

Elke Ferner, Parl. Staatssekretärin a.D.
Vorstandsmitglied Deutscher Frauenrat

Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern

I. Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag

1. Welche Ursachen hat die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag? Gibt es eine strukturelle Diskriminierung von Frauen in der Politik?

Wie aus der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters (Kommissionsdrucksache 20(31)1) hervorgeht sind schon die Startchancen zwischen Frauen und Männern bei den Kandidaturen zum Deutschen Bundestag ungleich verteilt:

Wahlkreismandate

In den 299 Wahlkreisen kandidierten für die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien lediglich 30,1 % Frauen. Direkt gewählt wurden sogar nur 26,1%. Mit Ausnahme von Bündnis 90/ Die Grünen (56,3%) erreichte keine der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien bei den direkt gewählten Abgeordneten mehr als 50% Frauen bei den Direktmandaten.

Bei allen Parteien mit Ausnahme von Bündnis 90/ Die Grünen lag der Anteil der direkt gewählten Frauen unter dem Anteil der Direktkandidatinnen.

Vieles deutet daraufhin, dass die wenigen Frauen auch noch in solchen Wahlkreisen nominiert werden, die tendenziell für ihre Partei nicht oder nur schwer gewinnbar sind.

Da die Wahlkreisversammlungen in ihrer Entscheidung autonom sind, kann von den übergeordneten Parteiebenen keine Vorgabe über das Geschlecht des/der Bewerber*in gemacht werden. Hinzu kommt, dass von Wahlkreisbewerber*innen ein zum Teil nicht unbeträchtlicher eigener Wahlkampfkostenbeitrag erwartet wird, manchmal auch dann, wenn die Kandidatur nicht erfolgreich war. Das können sich viele Frauen nicht leisten.

Partei	Wahlkreise	Kandidat*innen		Gewählte Bewerber*innen			
		Davon Frauen	In %	Gesamt	M	F	In %
CDU	253	63	24,9	98	81	17	17,3
CSU	46	10	21,7	45	35	10	22,2
SPD	299	118	39,5	121	82	39	32,2
FDP	299	66	22,1	0	0	0	
Bündnis90/Die Grünen	299	144	48,2	16	7	9	56,3
Die Linke	299	101	34,1	3	2	1	33,3
AfD	299	38	13,0	16	14	2	12,5
Gesamt	1794	540	30,1	299	224	78	26,1

Listenmandate

Die Auswertung des Bundeswahlleiters enthält leider keine Auflistung, wie viele Listenkandidat*innen es bei den einzelnen Parteien gab. Der Anteil der über Liste gewählten Frauen liegt außer bei Bündnis 90/ Die Grünen (50 %) und der CSU (keine Listenmandate) über dem der direkt gewählten Frauen.

SPD, Bündnis90/Die Grünen und Die Linke verfügen über Satzungsregelungen, die eine angemessene Vertretung von Frauen sicherstellen sollen. Diese regeln aber nur die Zusammensetzung der Listen.

Partei	Gewählte Listen-Bewerber*innen			
	Gesamt	M	F	In %
CDU	54	35	19	35,2
CSU	0	0	0	0
SPD	85	38	47	55,3
FDP	92	70	22	23,9
Bündnis90/Die Grünen	102	61	61	59,8
Die Linke	36	16	20	55,6
AfD	67	58	9	13,4
Sonstige	1	1		0
Gesamt	437	259	178	40,7

2. Welche Gründe hatte die Erhöhung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag seit der ersten Bundestagswahl?

Der Frauenanteil im Deutschen Bundestag lag bis einschließlich 1983 unter 10 Prozent. Der Einzug von Bündnis 90/Die Grünen in den Deutschen Bundestag (1983) und die Einführung der Quote bei der SPD (1988), die erstmals ab der Wahl 1990 wirksam war, sowie der Einzug der Partei die Linke (PDS) 1990 bewirkte einen Anstieg des Frauenanteils bei der Wahl 1990 auf mehr als 20 Prozent. Der Frauenanteil hat sich innerhalb von nur 2 Wahlperioden mehr als verdoppelt: von 9,8% in 1983 auf 20,2 % in 1990.

Dies ist vor allem den Satzungsregelungen bei SPD, Grünen und Linken geschuldet. CDU, CSU und FDP ebenso wie die AfD haben keine verbindlichen Satzungsregeln. Der Frauenanteil in ihren Bundestagfraktionen lag zu Beginn einer Wahlperiode nie höher als 25 Prozent.

Die verbindlichen Quoten bei SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gelten nicht nur für Europa-, Bundestags-, Landtags- und kommunale Mandate sondern auch für Parteiinterne Gremien. Dies bewirkt, dass gezielt nach Frauen gesucht wird und Frauen gezielt gefördert werden, damit die Satzungsregelungen erfüllen werden. Auch kandidieren bei diesen Parteien deutlich mehr Frauen für ein Direktmandat als in Parteien ohne Satzungsregelungen.

Fazit:

Verbindliche Quoten wirken und sie führen zu einer stärkeren Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen der Parteien und in den Parlamenten.

3. Aus welchen Gründen setzt sich diese Entwicklung nicht fort, sondern stagniert der Frauenteil seit zwei Jahrzehnten bei etwa einem Drittel?

Der Frauenanteil stagniert seit Jahren insbesondere bei CDU, CSU und FDP, die keine verbindlichen Satzungsregelungen haben. Nach der Wahl 2013 war der Frauenanteil im Deutschen Bundestag mit 36,3 % am höchsten. Einerseits konnten SPD (42%), Grüne (55,6%) und Linke (56,3%) ihren Frauenanteil erneut steigern und CDU/CSU hatten mit einem Frauenanteil von 24,8 % den bisher höchsten Frauenanteil in der Fraktion, andererseits schaffte die FDP mit einem bisher unterdurchschnittlichen Frauenanteil nicht den Wiedereinzug in den Deutschen Bundestag. Nach der Wahl 2017 sank der Frauenanteil mit 30,7% auf das Niveau von 1998. Gründe hierfür waren der Wiedereinzug der FDP mit einem Frauenanteil von nur 22,5%, der erstmalige Einzug der AfD mit nur 11,3 % Frauen und das Absinken des Frauenanteils in der CDU/CSU-Fraktion auf 19,9%. Auch nach der Wahl 2021 lag der Frauenanteil bei CDU, CSU, FDP und besonders der AfD deutlich unter dem Durchschnitt, sodass die Zuwächse bei SPD und Grünen insgesamt nur zu einer leichten Steigerung des Frauentails im Deutschen Bundestag führte.

Die fehlenden verbindlichen Satzungsregelungen bei CDU, CSU, FDP und AfD in Verbindung mit der Tatsache, dass die Erfolgchancen von Frauen, für ein Direktmandat kandidieren zu können und dieses auch zu gewinnen, deutlich niedriger sind als die von Männern, verhindern ein deutliches Ansteigen des Frauenanteils und das Erreichen einer paritätischen Vertretung. Die strukturellen Benachteiligungen in der Gesellschaft wirken sich auch auf die politischen Teilhabemöglichkeiten aus (mehr siehe Antworten zu Ziffer V. 3.)

4. Wirkt sich die Unterrepräsentanz von Frauen auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des Bundestages aus? Wenn ja, in welcher Form?

Ja!

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist auch in Deutschland noch immer nicht verwirklicht. Die strukturellen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, die ungleiche Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit und die Ausrichtung des Steuer- und Sozialrechts am Ein-Ernährermodell haben auf das Leben und die Teilhabemöglichkeiten von Frauen gravierende Auswirkungen: die in Deutschland überproportional hohe Lohnlücke in Verbindung mit dem hohen Teilzeitanteil und dem geringen Anteil von Frauen in Führungspositionen führt über den gesamten Lebensverlauf zu extrem hohen Einkommensverlusten, zu einer sehr hohen Lücke bei den Altersbezügen und zu einem deutlich höheren Armutsrisiko von Frauen. Insbesondere Alleinerziehende und ältere Frauen sind davon betroffen.

Gleiche Mitwirkungsmöglichkeiten in politischen Parteien sind für viele Frauen nicht gegeben, weil für sie im Gegensatz zu Männern Beruf, Familie und politisches Ehrenamt nur sehr schwer zu vereinbaren sind. Ohne Mitwirkungsmöglichkeiten sind politische Veränderungen aber nur sehr schwer zu erreichen.

Gesetzgebung wirkt sich auf die Lebenssituation von Frauen und Männern unterschiedlich aus – sie kann dazu beitragen, bestehende Ungleichheiten zu

beseitigen oder zumindest zu reduzieren, sie kann sie aber auch vertiefen. Je weniger Frauen an politischen Entscheidungen beteiligt sind, umso geringer ist Möglichkeit aktiv Einfluss zu nehmen, um bestehende Benachteiligungen für alle Frauen abzubauen oder Verschlechterungen zu verhindern.

Einige Beispiele zeigen, dass Verbesserungen bei Gesetzen, die die Lebenswirklichkeit von Frauen besonders beeinträchtigen, in der Vergangenheit nur dadurch beschlossen werden konnten, dass die wenigen Frauen im Bundestag sich fraktionsübergreifend zusammenschließen mussten, um meist mit den Oppositionsparteien und einigen wenigen Männern in den Mehrheitsfraktionen zu grundlegenden Gesetzesänderungen zu kommen, z.B. die Neuregelung des § 218 StGB, das unter Strafe stellen der Vergewaltigung in der Ehe oder die Einführung des Prinzips „nein heißt nein“.

Insbesondere wenn es um die gleichberechtigte Beteiligung der Mehrheit der Bevölkerung in Entscheidungsgremien geht, ist es schwierig für eine Minderheit im Parlament oder in einer Bundestagsfraktion die dafür notwendigen politischen Mehrheiten zu finden. Damit verbunden ist zugleich die Notwendigkeit, dass männliche Abgeordnete auf Macht und Einfluss verzichten müssten. Dazu sind sie häufig nicht bereit, selbst, wenn sie das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern unterstützen. Sie können ihre Mehrheit in ihrer Bundestagsfraktion nutzen, um der Mehrheit der Bevölkerung eine gleichberechtigte Teilhabe vorzuenthalten. Da üblicherweise alle Abgeordneten einer Fraktion sich an das Mehrheitsvotum ihrer Fraktion halten und Koalitionsfraktionen bis auf wenige Ausnahmen im Deutschen Bundestag nicht unterschiedlich abstimmen, können nur wenige männliche Abgeordnete Verbesserungen für die Mehrheit der Bevölkerung verhindern, selbst wenn die parlamentarischen Mehrheiten eigentlich vorhanden wären, wenn jede*r Abgeordnete nur nach dem Gewissen abstimmen würde. Anders gesagt: Für Privilegierte scheint Gleichbehandlung eine Benachteiligung zu sein und deshalb ist es sehr schwierig, das Nachhaltigkeitsziel 5 der Vereinten Nationen „Gleichstellung von Frauen und Männern“, zu dem sich auch Deutschland bekannt hat, bis 2030 zu erreichen – nicht nur bei der paritätischen Vertretung in den Parlamenten.

Frauen sind zwar die Mehrheit in der Bevölkerung aber an politischen Entscheidungen, die ihre Verwirklichungsmöglichkeiten und ihre Lebensumstände unmittelbar beeinflussen, nur zu einem Drittel beteiligt. Dies widerspricht nicht nur dem Gleichheitsgebot in Art. 3 GG sondern auch Art. 7 der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) sowie Art. 2 und 3 des Vertrages über die Europäische Union und Art. 23 EU-Grundrechtcharta.

II. Situation in anderen europäischen Staaten

- 1. Welche europäischen Länder haben eine höhere Frauenquote und worin sehen Sie die Ursachen?**
- 2. Gibt es Paritätsregeln in anderen europäischen Ländern und wie sieht das jeweilige Wahlrecht aus (Mehrheits-/Verhältniswahlrecht, Kombination)?**

Aus der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters geht hervor, dass in 13 europäischen Ländern der Frauenanteil höher ist als in Deutschland.

In allen Ländern außer Frankreich und Deutschland wird ein reines Verhältniswahlrecht, mit Mehrpersonenwahlkreisen angewandt. In den Wahlkreisen werden meist abhängig von der Zahl der Wahlberechtigten oder der Bevölkerung eine bestimmte Anzahl von Mandaten nach dem Verhältniswahlrecht verteilt. Teilweise gibt es auch sog. Präferenzstimmen, mit denen auf einzelne Bewerber*innen einer Liste mehr Stimmen verteilt werden können.

In anderen Ländern führt das Verhältniswahlrecht in Verbindung mit gesetzlichen Regelungen oder in den Parteien angewandten Quotenregelungen zu einem deutlich höheren Frauenanteil als in Deutschland. In Frankreich wird bei den Wahlen zur Assemblée Nationale zwar ein reines Mehrheitswahlrecht angewandt, allerdings können die Parteizentralen in Paris bestimmen, wer in welchem Wahlkreis kandidiert. Zudem führen die empfindlichen finanziellen Einbußen bei der Wahlkampfkostenerstattung dazu, dass die Parteien der Verpflichtung des Paritätsgesetzes zu großen Teilen nachkommen. Das französische Gesetz stellt allerdings bei den nationalen Wahlen nicht darauf ab, dass im Gegensatz zu Kommunal- Regionalrats- und Départementwahlen auch im Ergebnis Parität hergestellt wird. Die Gründe für die Steigerung auf über 40 Prozent bei den letzten Nationalen Wahlen lagen insbesondere darin begründet, dass die neue Partei des französischen Präsidenten sehr viele Mandate gewinnen konnte und bei der Aufstellung der Kandidat*innen keine Rücksicht auf bereits amtierende Abgeordnete genommen werden musste.

Land	Anteil	Gesetzl. Regelung	Freiwillige Quoten	Wahlssystem
Island	47,5		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Schweden	46,1		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Finnland	45,5		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Norwegen	45,0		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Spanien	43,0	X		Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Schweiz	42,5		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen; in Wahlkreisen mit nur einem Mandat Mehrheitswahlrecht
Belgien	42,0	X		Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Österreich	41,5		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Niederlande	40,7		X	Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Portugal	40,0	X		Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Dänemark	39,7			Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen
Frankreich	39,5	X		Mehrheitswahlrecht
Italien	36,3	X		Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen

Deutschland	34,9		X	299 Einpersonenwahlkreise 299 +x Listenmandate
Vereinigtes Königreich	34,4		X	Mehrheitswahlrecht
Luxemburg	33,3		X	Verhältnswahlrecht mit Mehr- personenwahlkreisen
Kroatien	31,8	X		Verhältnswahlrecht mit Mehr- personenwahlkreisen

Fazit:

Das Verhältnswahlrecht (mit und ohne Präferenzstimmen) in Verbindung mit gesetzlichen Regelungen oder freiwilligen Parteiquoten, die dann aber auch in allen im Parlament vertretenen Parteien vorhanden sein müssen, führen zu einem deutlich höheren Frauenanteil in den Parlamenten als Wahlsysteme ohne gesetzliche Paritätsregelungen und Parteiinterne Quoten. Zudem führt ein reines Verhältnswahlrecht dazu, dass keine Überhangmandate entstehen und damit die gesetzliche Zahl von Abgeordneten nie überschritten wird.

III. Wie kann Frauen ein besserer Zugang zu Mandaten (aussichtsreichen Plätzen) ermöglicht werden?

Mit parteiinternen in der Satzung festgelegten verbindlichen Quoten kann der Frauenanteil dann gesteigert werden, wenn z.B. durch alternierende Listen sichergestellt wird, dass Frauen auch auf vorderen Listenplätzen kandidieren. Die Erfahrungen bei SPD, Grünen und Linken zeigen, dass auch Frauen vorhanden sind, die zur Kandidatur bereit sind. Zugleich werden die zuständigen Parteigremien angespornt, geeignete Frauen anzusprechen, zur Kandidatur zu ermutigen und frühzeitig eine Personalentwicklungsplanung einzuleiten.

Alternierende Listen führen zumindest bei den über Listen zugeteilten Mandaten zu einer deutlichen Steigerung des Frauenanteils bis hin zur Parität oder auch abhängig von der Regelung zu einem über Parität hinausgehenden Frauenanteil.

Wegen der Autonomie der Wahlkreisversammlungen lässt sich Parität im bestehenden Wahlsystem mit Ein-Personen Wahlkreisen nicht herstellen. Hierfür wären zumindest Änderungen bei der Mandatszuteilung notwendig.

- 1. Welche Möglichkeiten sind dabei im Rahmen des geltenden Wahlrechts denkbar?**
- 2. Welche Verbesserungen könnten durch eine Wahlrechtsreform erreicht werden, z. B. durch die Veränderung der Listenaufstellung oder durch paritätische Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten?**

Vorbemerkung:

Der Einfachheit halber wird hier nur auf das Verhältnis Männer/Frauen eingegangen. Bei jedem Modell können diverse Personen aber auch problemlos mit einbezogen werden.

A Beibehaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts

Listenmandate:

Das Prinzip der alternierenden Listen ließe sich auch im geltenden Wahlrecht verankern und zur Voraussetzung zur Zulassung der Listen machen. Allerdings führt dies allein nicht zur Parität insgesamt.

Unter der Annahme, dass kein Mann und keine Frau auf der Liste über ein Direktmandat gewählt ist, würde sich nach dem Ergebnis der letzten Bundestagswahl folgendes Bild ergeben, wenn alle Listen alternierend besetzt gewesen wären.

Partei	Gewählte Listen-Bewerber*innen			Fiktiv: Alternierende Listen			Direktmandate wie bisher			Gesamt		
	Ges	F	In %	ges	F	in %	Ges	F	in %	Ges	F	in %
CDU	54	19	35,2	54	27	50,0	98	17	17,3	192	44	22,9
CSU	0	0	0	0	0	0	45	10	22,2	45	10	22,2
SPD	85	47	55,3	85	43	50,5	121	39	32,2	206	82	39,8
FDP	92	22	23,9	92	46	50,0	0	0		92	46	50,0
Bündnis90/ Die Grünen	102	61	59,8	102	51	50,0	16	9	56,3	118	60	50,8
Die Linke	36	20	55,6	36	18	50,0	3	1	33,3	39	19	48,7
AfD	67	9	13,4	67	33	49,3	16	2	12,5	83	35	42,2
Sonstige	1		0	1	0					1	0	0
Gesamt	437	178	40,7	437	218	49,9	299	78	26,1	736	296	40,2

Der Frauenanteil würde sich zwar auf rund 40% verbessern, allerdings um den Preis, dass bei den Parteien, die über Satzungsregelungen verfügen, der Frauenanteil leicht sinken würde. Nur die Parteien mit relativ gesehen wenigen Direktmandaten würden annähernd Parität erreichen, bei der CSU bliebe der Frauenanteil gering, da über die Liste kein Mandat verteilt wurde, und bei der CDU wäre wegen der vielen Direktmandate der Frauenanteil weiterhin sehr niedrig. Ob bei SPD, Grünen und Linken der Frauenanteil tatsächlich so stark absinken würde, müsste anhand des tatsächlichen Wahlergebnisses noch einmal überprüft werden. Wahrscheinlich waren auch Männer und Frauen, die ein Direktmandat errungen haben auf den vorderen Listenplätzen vertreten.

Direktmandate:

Parität bei Direktmandaten kann unter Beibehaltung von Ein-Personenwahlkreisen über eine geänderte Mandatzuteilung erreicht werden oder durch einen Umstieg auf 2-Personenwahlkreise. Hierzu müsste die Anzahl der Wahlkreise halbiert werden – Pro Wahlkreis werden dann aber 2 Mandate vergeben, sodass die Anzahl der Direktmandate im Ergebnis gleichbleibt.

Hier gibt es wiederum 2 Möglichkeiten:

Tandem

Jede Partei muss ein Tandem (Mann/Frau) für den Wahlkreis vorschlagen. Gewählt ist das Tandem mit den meisten Stimmen. Der/die Wähler*in hat wie bisher eine Personenstimme für den Wahlkreis sowie eine Parteistimme. Dieses Modell wird in Frankreich bei den Wahlen zu den Département-Versammlungen (Mehrheitswahlrecht – keine Parteistimmen) angewandt.

Nachteil: bei niedrigen Personenstimmenanteilen besteht die Gefahr, dass gleich zwei Überhangmandate entstehen, die dann entsprechend ausgeglichen werden müssten.

Duo

Parteien können jeweils einen Mann und eine Frau nominieren, wobei der Mann und die Frau mit den meisten Stimmen jeweils ein Direktmandat erhalten. In diesem Fall hätten die Wähler*innen 2 Stimmen für die Personenwahl und eine Parteistimme – also insgesamt 3 Stimmen.

Vorteil: die Wähler*innen hätten eine größere Auswahl, könnten auch bei den Personenstimmen, z.B. den Mann der Partei A und die Frau der Partei B wählen, und mit der Parteistimme Partei C, aber auch alle Stimmen an eine Partei geben. Einzelbewerber*innen wären auch weiterhin möglich und Parteien könnten unter Inkaufnahme geringerer Möglichkeiten (ein Mandat zu erringen) auch darauf verzichten einen Mann oder eine Frau aufzustellen.

Veränderte Mandatzuteilung bei Beibehaltung der Ein-Personenwahlkreise

Um die Größe des Bundestages durch Überhangmandate nicht ansteigen zu lassen, wird auch diskutiert, Direktmandate nur so lange zuzuteilen, wie die Zahl der nach Verhältniswahlrecht erzielten Mandate nicht überschritten wird.

Dieses Prinzip ließe sich auch für die Absicherung der Parität anwenden. Das Ziel, eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern im Parlament abzusichern ist nicht weniger legitim als eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten nicht zu überschreiten.

Direktmandate für eine Partei würden dann nur so lange zugeteilt, wie der Unterschied zwischen Männern und Frauen nicht mehr als 1 beträgt. Werden dadurch nicht alle einer Partei nach Verhältniswahlrecht zustehenden Mandate besetzt, werden die restlichen Mandate über die Landesliste zugeteilt, aber auch nur so, dass der Unterschied zwischen Frauen und Männern nicht mehr als 1 beträgt.

B Umstieg auf Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen

Dieses Wahlsystem entspricht den skandinavischen Modellen und wird auch bei den Landtagswahlen im Saarland angewandt.

Hierbei wird das gesamte Wahlgebiet in Mehrpersonenwahlkreise eingeteilt, die sich an vorhandenen Verwaltungsstrukturen orientieren. Alle 598 Mandate

würden über die Mehrpersonenwahlkreise nach dem Verhältniswahlrecht zugeteilt. Kleine Bundesländer könnten z.B. jeweils einen Mehrpersonenwahlkreis haben, mittlere 2-4 und große 4-8.

Denkbar wäre auch einen Teil der Mandate über Bundeslisten zu verteilen und / oder Präferenzstimmen einzuführen.

Die Parteien stellen dann für jeden Mehrpersonenwahlkreis alternierende Listen auf. Damit könnten sowohl Parität erzielt und eine Überschreitung der gesetzlichen Zahl von Abgeordneten verhindert werden.

Fazit:

Parität ist sowohl im geltenden Wahlsystem mit und ohne Anpassungen bei den Direktmandaten machbar als auch durch einen Umstieg auf ein Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen.

IV. Was wird unter einem Paritätsgesetz verstanden und was ist das Ziel von Paritätsgesetzen?

Paritätsgesetze können neben Wahlrechtsänderungen auch weitere Maßnahmen enthalten, um die politische Beteiligung von Frauen zu verbessern, z.B. Sanktionen oder Anreize bei der Parteienfinanzierung.

Das Ziel ist, die Mehrheit der Bevölkerung wenigstens zur Hälfte an politischen Entscheidungen auch in den Parlamenten zu beteiligen, damit auch sie ihre Erfahrungen und ihr Potential im Parlament einbringen können und die strukturellen Benachteiligungen beteiligt werden können.

Länder mit wirksamen Paritätsregelungen konnten nicht nur den Frauenanteil deutlich steigern, sie sind auch in allen gesellschaftlichen Bereichen erfolgreicher bei der Gleichstellung von Frauen und Männern.

V. Welche konkreten Maßnahmen, auch außerhalb des Wahlrechts, sind denkbar, um eine gleichberechtigten Repräsentanz von Männern und Frauen im Deutschen Bundestag zu erreichen?

1. Allgemeines

- **Wäre es verfassungsrechtlich zulässig, den Parteien die paritätische Besetzung von Listen vorzuschreiben?**
- **Welche Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume gibt es?**
- **Ist es legitim, hierzu die Satzungsautonomie der Parteien, die wichtiger Baustein der Parteiendemokratie ist, durch einschränkende Vorgaben einzuschränken oder gar auszuhebeln?**
- **Müsste man mit Blick auf die Unterscheidungen in Art. 3 Abs. 2 GG (Männer-Frauen) und Art. 3 Abs. 3 GG (Verbot der Geschlechterdiskriminierung) bei der Erwägung von Geschlechterquotierungen nicht von einer binären Männer-Frauenquote Abstand nehmen und (auch unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 1 GG) notwendig alle Geschlechter quotierend einbeziehen?**
- **Ist Art. 3 Abs. 2 GG auf Parteien und die Wahlrechtsgrundsätze anwendbar?**
- **Welche Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit kennt das Wahlrecht (und das Parteiengesetz)?**
- **Was besagt das Demokratieprinzip und wie wird es durch Paritätsgesetze betroffen?**

- **Welche Rückschlüsse lassen sich aus der Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte für Regelungen auf Bundesebene ziehen?**
- **Schließen die Entscheidungen der Gerichte Paritätsgesetze per se aus oder bestehen Spielräume für den Gesetzgeber?**

Vorbemerkung:

Aus Sicht des Deutschen Frauenrates geht es nicht um die Frage ob, sondern wie Parität in Politik und Parlamenten hergestellt werden kann. Es ist also zuallererst eine Frage des politischen Willens und nicht des rechtlichen Könnens, ob im Wahlrecht Parität verankert wird oder nicht. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass gesetzliche Regelungen zur Herstellung von Parität machbar und wirksam sind.

Auch politische Parteien sind dem Grundgesetz und damit Artikel 3 GG verpflichtet. Die Parteien haben es mehr als 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts aus eigenem Antrieb nicht geschafft, dass die Mehrheit der Bevölkerung angemessen in den Parlamenten vertreten ist. Wenn nicht noch einmal 100 Jahre vergehen sollen und weitere Frauengenerationen von gleichberechtigter Teilhabe ausgeschlossen werden sollen, muss der Gesetzgeber jetzt wirksame Regelungen beschließen. Dafür genügt eine Änderung des Wahlrechts - ein Eingriff in die Satzungsautonomie der Parteien ist nicht notwendig.

Natürlich Bedarf jeder Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit einer Rechtfertigung. Art. 3 GG, Art. 7 der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) sowie Art. 2 und 3 des Vertrages über die Europäische Union und Art. 23 EU-Grundrechtcharta rechtfertigen diese Eingriffe durchaus. Im geltenden Wahlrecht gibt es mit den Sitzkontingenten bereits eine Quote, auch wenn es „nur“ eine Regionalquote ist. Diese hat zur Folge, dass in Bundesländern mit einer niedrigen Wahlbeteiligung viel weniger Stimmen notwendig sind, um ein Mandat zu erlangen, als in Bundesländern mit einer hohen Wahlbeteiligung. Der Erfolgswert von Stimmen ist dadurch also sehr unterschiedlich. Wenn ein Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze zulässig ist, um unabhängig von der Wahlbeteiligung jedem Bundesland abhängig von der Anzahl der Wahlberechtigten eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten zu garantieren kann es nicht unzulässig sein, der Mehrheit der Bevölkerung und der Mehrheit der Wahlberechtigten ihren Anteil an den Abgeordneten abzusichern.

Wähler*innen können auch schon heute nur eine*n von den Parteien vorgeschlagene*n Direktbewerber*in wählen sowie die von den Parteien vorgeschlagenen Listen - oder auch nicht. Daran würde ein Paritätsgesetz nichts ändern. Bei dem Duo Modell wären die Auswahlmöglichkeiten für die Wähler*innen sogar größer als nach geltendem Recht – bei dem Modell Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen und Präferenzstimmen ebenfalls.

Bleibt die Frage, ob es beim Tandem oder Duo Modell zulässig wäre, dass eine Frau mit einem niedrigeren Stimmergebnis als der zweitbeste Mann gewählt wäre oder nicht. Auch das passiert schon heute: Es kommt durchaus vor, dass der/die Bewerber*in mit einer Mehrheit im Wahlkreis A weniger Stimmen hat als ein*e Bewerber*in, die im Wahlkreis B kein Mandat errungen hat.

Der Deutsche Frauenrat ist der Auffassung, dass die Frage welche Paritätsregelungen Grundgesetz konform sind nur vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden kann und nicht von Landesverfassungsgerichten.

Schon an der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Wahlsysteme in den Bundesländern für Landtags- und Kommunalwahlen ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber einen sehr großen Spielraum bei der Ausgestaltung des Wahlrechts hat.

Diverse Personen können in jedem der vorgestellten Modelle berücksichtigt werden. Bei Wahllisten könnten sie abwechselnd auf einem Männer- oder einem Frauenplatz kandidieren können; die Reihung der Liste könnte bei Stimmenmehrheit auf dem entsprechenden Platz dadurch unterbrochen werden, z.B. M,F,M,F,D,M,F usw. Bei 2 Personenwahlkreisen könnten diverse Personen entweder auf einem Frauen- oder einem Männerplatz parteiintern kandidieren. Da die Voraussetzung für alle Kandidat*innen immer ist, bei der Wahlversammlung mehr Ja- als Nein-Stimmen zu erhalten, hätten diverse Personen die gleichen Chancen aufgestellt werden zu können.

2. Maßnahmen bezüglich der Wahlkreisbewerbungen

- **Wie kann gewährleistet werden, dass auch bei Direktmandaten eine gleichberechtigte Repräsentanz von Männern und Frauen erreicht wird?**
- **Welche Möglichkeiten bestehen, Parität über eine (Bundesländer übergreifende) Verrechnung von Mandaten mit Listenmandaten zu erzielen?**

Siehe Antworten zu III. 2.

3. Andere Maßnahmen (offene Listen, Wahlkampfkostenerstattung an gleichmäßig besetzte Listen koppeln, Parteienfinanzierung)

- **Mit welchen anderen Maßnahmen im Wahlrecht und außerhalb des Wahlrechts außerhalb verpflichtender Paritätsregelungen könnte eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern erreicht werden?**

Siehe Antworten zu III. 2.

- **Wie könnte die Mitwirkung von Frauen in demokratischen Parteien gefördert werden?**

Die strukturellen Benachteiligungen von Frauen insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, die fehlende Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sowie die ungleiche Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit schränken Frauen auch in ihren Möglichkeiten ein, sich ehrenamtlich, auch parteipolitisch zu engagieren. Hinzu kommt die in Parteien weit verbreitete Dauerpräsenzkultur mit endlos langen Sitzungen, die Erwartungshaltung, dass Mandatsträger*innen auch sehr viele Repräsentationstermine wahrnehmen müssen, für die Vereinbarkeit mit Familie und Beruf häufig sehr ungünstige Sitzungstermine und Sitzungsdauer. Für Frauen, die versuchen Beruf und Familie partnerschaftlich zu vereinbaren und auch noch beruflich aufzusteigen ist bei diesen Rahmenbedingungen ein parteipolitisches Engagement kaum möglich – Männern, die ein Partnerschaftsmodell leben wollen, auch nicht.

Außerdem gibt es sowohl in der Bevölkerung aber auch in Parteien auch mehr oder weniger offenen Sexismus. Gleiche Sachverhalte werden unterschiedlich bewertet:

Kandidiert eine Mutter kleiner Kinder für ein Wahlamt oder wird eine Abgeordnete während ihrer Amtszeit schwanger, werden sofort Fragen nach der Vereinbarkeit gestellt. Bei werdenden Vätern oder Vätern kleiner Kinder nicht.

Frauen werden eher danach beurteilt, was sie bereit gemacht haben – Männer danach, welches Potential sie haben.

Häufig geht ein kommunales Wahlamt einer Kandidatur für den Landtag oder den Bundestag voraus. Der Anteil von Frauen in den Kommunalparlamenten ist jedoch wegen der zuvor beschriebenen Rahmenbedingungen relativ gering.

Diese diskriminierenden Strukturen sind so tief verankert, dass sie kaum noch auffallen und Barrieren schaffen, die dafür sorgen, dass Frauen und Männer mit ungleichen Startbedingungen für politische Ämter ins Rennen gehen.

Deshalb ist die Chance auf einen günstigen Listenplatz bzw. von der eigenen Partei als Direktkandidat*in aufgestellt zu werden, in der Praxis nicht für alle gleich. Hinzu kommen teils intransparente Auswahlverfahren der Kandidat*innen, mangelnde Ansprache an Frauen zu kandidieren und männlich dominierte Entscheidungsgremien. Dies alles führt schon zu einem numerischen Ungleichgewicht bei den Kandidat*innenaufstellungen.

Verbesserungen müssen bei der Beseitigung dieser Ursachen ansetzen. Diese zu verändern, braucht Zeit und mehr Frauen in den Parteien und den Parlamenten.

Freiwillige und wirksame Satzungsquoten können dabei helfen, den vorhandenen Frauen bessere Startchancen zu verschaffen.

Vor allem aber bedarf es des politischen Willens Frauen aktiv zu fördern und sie zu einer Kandidatur zu ermutigen und gleichzeitig bedarf es des Willens der Männer in den Parteien ihre Privilegien und einen Teil der Macht abzugeben.

4. Verbesserung der Rahmenbedingungen im parlamentarischen Alltag (familienfreundliche Sitzungszeiten)

- **Wie ließen sich die Rahmenbedingungen im parlamentarischen Alltag so verbessern, dass die Ausübung des Mandats besser mit familiären Verpflichtungen zu vereinbaren wäre?
Wie ließen sich die Möglichkeiten der Digitalisierung in diesem Kontext nutzen?**
- **Wie müssten die Rahmenbedingungen im parlamentarischen Alltag verändert werden, damit ein Bundestagsmandat für Frauen attraktiver wird?**

Auch die parlamentarischen Abläufe müssen familienfreundlicher ausgestaltet werden – für Frauen und Männer. Die Ausübung eines Mandats darf eine partnerschaftliche Teilung der Familienarbeit nicht behindern.

Besonders belastend, insbesondere für Alleinerziehende, sind die wechselnden Arbeitsorte (Präsenz in Berlin und im Wahlkreis) sowie die Dauer der Sitzungen in Berlin, die häufig bis in den späten Abend andauern. Hier sollten alle Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden.

Abgeordnete mit kleinen Kindern sind hier mit Sicherheit Expert*innen in eigener Sache. Die Reformkommission sollte mit Abgeordneten, die aktuell oder in den vergangenen Jahren kleine Kinder haben bzw. hatten, einen Austausch führen.