftsfähig zu werden, müssen sich alle Parlamente fortentwickeln und die bislang vernachlässigten gesellschaftspolitischen „Interessen und Anregungen“ der weiblichen Bevölkerungshälfte angemessen spiegeln und in die parlamentarische Entscheidungsfindung einbeziehen. Das gilt nicht nur für den Bayerischen Landtag, in dem die Regierungsfraktion CSU tatsächlich fast

nur aus Männern besteht (80%).<sup>92</sup> Fortentwicklung tut Not – in allen Parlamenten! Demnächst stehen Landtagswahlen bevor und werden zeigen, wie ernst es die Parteien mit der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen meinen: Sachsen hat am 31. August 2014 gewählt (s.o., Fortentwicklung tut Not!!); Thüringen und Brandenburg wählen am 14. September 2014; Hamburg wählt am 15. Februar 2015, Bremen am 10. Mai 2015; 2016 wählen Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg (!) – bemerkenswert: aufgrund des dortigen Wahlrechts ohne Kandidatenlisten sind im Ländle gerade einmal 19 Prozent Frauen im Parlament vertreten; in keinem Bundesland haben Frauen weniger zu sagen!

Die Politikerin Dr. Elisabeth *Selbert* (SPD) sprach in dieser Hinsicht klare Worte (1978): „In die Parlamente müssen die Frauen! Dort müssen sie durchsetzen, was ihnen zusteht!“

Und eine prominente Nachfolgerin formulierte 36 Jahre später, nicht weniger treffend: „Lasst uns den Mut haben, die heißesten Kartoffeln in großer Fairness anzupacken“, Dr. Angela *Merkel* (CDU), Bundeskanzlerin.

Dem ist nichts hinzuzufügen – dann mal ´ran an die heiße Kartoffel!

Denn (spätestens) 2017 wird schon der neue Bundestag gewählt...!

<sup>90</sup> Vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., S. 22 ff.

<sup>91</sup> Vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., S. 22 f., 24.

<sup>92</sup> Die Wahlbeteiligung 2013 lag bei nur 64,5%, vgl. *Bayerisches Landesamt für Statistik*. Online: <<https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online>> (Zugriff: 2.9.2014).

## Ein wichtiges Jubiläum!

### 20 Jahre Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz!

Ein Blick zurück und nach vorn, mit Rechtsanwältin Dr. Lore Maria *Peschel-Gutzeit*, Justizsenatorin in Hamburg und Berlin a. D.

Das Gespräch führte Prof. Dr. Silke R. *Laskowski* im Juli 2014.

**Liebe Frau Peschel-Gutzeit, vor 20 Jahren wurde mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz die staatliche Verpflichtung zur Durchsetzung der tatsächlichen gesellschaftlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ausdrücklich in das Grundgesetz eingefügt. Sie waren daran seinerzeit als Mitglied der Verfassungskommission maßgeblich beteiligt. Wie kam die Änderung zustande?**

Wir haben fast zwei Jahre über die gesamte Verfassungsänderung diskutiert. Aber an dieser Stelle, bei der Ergänzung von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz, ging es einfach nicht voran. Ähnlich wie bei Artikel 6 Grundgesetz. Die SPD-Kommissionsmitglieder, insbesondere meine Kolleginnen *Jutta Limbach*, *Christine Hohmann-Dennhardt* und *Heidrun Alm-Merk*, wollten, dass nicht nur Ehe und Familie, sondern auch andere Lebensgemeinschaften unter dem Schutz der staatlichen Ordnung stehen. Heute ist

das nicht mehr problematisch, damals war es im Höchstmaße streitig! Und immer waren es die Mitglieder der konservativen Parteien, die sich keinen Millimeter bewegten. Dazu muss man wissen, wir hatten gemeinsam ein Prozedere beschlossen, dass alles, was an Ergänzung oder Änderung in die Verfassung aufgenommen werden sollte, in der Verfassungskommission mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden musste, um nachher keine Schwierigkeiten im Bundestag zu haben. Da Bündnis 90/Die Grünen damals nur mit den „Ost-Grünen“ sehr gering im Bundestag vertreten war, denn die „West-Grünen“ waren im Westen an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert, war die SPD darauf angewiesen, dass die konservativen Parteien mitmachten. Und von diesen kam auch in Bezug auf eine Ergänzung des Artikels 3 Absätze 2 Grundgesetz regelmäßig ein „Njet“. Aber

dann erlebten wir eines Tages ein unerklärliches Wunder: Von der christdemokratischen und christsozialen Seite kam auf einmal das Angebot „über alles reden zu können“. Obgleich wir ja schon zuvor eine Menge darüber geredet hatten, nun wurde die Formulierung, wie sie heute in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 steht, diskutabel und am Ende tatsächlich mit Zweidrittelmehrheit beschlossen: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern.“ Und zwar auch in dieser Reihenfolge, nicht erneut „Männer und Frauen“ wie in Satz 1. Schließlich fehlte es an der Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frauen und nicht die der Männer. Wir mussten da wirklich um jedes Wort kämpfen! Auch die Formulierung „wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“, war noch einmal ein „richtiger Brocken“. Denn die konservative Seite befürchtete, dadurch öffentlich anzuerkennen, dass es in der Lebenswirklichkeit tatsächlich Nachteile für Frauen gab. Na, welch eine erstaunliche Erkenntnis! Aber an offenkundigen Tatsachen kommt niemand vorbei, so dass der ergänzte Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz 1994 auch die erforderliche Zustimmung im Bundestag fand.

**Also letztlich irrationale Widerstände gegen Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, so wie 1948/49 gegenüber Elisabeth Selbert im Parlamentarischen Rat in Bezug auf Satz 1, das Gleichberechtigungsgrundrecht „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ – Sie sprachen gerade von einem „Wunder“. Könnten Sie erklären, was es damit auf sich hatte?**

Aber gern. Wir fragten uns damals natürlich auch, was hatte den plötzlichen Umschwung der konservativen Seite bewirkt? Nun – es war letztlich der amtierende Bundeskanzler, Helmut Kohl, der gerne weiter regieren wollte und seinen Parteifreunden mit Blick auf die anstehende Bundestagswahl sehr klar erklärt hatte – sinngemäß: „Seid ihr denn verrückt geworden? Die Mehrzahl der Wähler sind Wählerinnen! Wie wirkt denn das, wenn die CDU gegen die Verbesserung der Frauenrechte ist?“ Daraufhin schwenkten die CDU/CSU-Kommissionsmitglieder um und wurden gegenüber einer Ergänzung des Gleichberechtigungsgrundrechts gesprächsbereit. Erst später wurden mir die Hintergründe bekannt. Letztlich war es die parteipolitische Intervention von Helmut Kohl, mit Blick auf die seinerzeit anstehenden Bundestagswahlen, die Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz ermöglichte. So einfach ist manchmal die Lösung! Es muss nur jemand mit politischem Weitblick kommen...!

**Die staatliche Gleichstellungsförderungspflicht galt 1994 als Durchbruch für die Durchsetzung echter Gleichberechtigung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Dennoch sind wir im Bereich der Politik von gleichberechtigten Verhältnissen in Regierung und Parlament weit entfernt. Zurzeit wächst gerade unter Juristinnen der Unmut über diese mangelnden paritätischen Verhältnisse, vor allem in den Parlamenten. Hätte Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz nicht vor allem dort schon längst für gleichberechtigte Verhältnisse sorgen müssen?**

Nun, das war auch eine unserer Erwartungen. 1994 ist wirklich ein ganz wichtiges Jahr für die Gleichberechtigung! Natürlich



Foto: KÄRGEL DE MAIZIÈRE & PARTNER Rechtsanwältinnen, Berlin

haben wir uns damals sehr viel von Satz 2 versprochen. Es war vor allem (die spätere Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts) Jutta Limbach, die ganz staatsrechtlich argumentierte, und erklärte: „Im politischen Raum fängt die Gleichstellung mit der Änderung des Wahlgesetzes an. Denn dort muss gesichert sein, dass mindestens die Hälfte der Frauen als Kandidaten aufgestellt werden – und zwar so aufgestellt werden, dass sie von der Liste nicht weg gewählt werden können.“ Daraufhin wurden wir von der konservativen Seite gefragt, wie das denn wohl geschehen sollte? Wir entgegneten, das sei Aufgabe des Gesetzgebers, aber nicht unsere in der Verfassungskommission. Wir seien dafür da, die verfassungsrechtliche Möglichkeit zu schaffen. Und das haben wir getan! Das Wahlgesetz hätte anschließend natürlich entsprechend geändert werden müssen, d.h. es hätten entsprechende gesetzliche Verpflichtungen eingefügt werden müssen. Das war damals schon einer der wichtigen Diskussionspunkte in der Kommission. Allerdings hat kürzlich jemand zu mir gesagt, er habe das Protokoll der Verfassungskommission gelesen, von der Diskussion über eine Wahlrechtsänderung sei aber an keiner Stelle die Rede. Nicht ein Wort über unsere Überlegungen zu einer Wahlrechtsänderung sei zu finden, obgleich wir diese ja lauthals angestellt haben. Ein unvollständiges Protokoll. So kann man Protokolle natürlich auch in eine bestimmte Richtung steuern...

Aber nochmals, wir hatten uns in der Tat vorgestellt, dass nach Ergänzung des Artikels 3 Absatz 2 Grundgesetz durch Satz 2 anschließend auch das Wahlrecht geändert wird und zwar so, dass die paritätische Teilhabe von Frauen jedenfalls eher möglich und verpflichtend wird, als sie es heute ist.

**Diese Informationen sind infolge der retuschierten Protokolle vollkommen verloren gegangen und heute unbekannt, aber sehr wichtig für die aktuelle Parité-debatte. Denn sie knüpft ohne Frage an den Diskurs in der Verfassungskommission an. Worüber haben Sie in diesem Kontext noch diskutiert?**

Wir haben natürlich an viele Bereiche gedacht, insbesondere an die Frage der Besetzung von Führungspositionen mit Frauen. Ganz klar, das lag auch schon vor 20 Jahren auf dem Tisch. Auf dem Gebiet des Familienrechts war ja damals bereits viel geschehen, das musste auch so sein. Denn erst infolgedessen wurden die Frauen in die Lage versetzt, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, weil sie zuvor rechtlich von ihren alleinigen Haus- und Familienpflichten (durch Änderung des BGB) entlastet worden waren. Aber nun musste aus unserer Sicht in der Gesellschaft etwas geschehen. Schließlich konnten wir damals nach 40 Jahren Geltung des Grundgesetzes deutlich erkennen, dass die verfassungsrechtlich verankerte Gleichberechtigung nicht dazu geführt hatte, dass Frauen an den notwendigen und wichtigen gesellschaftlichen Entscheidungen paritätisch beteiligt wurden. Hier Veränderungen herbeizuführen, das können Frauen nicht alleine schaffen, dazu müssen beide Geschlechter beitragen. Und wenn es nicht freiwillig geschieht, dann muss es eben gesetzlich angeordnet werden. Deshalb haben wir die Ergänzung des Artikels 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz gefordert – übrigens alles mit tatkräftiger Hilfe von Hans-Jochen Vogel, der sich da wirklich sehr verdient gemacht hat. Es war und ist ja nicht selbstverständlich, dass ein profiliertes „Politikermann“ sich hinter so eine Forderung stellt. Er hat auch immer wieder protestiert, wenn die konservative Seite fand, dass sei alles nicht nötig. Und ob es nötig war! Vergessen Sie nicht, dass erst aufgrund der Verfassungsänderung von 1994 eine ganze Serie von Gleichstellungsgesetzen in den Ländern verabschiedet wurde. Die basieren alle auf Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz – auf der Durchsetzungsverpflichtung des Staates, nun endlich für die Gleichstellung zu sorgen.

**An seine verfassungsrechtliche Durchsetzungspflicht muss man den Staat hin und wieder erinnern. Als Justizsenatorin in Hamburg und Berlin haben Sie an der Durchsetzung aktiv mitgewirkt. Wie sieht es heute aus?**

Auf der Bundesebene sehe ich heute ein Frauenministerium, das sich sehr engagiert, um der Gleichberechtigung von Frauen, dort wo es immer noch hapert, zum Durchbruch zu verhelfen. Namentlich Bundesministerin Manuela Schwesig und ihre Parlamentarische Staatssekretärin Elke Ferner treiben hier einiges voran, auch in Sachen Parité. Betrachten wir die mangelnden paritätischen Verhältnisse in den Parlamenten, so kommt hier natürlich dem Bundestag eine Vorreiterfunktion

zu. Die Drehscheibe ist ganz klar das Wahlrecht, vor allem § 18 Bundeswahlgesetz (BWahlG), wonach Parteien und Wahlberechtigte Wahlvorschläge einreichen können. Grundsätzlich sind es aber die Parteien, die Wahlvorschläge einreichen. Schließlich sollen sie ja an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, so Artikel 21 Grundgesetz. In Anknüpfung an § 18 BWahlG könnte man sich hier eine Regelung vorstellen, die gegenderte Wahllisten vorschreibt.

**Würde das nicht auch Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz entsprechen, der die Verpflichtung der Parteien, ihre innere Struktur demokratisch auszugestalten, um die Bürgerinnen und Bürger mit ihren (geschlechtsspezifischen) Perspektiven und Interessen angemessen im Parlament zu repräsentieren?**

Ja, auch so kann man sehr gut argumentieren.

**Brauchen wir nicht auch gesetzliche Regelungen für die paritätische Besetzung von Gremien, z.B. die Besetzung von Bundesgerichten (Kammern, Senate)?**

Na, aber selbstverständlich! Wann, wenn nicht jetzt wollen wir die paritätische Besetzung von Bundesgremien, Bundesbehörden, natürlich auch von Bundesgerichten denn umsetzen, vielleicht in 200 Jahren? Die paritätische Besetzung ist notwendig, denn Frauen haben einen anderen Blick auf eine Angelegenheit als Männer. Letztlich kommt es immer auf das eigene Vorverständnis an, es ist entscheidend für die eigene Entscheidung. Die Perspek-

**Es wird sich nichts ändern, wenn Frauen nicht ebenso stark in den Führungspositionen und in den Entscheidungsgremien vertreten sind wie Männer. Es gibt keinen Grund, das eine Geschlecht ständig zurückzustellen. Das kann und darf keine Gesellschaft wollen!**

tiven von Frauen und Männern müssen gleichgewichtig zusammen kommen. So werden auch gerichtliche Entscheidungen ausgewogener und fairer. Hier läuft ja bereits die „Frauen in die Roten Roben“-Aktion des djb.

Aber schaut man zurück, selbst Konrad Adenauer, dem Gleichberechtigung wahrhaftig nicht am Herzen lag, wusste, dass Frauen in die Gremien gehören, d.h. nationalsozialistisch unbelastete Frauen in die obersten Bundesgerichte. Es ist kaum bekannt, dass er seinerzeit bei der ersten djb-Vorsitzenden, Hildegard Gethmann, anrief – das ist verbürgt – und um Vorschläge für unbelastete Juristinnen für die obersten Bundesgerichte bat. Frauen konnten ja wegen der „Männlichkeit des Staates“ bei den Nationalsozialisten nicht in Führungspositionen gelangt sein. Dass Elisabeth Selbert gleichwohl weder Bundesrichterin wurde noch einen aussichtsreichen Listenplatz für ein Bundestagsmandat erhielt, hatte andere

Gründe; sie wurde für ihr gleichstellungspolitisches Engagement nicht geehrt, sondern leider im Ergebnis politisch abgestraft.

#### Was könnte der djb als Verband tun, um die Paritédiskussion zu unterstützen?

Der djb beginnt sein Engagement meist mit einem Grundsatzreferat auf der Jahrestagung, hier etwa mit dem Titel „Wie schaffen wir paritätische Teilhabe von Frauen?“. Anschließend wird eine Fachkommission eingerichtet, die Gesetzesinitiativen begleitet und möglicherweise selbst einen Gesetzentwurf für die Änderung des Wahlrechts erarbeiten könnte.

Natürlich liegt es näher, dass die Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE im Bundestag Initiativvorschläge einbringen. Oder aber die Länder ergreifen die Initiative über den Bundesrat. Der Bundesrat könnte einen Entschließungsantrag fassen, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, das Wahlgesetz für die Bundestagswahlen so zu ändern, dass Parität gewahrt wird. In den Ländern können natürlich auch die Landtage im Hinblick auf das Landeswahlrecht initiativ werden.

#### Hätten Sie Lust in einer solchen Fachkommission Parité mitzuwirken?

Ich würde mitwirken, wenn es nicht anders ginge. Dafür ist mir das Thema zu wichtig! Aber es gibt so viele qualifizierte Frauen im djb, da muss ich nicht unbedingt dabei sein. Ich möchte gerade die jungen Frauen dazu ermutigen! Ich halte das Thema für existentiell notwendig! Denn es wird sich nichts ändern, wenn Frauen nicht ebenso stark in den Führungspositionen und in den Entscheidungsgremien vertreten sind wie Männer. Schließlich ist es ein Unterschied, ob dort 20 Prozent Frauen sitzen oder 50 Prozent oder gar 52 Prozent – allerdings gäbe es dann bestimmt gleich einen Männerbeauftragten...

Es gibt keinen Grund, das eine Geschlecht ständig zurückzustellen. Das kann und darf keine Gesellschaft wollen!

Liebe Frau Peschel-Gutzeit, ich danke Ihnen für das Gespräch!

#### Kurzbiographie:

- Geboren am 26. Oktober 1932 in Hamburg
- 1951–1959 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg und der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
- 1990 Promotion zum Dr. jur. an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
- Aktuell Rechtsanwältin

#### Ämter/berufliche Stationen:

- 1959–1960 Rechtsanwältin in Freiburg
- 1960–1970 Richterin am Landgericht Hamburg
- 1971–1984 Familienrichterin am Hanseatischen Oberlandesgericht, Hamburg
- 1977–1983 Bundesvorsitzende des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (djb)
- 1984–1991 Vorsitzende Richterin am Hanseatischen Oberlandesgericht
- Seit 1988 Mitglied der SPD
- 1990–1992 Vorsitzende des Landesfrauenrates Hamburg
- 1991–1993 Mitglied des Hamburger Senats, Justizsenatorin
- 1994–1997 Justizsenatorin in Berlin
- 1997–2001 Justizsenatorin in Hamburg
- Seit 2001 Rechtsanwältin in Berlin

#### Veröffentlichungen:

- Selbstverständlich gleichberechtigt. Eine autobiographische Zeitgeschichte, Hamburg: Hoffmann und Campe, 2012.
- Unterhaltsrecht aktuell, Baden-Baden: Nomos, 2008.
- (Hrsg.) Das Nürnberger Juristen-Urteil von 1947, Baden-Baden: Nomos, 1996.
- Zur rechtlichen Auseinandersetzung mit der NS-Gewaltherrschaft und dem SED-Regime, Berlin; New York: de Gruyter, 1995.
- Verfahren und Rechtsmittel in Familiensachen, München: Beck, 1988.
- Mitautorin im „Staudinger“, Kommentar zum BGB und im NK-BGB Kommentar.

## Zur Geschlechterquote I

### Heiko Maas



Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz  
Foto: Frank Nürnberger

Die Gleichberechtigung kommt in vielen Bereichen voran. Es besteht aber noch Handlungsbedarf. Wenn es z. B. um weibliche Führungskräfte in Spitzenpositionen der Wirtschaft geht, ist Deutschland international weiterhin ein Schlusslicht. Freiwillige Selbstverpflichtungen haben daran jahrelang nichts geändert. Ohne gesetzliche Quote geht es nicht. Sie erfüllt nicht nur den Auftrag des Grundgesetzes zur „tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“, sie ist auch aktive Wirtschaftsförderung. Noch nie waren so viele Frauen so gut ausgebildet wie heute. Ihr Potenzial ungenutzt zu lassen, wäre ein gravierender wirtschaftlicher Nach-

teil. Die Quote für Aufsichtsräte wird Strukturen aufbrechen und die Unternehmenskultur verändern. Mehr Frauen in Führungspositionen werden andere Frauen nachziehen. Es wird mehr Frauen auf allen Hierarchieebenen geben. Wir wollen mit der Frauenquote schon bald die Frauenquote überflüssig machen.

## Zur Geschlechterquote II

Elke Ferner



Parlamentarische  
Staatssekretärin  
im Bundesminis-  
terium für Familie,  
Senioren, Frauen  
und Jugend

Foto: Bundesregierung/  
Denzel

„Mit Parité mehr Frauen in die Parlamente“, das klingt aktuell und zeitgemäß.

Und auf den ersten Blick könnte man denken, wir sind auf einem guten Weg dahin: Unser Land wird von einer Frau regiert. Das Bundesfrauenministerium, in dem ich als Parlamentarische Staatssekretärin bin, sowie vier weitere Ressorts der Bundesregierung werden von einer Frau geführt. Der Anteil der parlamentarischen Staatssekretärinnen in der Bundesregierung ist so hoch wie nie zuvor. Und: der Anteil an Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag ist mit 36,4 Prozent ebenfalls so hoch wie nie zuvor in der deutschen Geschichte. Aktuell haben wir vier Ministerpräsidentinnen. Aber eben nur vier von 16 – und seit Beginn der Bundesrepublik waren es bis jetzt insgesamt nur fünf! In den Landeskabinetten gibt es neben den Regierungschefinnen viele Landesministerinnen. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten in den jeweiligen Parlamenten ist dem im Bund zumindest ähnlich.

Das heißt, Frauen sind auf Bundes- und Landesebene inzwischen weit häufiger an der Macht, sie sind sichtbar in der politischen Landschaft.

Trotz dieser Fortschritte ist die politische und gesellschaftliche Repräsentation von Frauen, die immerhin über 50 Prozent der Bevölkerung stellen, insgesamt immer noch unzureichend. Es bleibt also noch viel zu tun, wenn wir eine adäquate Repräsentation auf allen Ebenen erreichen wollen:

Noch nie gab es eine Bundespräsidentin. Erst einmal gab es eine Präsidentin des Bundesverfassungsgerichtes. Die Zahl der Oberbürgermeisterinnen, Bürgermeisterinnen und Landrätinnen ist gering und in den Räten sieht es außerhalb der Großstädte immer noch wie in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts aus.

Zu meinem Verständnis von Demokratie, Gerechtigkeit und Partizipation gehört mehr als das, was wir haben! Unsere Gesellschaft kann und darf es sich nicht erlauben, auf gut die Hälfte ihres Potentials zu verzichten – gerade nicht in der Politik.

Frauen und Männer müssen überall gleichberechtigt sein – nicht nur in Führungspositionen in der Bundes- bzw. Landespolitik.

Das herrschende Ungleichgewicht zeigt sich unter anderem in der Kommunalpolitik, wo Frauen nach wie vor stark unterrepräsentiert sind: Dort ist nur ein Viertel der ehrenamtlichen Mandate in den Stadträten und Kreistagen von Frauen besetzt.

Noch schlimmer sieht es bei den Führungspositionen auf kommunaler Ebene aus:

96 Prozent der hauptamtlichen Bürgermeister sind männlich,

94 Prozent der Landräte

und 85 Prozent der Oberbürgermeister.<sup>1</sup>

Bei festgefahrenen Strukturen und tradierten Rollenmodellen haben es politisch interessierte Frauen in den Kommunen besonders schwer, den Einstieg in ein Amt mit Verantwortung zu finden. Dennoch nehmen viele die Herausforderung, die eigene Kommune aktiv mitzugestalten und zu verändern, gerne an.

Im Koalitionsvertrag haben wir deshalb die Förderung und Weiterentwicklung des 2009 vom Bundesfrauenministerium ins Leben gerufenen „Helene Weber Kollegs“ vereinbart, der ersten bundesweiten und parteiübergreifenden Plattform für engagierte Frauen in der Politik. In diesem Zusammenhang wird auch der Helene Weber Preis für besonders engagierte Kommunalpolitikerinnen erneut vergeben. Ziel des Helene Weber Kollegs ist es, eine höhere Repräsentanz von Frauen in der Politik zu erreichen und einer Vielzahl hervorragend qualifizierter Frauen den Weg in die politisch entscheidenden Gremien zu ebnet. Denn nur mit einem ausgeglichenen Geschlechtermix in den Gremien und Führungsteams entsteht mehr Vielfalt in der politischen Landschaft, die die Gesellschaft als Ganzes bereichert und uns bei politischen Prozessen vorankommen lässt. Das Helene Weber Kolleg trägt schon jetzt erfolgreich dazu bei, die Einstiegs- und Aufstiegschancen für Frauen in der Politik zu verbessern und die Kooperation untereinander zu fördern.

Mentoringprojekte – egal ob im Rahmen des Helene Weber-Kollegs oder ob in den Parteien und Gewerkschaften – sind hierbei ein zentrales Element. Bei den Mentorings geben bereits etablierte Politikerinnen oder Expertinnen ihr Erfahrungswissen an Neueinsteigerinnen weiter und arbeiten gemeinsam über einen längeren Zeitraum zusammen. Dies ist ein Schlüssel für das Weiterkommen, für die Netzwerkbildung, für den Erfolg von Kommunalpolitikerinnen.

Mentoring alleine reicht aber nicht.

Um tatsächliche Gleichstellung in der Politik zu erreichen, kommen wir nach meiner Überzeugung an verbindlichen Quoten zur Steigerung des Frauenanteils auf verschiedenen Ebenen nicht vorbei. Quote – das heißt für mich „Chancengleichheit für alle“ und eben nicht Bevorzugung von einigen wenigen. Und da die Quote Frauen und Männern den gleichen Zugang zu politischen Ämtern eröffnet, transportiert sie schließlich auch einen neuen Politikstil in die Gesellschaft. Und von den Erfahrungen ebenso wie vom Engagement

<sup>1</sup> Kletzing, Uta/Lukoschat, Helga: „Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen“, BMFSFJ, Berlin 2010.

der Frauen profitiert letztlich nicht nur die Politik, sondern die gesamte Gesellschaft.

Frau Bundesministerin Schwesig hat daher gemeinsam mit ihrem Kollegen Heiko Maas den Entwurf für ein Gesetz zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst erarbeiten lassen.

Wir brauchen die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter hinsichtlich der Entscheidungsgewalt in öffentlichen und privaten Institutionen und Gremien, in Führungspositionen von Unternehmen, in den Medien und der Zivilgesellschaft, auch der Wissenschaft, in den Familien und Gemeinschaften und natürlich in nationalen, regionalen wie kommunalen Parlamenten.

In diesem Jahr fanden elf Kommunalwahlen statt. Der Frauenanteil in den Kommunalparlamenten hat sich jedoch immer noch nicht nachhaltig verbessert. Selbst parteiinterne Quoten führen auch bei korrekter Anwendung dann nicht zum gewünschten

Ergebnis, wenn das Kommunalwahlrecht Elemente des Persönlichkeitswahlrechts oder regionale Listen enthält. Das Ziel der paritätischen Teilhabe und Repräsentanz beider Geschlechter in politischen Ämtern kommt nicht von allein.

Ohne Wahlrechtsänderung und wirksame Sanktionen wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein. Es ist nicht die Frage, ob, sondern wie das Ziel der Parität erreicht werden kann. Das ist keine rein juristische, sondern vor allem eine politische Frage.

Andere Länder machen es uns mit Erfolg vor, wie es geht, beispielsweise Frankreich oder Belgien aber auch Ruanda oder Tunesien. Dort ist es gelungen, entweder beim Demokratieforschungsaufbau nach politischen Umbrüchen oder als nachträgliche Wahlgesetzänderung, Regelungen zur paritätischen Repräsentation der Geschlechter zu etablieren.

Es zeigt sich: Ein gleichberechtigtes Wahlrecht ist der elementare Baustein für eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen Leben.

## Baden-Württemberg

### Der Wechsel beginnt – nur nicht bei der Parité

### Enttäuschte Erwartungen oder die endlose Geschichte einer Verhinderungsstrategie

Andrea Schiele



Stellvertretende Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen (AsF) Baden-Württemberg

#### Vorausgeschickt

Unter dem Titel „Der Wechsel beginnt“ vereinbarte die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg im Mai 2012 einen Koalitionsvertrag, in dem es auf Seite 45 heißt:

„Chancengleichheit von Frauen und Männern

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Baden-Württemberg sind Frauen und Mädchen. Die neue Landesregierung wird sich in allen Politikfeldern für sie einsetzen und geschlechtsspezifische Benachteiligungen abbauen. Unser Ziel ist ein selbstbestimmtes und partnerschaftliches Miteinander von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen in allen Lebensbereichen. ...

Nach der Landtagswahl ist der Anteil der Frauen nochmals auf nur noch 18 % (aktuell 2014: 19,2%) gesunken. Um dies in Zukunft zu ändern, wollen wir sowohl das kommunale Wahlrecht als auch das Landtagswahlrecht dahingehend überprüfen, wie wir es geschlechtergerechter ausgestalten können.“

Soweit, so (scheinbar) gut, die Frauenverbände, allen voran der Landesfrauenrat, gingen nun davon aus, dass es nur eine Frage der Zeit sei, bis die „rote Laterne“ des Frauenanteils in Länderparlamenten durch eine fortschrittliche Änderung des Wahlgesetzes in ein Listenwahlrecht<sup>1</sup> abgegeben werden kann.

In dieser Zeit wurden von beiden Regierungsparteien eine Resolution des Landesausschusses (Bündnis 90/Die Grünen) bzw. ein Landesparteitagsbeschluss (SPD) verabschiedet, die die Parité für die Listen im

Wahlrecht forderten. Doch in beiden Fraktionen fand dies keine Resonanz.

#### Die „Reform“ des Kommunalwahlrechts

Nachdem sich der Widerstand in den Fraktionen zu einer qualitativen Änderung des Wahlrechts früh abzeichnete, startete der Landesfrauenrat 2012 eine Kampagne zur Kommunalwahl 2014 mit dem Titel „Halbe Kraft reicht nicht! Parité in die Parlamente!“. Obwohl es hier bei den Landtagsfraktionen noch in keiner Weise um den eigenen Machterhalt ging, war der Widerstand heftig. Von Gerüchten, dass das Landtagswahlrecht nur mit einer Zweidrittelmehrheit zu ändern sei, über die Bildung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe aller Fraktionen, in der man sich verständigte, dass das Landtagswahlrecht nur einvernehmlich geändert werde (nächstes Gerücht: Wahlrechtsreformen seien in Baden-Württemberg immer schon nur einvernehmlich durchgeführt worden), bis hin zur Androhung einer Verfassungsklage falls es die Einführung eines Paritégesetzes zur Kommunalwahl

1 Baden-Württemberg hat als einziges Bundesland kein Listenwahlrecht, sondern ein Wahlsystem aus einer Verbindung von Verhältniswahl und Persönlichkeitswahl: Das Sitzverhältnis der Parteien im Landtag richtet sich nach dem Stimmenverhältnis der Parteien im Land (Verhältniswahl). Die Zuteilung dieser Mandate an die einzelnen Bewerber richtet sich nach den Stimmen, die diese in ihrem jeweiligen Wahlkreis erzielt haben (Persönlichkeitswahl). Es gibt nur Wahlkreisbewerber. Jeder Kandidat und jede Kandidatin muss sich also in einem der 70 Wahlkreise des Landes zur Wahl stellen.

gebe, reichten die Aktionsformen der Regierungsfraktionen bzw. einzelner Mitglieder.

Der gesamten Debatte merkte man an, dass die Ausgestaltung einer verfassungskonformen Regelung von den Bedenken aus dem Bereich der Innenpolitiker getragen wurde. Weder das Justizministerium noch das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren wurden in die inhaltliche Gestaltung nennenswert mit einbezogen. Dies wird besonders in der Zusammensetzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe<sup>2</sup> deutlich. Nach mühsamem Ringen wurde am 11. April 2013 dann eine Änderung des Kommunalwahlrechts in folgender Form beschlossen:

„Einfügung § 9:

Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlages 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 Wahlvorschlages“.

Eine Sollvorschrift ohne jegliche Verbindlichkeit, die am Ende noch mit dem Zusatz versehen ist, dass eine Nichtbeachtung keinerlei Konsequenzen hat – das sollte also die „geschlechtergerechtere Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts“ sein? Wohl kaum! Doch die Abläufe zur Reform des Landtagswahlrechtes sollten diese Farce noch übertreffen.

### Die Nichtreform des Landtagswahlrechtes

Bei der Reform des Landtagswahlrechtes geht es ja nun auch um die Wahl der eigenen Person, die eigene Macht, kurz, die Abgeordneten sind von der Regelung direkt selber betroffen. Daher gab es Vorschläge, die Reform erst zur übernächsten Legislatur wirksam werden zu lassen. Intern fanden bei beiden Fraktionen Probeabstimmungen zur Einführung eines Listenwahlrechtes statt. In beiden Fraktionen fand sich keine Mehrheit – es waren nicht alle Frauen dafür und nicht alle Männer dagegen – für diesen Vorschlag.

Am Rande bemerkt: von Parité war bei diesen Abstimmungen und der weiteren Debatte gar nicht die Rede. Da aber in beiden Parteien laut Satzung die Aufstellung bei Listenwahlen mindestens paritätisch erfolgen soll, hätte ein Listenwahlrecht gerade bei den Regierungsparteien Auswirkungen bei den Wahlchancen der einzelnen Abgeordneten.

Noch während auch hier wieder die seltsamsten „Begründungen“ angeführt wurden, platzte am 6. November 2013 im Rahmen einer Pressekonferenz zur Stärkung von Bürgerbeteiligungen die Bombe. Die CDU erklärte, dass sie die Einhaltung der Verabredung erwarte, dass die Koalition im Gegenzug zur

Zustimmung zu mehr Bürgerbeteiligung (Zweidrittelmehrheit notwendig) in der aktuellen Legislaturperiode das Landtagswahlrecht nicht mehr ändert. Es griff also nun die im Hintergrund bis dahin eher diskrete gehaltene Verabredung aller Fraktionsvorsitzenden (drei Männer, eine Frau) Änderungen des Landtagswahlrechts nur einvernehmlich vorzunehmen. Aktuell<sup>3</sup> steht also ein Nein zur Änderung des Landtagswahlrechts in Baden-Württemberg.

### Ergebnis der Kommunalwahl Mai 2014 oder Schluss mit der Geduld und dem Hoffen auf Appelle

Das vorläufige Ergebnis<sup>4</sup> der Gemeinderatswahlen<sup>5</sup> zeigt sowohl in absoluten Zahlen (+277) als auch prozentual (+1,9%) eine Zunahme des Frauenanteils in den Gemeinderäten an. Das Gleiche trifft für die Kreistage (absolut +58, +2,9%) zu. Also alles in Ordnung? Bei Weitem nicht. Der Frauenanteil in den Gemeinderäten beträgt 24,1 Prozent und 18,9 Prozent

**Eine Sollvorschrift ohne jegliche Verbindlichkeit, die am Ende noch mit dem Zusatz versehen ist, dass eine Nichtbeachtung keinerlei Konsequenzen hat – das sollte also die „geschlechtergerechtere Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts“ sein?**

in den Kreistagen; weniger als ein Viertel und damit weit weg von paritätischer Verteilung der Mandate und damit am Ende eben auch der Macht.

Für die Frauenverbände in Baden-Württemberg ist dies die Bestätigung, dass die Änderung des Kommunalwahlrechts bestenfalls einen Beitrag zur Debatte um den Frauenanteil in den Kommunalparlamenten, aber tatsächlich keine signifikante Erhöhung bewirkt hat. Wieder einmal ist ein Gesetz mit Apell-Charakter annähernd wirkungslos geblieben.

Wir hatten genug Geduld. Es soll daher zum Jahresende, im Rahmen von „20 Jahre Ergänzung des GG Artikel 3“ erneut eine Kampagne geben um den öffentlichen Druck auf die grün-rote Landesregierung zu erhöhen, noch vor der nächsten Landtagswahl im Frühjahr 2016 das Wahlrecht mit Wirkung zur Wahl 2021 zu ändern. Damit würde, 44 Jahre nachdem der Landesfrauenrat zum ersten Mal eine „Landesliste für Landeswahlen“ forderte, der Wechsel für eine geschlechtergerechtere Besetzung der Parlamente beginnen.

2 Zusammensetzung: innenpolitische Sprecher(!) der Fraktionen und stellv. Landtagspräsidentin.

3 Letzter Stand der interfraktionellen Arbeitsgruppe im Juli 2014: die FPD schlägt Listenwahlrecht vor, Bündnis 90/Die Grünen schlagen „kleine Landeslisten“ vor, CDU und SPD verweigern jede Änderung

4 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

5 Wahlen nach Verhältniswahlrecht, d.h. es lagen mehrere Wahllisten vor.

## Bayern

**Christa Weigl-Schneider**



Rechtsanwältin /  
Vorsitzende des  
Vereins für Frauen-  
interessen e.V.

Foto: Sabine Fritz,  
München

Im November 2012 lud der Bayerische Landesfrauenrat Professorin Silke *Laskowski* zum Thema „Demokratie und Gleichberechtigung, Gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern in der repräsentativen Demokratie“ ein. Ich habe mich sehr früh mit Elisabeth *Selbert* und dem von ihr initiierten Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 2 GG beschäftigt. Ich war immer der Auffassung, dass die Perpetuierung einer geschlechtsspezifischen Benachteiligung zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Bestimmungen führt, die diese Benachteiligung begründen. Ich vertrat in der anschließenden Diskussion beim Bayerischen Landesfrauenrat die Auffassung, dass die bestehenden Wahlgesetze einer Überprüfung nach Art. 3 Abs. 2 GG unterzogen werden sollten und habe in der Folgezeit die Diskussion mit Professorin Silke *Laskowski* weitergeführt. Die Möglichkeit der Überprüfung der bayerischen Wahlgesetze eröffnet in Bayern die Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, die unabhängig von den Fristen von den Bürgerinnen und Bürgern mit deutscher Staatsangehörigkeit sowie

von rechtsfähigen Organisationen in Deutschland erhoben werden kann.

Der Verein für Fraueninteressen initiierte in Kooperation mit dem Stadtbund Münchner Frauenverbände am 10. März 2014 das Aktionsbündnis *Parité* in den Parlamenten mit dem Ziel, möglichst viele Klägerinnen und Kläger zu gewinnen. Außerdem will das Aktionsbündnis Unterstützerinnen und Unterstützer erreichen, die zwar nicht selbst klagen, aber durch Spenden zur Durchführung der Popularklage beitragen wollen. Ein wichtiger Kooperationspartner im Aktionsbündnis ist der Bayerische Landesfrauenrat. Es ist geplant, die Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof bis Ende 2014 einzureichen. Und wir sind sehr zuversichtlich, dass dann festgestellt wird, was Elisabeth *Selbert* 1981 formulierte:

„Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“

Dr. jur. Elisabeth *Selbert*, „Mutter“ des Art. 3 Abs. 2 GG

## Hessen

**Susanne Selbert**



Juristin, Stellvertretende Landrätin des Landkreises Kassel, Mitglied des SPD-Landesvorstandes Hessen

Das Grundgesetz gebietet die gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen. Damit die Frauen im Land auch ihre Lebenswelt mitgestalten können, müssen sie in den Parlamenten angemessen vertreten sein. Die Unterrepräsentanz von Frauen hat deutliche Auswirkungen auf die Qualität und die Art der politischen Entscheidungen. Nur so ist es zu erklären, dass beispielsweise beim Thema „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ immer noch nicht die volle Entgeltgleichheit für die Frauen erzielt werden konnte.

Auch im Hessischen Landtag sind Frauen nur mit einer Quote von 32,7 Prozent vertreten. Ich persönlich freue mich allerdings, dass bei der hessischen SPD-Fraktion von 37 Abgeordneten 23 weiblich sind, mithin Frauen einen Anteil von deutlich mehr als 60 Prozent ausmachen.

Das ist allerdings alles andere als die Regel. Die CDU-Fraktion, die zusammen mit den Grünen die Regierungsfraktion im Hessischen Landtag bildet, weist eine Frauenquote von gerade einmal 25 Prozent auf. In Hessen hat sich die durchschnittliche Frauen-

quote im Landtag seit den 1990er Jahren – also seit nunmehr rund 20 Jahren – nicht wesentlich verändert, zeitweise war sie sogar deutlich rückläufig. Zur Durchsetzung der tatsächlichen gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern ist nunmehr eine gesetzliche Vorgabe zur paritätischen Besetzung von

**Zur Durchsetzung der tatsächlichen gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern ist nunmehr eine gesetzliche Vorgabe zur paritätischen Besetzung von Kandidatenlisten ein gebotenes Mittel.**

Kandidatenlisten ein gebotenes Mittel. Dies entspricht der Aufgabe des Staates gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

# Rheinland-Pfalz

## Listenquotierung bei Kommunalwahlen – ein Muss für tatsächliche Demokratie!

Das ist unser Fazit nach zig Jahren Debatten, Mentoring-Projekten und Frauenbildungs-Seminaren in Rheinland-Pfalz. Alles hat keine wesentliche Verbesserung des Frauenanteils in den kommunalen Parlamenten in Rheinland-Pfalz gebracht.

In den rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten ist – mehr als 90 Jahre nach der Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts in Deutschland – der Frauenanteil immer noch erschreckend gering. Von insgesamt 33.038 Mandaten gingen bei der letzten Kommunalwahl 2009 lediglich 5.561 an Frauen. Mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von 16,8 Prozent sind manche Kommunalparlamente in Rheinland-Pfalz fast frauenfreie Zonen. Seit der Kommunalwahl 1994 – also über einen Zeitraum von 15 Jahren – ist der Frauenanteil nur um 4,1 Prozent gestiegen. Das bedeutet im Ergebnis eine Männerquote von 83,2 Prozent in rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten und steht somit im totalen Widerspruch zum Anspruch von Artikel 3 GG, Absatz 2, Satz 1 „Frauen und Männer sind gleichberechtigt“.

Die Geschlechterverteilung bei der letzten Wahl im Mai 2014 ist noch nicht vom Statistischen Landesamt ausgewertet. Von bemerkenswerten Veränderungen hätten wir mit Sicherheit gehört oder gelesen.

Die Folge dieses krassen Geschlechter-Missverhältnisses ist nicht nur ein Demokratiedefizit, sondern auch ein folgenschwerer Qualitätsmangel in der Politik. Denn mehr als die Hälfte der Bevölkerung und deren geschlechtsspezifische Erfahrungen, Fähigkeiten und Interessen sind unterrepräsentiert! Gerade die geschlechtsspezifischen Prägungen und Erfahrungen von Frauen, und die daraus resultierenden oft anderen Blickwinkel und Bewertungskriterien, müssen in den Kommunalparlamenten abgebildet sein.

Lange, lange arbeiten die Kommunalen Frauenbeauftragten, die Frauenverbände im Landesfrauenbeirat in Rheinland-Pfalz, das rheinland-pfälzische Frauenbündnis und andere daran, den – wie es Elisabeth Selbert genannt hat „permanenten Verfassungsbruch“ durch die geringe Beteiligung von Frauen in Parlamenten, entgegenzuwirken.

Schon bei der Änderung des Kommunalwahlrechts Anfang der 1990er Jahre gab es eine erste Debatte um eine quotierte Liste im rheinland-pfälzischen Landtag auf Initiative der Grünen. „Verfassungswidrig“ war die Einschätzung der Regierungsparteien.

Stattdessen legte das Frauenministerium ein Mentoring-Programm auf, indem Politikerinnen andere Frauen für die Politik begeistern und coachen sollten. Mehr als ein paar wenige vorzeigbare Einzelerfolge gab es nicht.

Mit dem Ziel, zur Kommunalwahl 2009 das politische Engagement von Frauen in Kommunen aktiv und öffentlich zu unterstützen, wurde Anfang 2008 vom rheinland-pfälzischen Frauenministerium die Kampagne „FRAUEN machen Kommunen stark“ initiiert.

21 Organisationen, Parteien und Verbände aus den verschiedensten Bereichen der politischen und gesellschaftlichen Arbeit kamen im Bündnis „Mehr Frauen in die Politik“ zusammen. Und wieder gab es Veranstaltungen, Frauenbildungsmaßnahmen, Mentoring in der 4. Auflage und auf allen Ebenen mehr Vernetzung der Institutionen, Flyer, Postkarten. Alles schön und gut, aber Frauen sind sowieso schon viel gebildeter als Männer! Macht wird doch nicht durch gutes Zureden von klugen Frauen geteilt. Da helfen nur verbindliche gesetzliche Regelungen und Sanktionen, sollten diese Regelungen nicht beachtet werden.

Auch in diesem Gremium wurde der Vorschlag vom Arbeitskreis Sozialdemokratischer Frauen (ASF), der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und des Landesfrauenbeirates (LFB), endlich eine Listenquotierung in Angriff zu nehmen, statt die bisher ergebnislosen Aktivitäten vergangener Jahre zu wiederholen, wie immer mit dem Verfassungsargument verworfen. Es gab zwar auf Druck der Frauenverbände eine Veranstaltung, bei der das Parité-Gesetz aus Frankreich vorgestellt wurde, aber ernsthafte Absichten, ein solches in Rheinland-Pfalz einzubringen, gab es nicht wirklich.

In 2011 starteten der Landesfrauenbeirat Rheinland-Pfalz und die Kommunalen Frauenbeauftragten einen neuen Anlauf. Bei der Veranstaltung „Faire Aussichten“ bestärkte uns Frau Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski mit Ihrem Vortrag „Die Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes ins deutsche Recht“<sup>1</sup> darin, uns nicht mehr mit Spielwiesenpolitik in jahrelangen Arbeitskreisen abspesen zu lassen.

Es galt nun, die Politik zu überzeugen, dass Parité nur durch eine unmissverständliche gesetzliche Regelung machbar ist.

Wir haben ganz groß mobilisiert, viel Überzeugungsarbeit in der Politik geleistet. Immerhin haben wir erreicht, dass eine breite politische Debatte über ein Parité Gesetz in Rheinland-Pfalz stattfand. Aber die Mühlen der Politik mahlen langsam. Auch wenn wir manche Politikerinnen und Politiker aus allen Fraktionen im rheinland-pfälzischen Landtag überzeugen konnten, die Störfeuer der selbsternannten Verfassungsschützer bremsen aus.

Gisela Bill



Vorsitzende des Landesfrauenbeirates Rheinland-Pfalz

<sup>1</sup> Online: <<http://mifkjf.rlp.de/frauen/landesfrauenbeirat/>> (Zugriff: 8.9.2014).

Erfreulicherweise war in Baden-Württemberg<sup>2</sup> und im Saarland<sup>3</sup> der jeweilige Landesfrauenrat ebenfalls sehr aktiv. Auch sie forderten eine Änderung des Kommunalwahlrechtes lange vor den Kommunalwahlen 2014, starteten Unterschriften-Aktionen online und mit Postkarten. Der Baden-Württembergische Landtag beschloss eine Listenquotierung als Soll-Vorschrift. Leider zahnlos – da ohne Sanktionen. In Rheinland-Pfalz gab es eine Enquetekommission „Bürgerbeteiligung“ zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes. Nach den sehr klaren Ergebnissen einer Anhörung zum Parité-Gesetz für die Notwendigkeit einer Quote<sup>4</sup>, hatte die rot-grüne Regierung bedauerlicherweise Angst vor der eigenen Courage. Sie vergab ein Gutachten an Prof. Dr. Ingwer *Ebsen*, das bedauerlicherweise lediglich Maßnahmen unterhalb der Gesetzesebene als zulässig erachtete. Damit war das Vorhaben Parité-Gesetz für die Kommunalwahl 2014 gestorben. Der Landesfrauenbeirat Rheinland-Pfalz ließ von Prof. *Laskowski* ein Argumentarium gegen das Ebsen-Gutachten erstellen, das uns auf jeden Fall für die Kommunalwahl 2019 den Rücken für eine neue Gesetzesinitiative stärkt.

**Die Folge dieses krassen Geschlechter-Missverhältnisses ist nicht nur ein Demokratiedefizit, sondern auch ein folgenschwerer Qualitätsmangel in der Politik. Denn mehr als die Hälfte der Bevölkerung und deren geschlechtsspezifische Erfahrungen, Fähigkeiten und Interessen sind unterrepräsentiert!**

Bündnis 90/Die Grünen und SPD versuchten mit einem Änderungsantrag **Drucksache 16/2271** für die Kommunalwahl 2014 noch was zu retten. Auf dem Stimmzettel sollte bei der Kommunalwahl am 25. April 2014 u.a. der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“) abgedruckt werden, außerdem der Frauenanteil im betreffenden Gremium vor der Wahl, und der Frauenanteil der jeweiligen Wahlvorschlagslisten der einzelnen Parteien. Das Ganze sollte einer informierten Wahlentscheidung dienen.

Als die Piraten in Rheinland-Pfalz eine Verfassungsklage ankündigten, stellte die Landesregierung selbst einen Normbestätigungsantrag für ihr Vorhaben einer Gesetzesänderung beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz. Der Verfassungsgerichtshof sprach sich in einer Eilentscheidung gegen die Kernpunkte des Antrags aus. Danach wurde auch diese Minimalverbesserung zurückgezogen.<sup>5</sup>

Es ist offensichtlich noch nicht überall angekommen, dass ein ausgewogenes Mitwirken von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen

eine konstitutive Säule der Demokratie ist. Damit unsere Demokratie ihrem Namen wird, ist es geradezu ein doppelter Verfassungsauftrag – seitens des Grundgesetzes und seitens der EU-Grundrechtecharta – der verpflichtet, aktiv zu handeln, um die Geschlechterparität in den Parlamenten – insbesondere den Kommunalparlamenten – herzustellen.

Die mit dem Eilentscheid einhergehende bundesweite, meist männliche Häme in der Berichterstattung war ein Rückschlag für uns in die Rheinland-Pfalz, aber auch für das bundesweite Engagement vielfältiger gesellschaftlicher Kräfte für ein gleichberechtigtes Mitwirken von Männern und Frauen in Politik und Gesellschaft. Unser berechtigtes Anliegen wurde einmal mehr lächerlich gemacht.

Kurz vor der Kommunalwahl gab Staatssekretärin *Elke Ferner* vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein erfreuliches Signal. Sie lud rund 75 Fachleute aus Wissenschaft und Politik nach Berlin ein. Interessante Vorträge zur Situation von Frauen in der Politik in aller Welt zeigten eindeutig, dass unser Ziel nur durch eine gesetzliche Quote erreicht werden kann. Um sich in den Bundesländern nicht noch weitere Jahrzehnte an der Verfassungsdebatte aufzureiben, sei eine Änderung auf Bundesebene durch z.B. eine Zusatz in der Verfassung eine Lösung, war der Tenor der Diskussion. *Elke Ferner* versprach, hier aktiv zu werden.

Nach der Kommunalwahl ist vor der Kommunalwahl!

In den nächsten fünf Jahren müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kommunalwahlgesetze der Länder mit dem Ziel verändert werden können, dass Frauen in den Parlamenten paritätisch vertreten sind. Dazu bedarf es einer Koordination der aktiven Frauen in den Bundesländern. Ein Treffen im Frühjahr 2015 u.a. mit den Landesfrauenräten, dem Landesfrauenbeirat (gibt es in Rheinland-Pfalz und Thüringen) sowie mit den Kommunalen Frauenbeauftragten.

Gerne laden wir hierzu nach Mainz ein, wenn Interesse besteht.

2 Online: <<http://www.halbe-kraft-reicht-nicht.de>> (Zugriff: 8.9.2014).

3 Online: <<http://www.frauenrat-saarland.de/inhalt/Frauenrat-Saarland-oeffentliche-Veranstaltungen.html>> (Zugriff: 8.9.2014).

4 Online: <<http://enquete-rlp.de/author/pia-schellhammer>> (Zugriff: 8.9.2014).

5 Online: <<http://www.mjv.rlp.de/icc/justiz/nav/793/broker.jsp?uMen=793247b4-9c6a-11d4-a735-0050045687ab&uCon=eb54c314-c1b2-541d-e665-1d3077fe9e30&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042>> (Zugriff: 8.9.2014).

# Saarland

## Die Parité-Kampagne im Landesverband Saarland

Als wir für den djb Saarland im Jahr 2011 einen Festvortrag für unser traditionelles Weihnachtsessen suchten und uns – begeistert von ihrem Vortrag auf dem vorangegangenen Bundeskongress in Potsdam – an Professorin Silke Laskowski wandten, ahnten wir noch nicht, dass uns fortan das Thema „Parité“ nicht mehr so schnell loslassen würde. Seit Dezember 2011 ist der djb-Landesverband Saarland in Sachen Parité-Gesetz aktiv, seit 2012 in enger Kooperation mit dem Frauenrat Saarland und der Frauenbeauftragten der Landeshauptstadt Saarbrücken. Denn der überzeugende Festvortrag, den Professorin Laskowski am 12. Dezember 2011 im Kreis von circa 25 djb-Frauen hielt, war viel zu gut, als dass er in diesem Rahmen hätte verbleiben können. Auf der Suche nach Verbündeten auf Landesebene waren wir schnell fündig geworden, unsere Kooperationspartnerinnen ließen sich ebenso von dem naheliegenden, aber leider oft übersehenen Gedanken überzeugen: Wer Gesetze will, die die Rechte und die Situation von Frauen angemessen berücksichtigen, sollte in einem ersten Schritt dafür sorgen, dass die gesetzgebenden Organe – also Kommunal-, Landes- und Bundesparlamente – paritätisch mit Frauen besetzt sind. Wenn das gelungen ist, wird die Beratung und Verabschiedung von Gesetzen, die eine angemessene Berücksichtigung von Frauen in Führungspositionen anstreben, fast zum Selbstläufer.

Wir drei Kooperationspartnerinnen beschlossen also den Start einer Kampagne zu diesem Thema. In der mit über 100 Zuhörenden gut besuchten Auftaktveranstaltung am 1. Oktober 2012 diskutierten die frauenpolitischen Sprecherinnen der im Saarländischen Landtag vertretenen Fraktionen, moderiert von Professorin Heide Pfarr, nachdem sie sich durch den Vortrag von Professorin Laskowski hatten (fast) überzeugen lassen (djbZ 4/2012, S. 184). Im Oktober 2013 widmeten wir uns dann in einer ebenso gut wie im Vorjahr besuchten Veranstaltung, als deren Schirmherrin wir Ministerpräsidentin Kramp-Karrenbauer gewinnen konnten, dem Thema Kommunalwahlen mit Blick auf die saarländische Kommunalwahl 2014. Daneben richtete die von Dr. Şirin Özfirat moderierte Veranstaltung den Blick sowohl in die anderen Bundesländer als auch ins Ausland. Nachdem uns Professorin Laskowski die Vereinbarkeit eines Parité-Gesetzes mit der saarländischen Landesverfassung dargelegt hatte, berichtete Claudia Sünder aus Baden-Württemberg über den dortigen Stand. Unsere Referentin Michèle Vianès aus Lyon, Präsidentin der Organisation „Regards de femmes“, stellte in einem leidenschaftlichen Referat die Pionierarbeit in

Frankreich dar, die zu einem überzeugenden Ergebnis geführt hatte. Das laufend weiter nachgebesserte französische Gesetz „loi sur la parité“ führte in denjenigen kommunalen Räten, die unter die Regelung fielen, zur Wahl von annähernd so vielen Frauen wie Männern. Die Referentin berichtete aber auch, dass unter französischen Mandatsträgern immer wieder Stimmen zu hören sind, die mit frauenfeindlichen Äußerungen zeigen, dass sie am liebsten die Zeit zurück drehen würden – eine Reaktion, die wohl überall zu beobachten ist, wo daran gearbeitet wird das Ziel der Gleichstellung von Frauen zu erreichen.

Eine ähnliche Erfahrung machten wir auch hier im Saarland mit unserer Online-Petition „Mehr Frauen in die Parlamente“, die wir am 04. März 2014 auf OpenPetition.de veröffentlichten. Obwohl es sich um ein recht spezielles Thema handelt, welches auf den ersten Blick nicht für jedermann und jedefrau gleich verständlich ist, unterstützten uns über 1.300 Personen mit ihrer Unterschrift. Jedoch mussten wir auch wöchentlich hetzerische und beleidigende Kommentare von Personen entfernen, die offenbar um den Fortbestand der aktuell noch so bequem zementierten männlichen Vorherrschaft in den Parlamenten fürchten. Unter dem Motto „Viel Feind – viel Ehr“ kann dies natürlich nur dazu anspornen, unsere Bestrebungen zu vertiefen.

**Wer Gesetze will, die die Rechte und die Situation von Frauen angemessen berücksichtigen, sollte in einem ersten Schritt dafür sorgen, dass die gesetzgebenden Organe paritätisch mit Frauen besetzt sind.**

In der Zwischenzeit hatten wir weitere Gespräche mit Politikerinnen und Politikern geführt: die frauenpolitischen Sprecherinnen der Saarländischen Landtagsfraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Partei die Linke sprachen sich für ein Parité-Gesetz aus bzw. wollten in ihren jeweiligen Fraktionen dafür werben. Seitens der CDU wurde – obwohl Ministerpräsidentin Kramp-Karrenbauer und CDU-Frauenminister Storm in einem persönlichen Gespräch grundsätzliche Unterstützung zugesagt hatten – ein „Vielleicht ja, aber jedenfalls später!“ signalisiert. Begleitende Berichterstattungen in den lokalen Medien haben dazu geführt, dass das Thema Parité-Gesetz heute in weiten Bevölkerungskreisen nicht mehr eine große Unbekannte ist. Das ist natürlich nur ein erster Schritt, dem viele weitere folgen müssen und werden. Die Planungen hierzu laufen!

**Sabine Kräuter-Stockton**



Oberstaatsanwältin, Past President des djb-Landesverbandes Saarland

# Thüringen

## Die Demokratie vervollständigen!

### Ein Plädoyer für gesetzliche Paritéregelungen in den Landes- und Kommunalwahlgesetzen.

**Astrid Rothe-Beinlich, MdL**



Parlamentarische Geschäftsführerin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Thüringer Landtag und frauenpolitische Sprecherin

Gleichberechtigung für Frauen war und ist nach wie vor keine Selbstverständlichkeit. So sind Frauen auf den politischen Ebenen Thüringens – wie leider in vielen anderen Bundesländern auch – massiv unterrepräsentiert. Auch die Kommunalwahl im Mai 2014 änderte daran nur sehr wenig. So beträgt der Frauenanteil in den Kreistagen Thüringens derzeit lediglich 25 Prozent und in den Gemeinderäten sieht es auch nicht wirklich besser aus. Im Gegenteil: Dort beträgt der Frauenanteil im Schnitt gerade mal ein Fünftel bei den Mandaten. Bei den Oberbürgermeisterinnen und Bürgermeisterinnen setzt sich diese Entwicklung mit einem Anteil von einem Achtel fort, ebenso wie im Landtag, in dem momentan 35 von 88 Abgeordneten weiblich sind. Von Gleichberechtigung und paritätischer Besetzung in der Politik kann man also mitnichten sprechen und das, obwohl Grundgesetz und Thüringer Verfassung die Gleichberechtigung von Frauen und Männern deutlich hervorheben. So schreibt beispielsweise Artikel 9 der Thüringer Verfassung fest, dass jede/r das Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat hat. Das Land und seine Gebietskör-

perschaften und die Verwaltung werden sogar explizit aufgefordert, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.

In der Praxis müssen wir jedoch feststellen, dass in den letzten Jahren faktisch nichts getan worden ist, um den Frauenanteil in der Politik zu steigern. Dabei wäre es längst höchste Zeit gewesen, hier aktiv zu werden und den permanenten Verfassungsbruch (so Elisabeth *Selbert*) durch die massiv unparitätische Besetzung der Parlamente endlich zu beenden. Und dass das geht, wissen wir. Frankreich hat es uns exemplarisch vorgemacht und mit seinem Paritégesetz festgelegt, dass alle KandidatInnenlisten der Parteien paritätisch besetzt sein müssen und bei DirektkandidatInnen von Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen antreten, maximal ein Unterschied von zwei Prozent bestehen darf. Damit stellt sich unweigerlich die (rhetorische) Frage: Warum soll das nicht auch in Deutschland und insbesondere auch auf der Länderebene möglich sein? Die Landesregierung Thüringens jedenfalls



▲ Gutachten der Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Thüringen erstellt von Prof. Dr. Silke R. Laskowski „Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen“ – Download verfügbar unter: <http://gruenlink.de/t0m>



▲ Fachgespräch zu gesetzlichen Paritéregelungen für Thüringen am 26. August 2014 in Erfurt (v.l.n.r. – Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Carsten Meyer, MdL, Astrid Rothe-Beinlich, MdL und Madeleine Henfling)

hat dies immer mit Verweis auf verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf Parteienfreiheit (Art. 21 GG) und Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 GG) abgelehnt.

Wir Grüne haben diese Argumentation immer bezweifelt und deshalb ein Rechtsgutachten bei Frau Prof. Dr. Silke R. Laskowski (Universität Kassel) in Auftrag gegeben. Dieses liegt nun vor und kommt unter Berücksichtigung der aktuellen europäischen und deutschen höchstrichterlichen Rechtsprechung zu dem Schluss, dass gesetzliche Paritéregelungen für Kandidatenvorschlagslisten verfassungsrechtlich sehr wohl zulässig sind.<sup>1</sup> Es bestehen also auf Länderebene formalrechtlich zunächst keine juristischen Einwände dagegen, paritätisch besetzte KandidatInnenlisten bei den Landtagswahlen, Kommunalwahlen und BürgermeisterInnenwahlen gesetzlich zu verankern.

Fest steht für uns – wir Bündnisgrüne werden in der kommenden Legislatur – am 14. September 2014 finden in Thüringen Landtagswahlen statt – schnell einen Gesetzesvorschlag dahingehend erarbeiten. Es ist jedoch abzusehen, dass die verfassungsrechtlichen Diskussionen zur Zulässigkeit solcher Paritéregelungen selbst im Falle eines mehr-

heitlichen Beschlusses für derartige Regelungen nicht beendet sein werden. Die Landesverfassungsgerichte werden sich also höchstwahrscheinlich recht bald mit dieser Problematik auseinandersetzen müssen. Wie diese Auseinandersetzung ausgehen wird, bleibt spannend und abzuwarten. Wir jedenfalls werden politisch den Mut einfordern und auch zeigen, endlich die tatsächliche Gleichstellung von

### **Gleichberechtigung für Frauen war und ist nach wie vor keine Selbstverständlichkeit.**

Frauen in der Politik durch bessere Landeswahl- und Kommunalwahlgesetze zu fördern. Schließlich steht Frauen die Hälfte der Macht und der Verantwortung zu. Packen wir es an!

<sup>1</sup> Laskowski, Silke: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen. Online abrufbar: <<http://gruenlink.de/t0m>> (Zugriff: 29.08.2014).