

Dr. Anna Gloßner
anglossn@uni-mainz.de

<p style="text-align: center;">Deutscher Bundestag Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung des Parlamentsarbeit</p> <p style="text-align: center;">Kommissionsdrucksache 20(31)042 TOP 1 29.09.2022 28.09.2022</p>
--

Mainz, den 28. September 2022

EIN VERFASSUNGSGEMÄßER LÖSUNGSANSATZ ZUR ERHÖHUNG DES FRAUENANTEILS IM BUNDESTAG

Der Diskurs um die Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag sollte sich nicht in der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von paritätischen Wahlgesetzen erschöpfen. Vielmehr bedarf es zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik innovativer Lösungsansätze.

Reißverschluss-Modell alleine nicht zielführend

Geschlechtsparitätische Wahlgesetze werden sowohl für die Erst- als auch für die Zweitstimme diskutiert. Für die Zweitstimme wird in erster Linie erwogen, an der parteiinternen Kandidatenaufstellung anzusetzen. Parteien werden demnach zu 50 %-Frauenquoten und zur Aufstellung von alternierenden Listen verpflichtet. Dieses Modell, welches auch als Reißverschluss-Modell bezeichnet wird, ließe sich – lässt man verfassungsrechtliche Bedenken einmal außen vor – ohne Weiteres ins bestehende Wahlsystem integrieren, da es keine größeren weitergehenden Reformen mit sich zöge.

Alleine die Etablierung des Reißverschluss-Modells gewährleistet indessen keine geschlechtsparitätische Besetzung des Bundestags. Dies zeigt die Berechnung von Debus/Stecker von der Universität Mannheim. Diese berechneten, wie sich das Reißverschluss-Modell auf die Bundestagswahl 2017 ausgewirkt hätte. Das Ergebnis fällt ernüchternd aus: Der Frauenanteil im Bundestag wäre um lediglich acht Prozentpunkte (von 31 % auf 39 %) angestiegen. Das Modell hätte sich im Übrigen auf die Fraktionen höchst unterschiedlich ausgewirkt. Da bei der Union viele männliche Kandidaten, aber kaum weibliche Kandidatinnen über den Wahlkreis eingezogen waren, wäre der Frauenanteil in der Fraktion nur sehr geringfügig angestiegen (von 20 % auf 21,5 % – das entspricht vier weiblichen Abgeordneten). Die Zusammensetzung der FDP-Fraktion (43 Frauen statt 18) hätte sich indessen massiv verändert. Ebenso verhält es sich hinsichtlich der AfD-Fraktion (27 Frauen statt 11).¹

¹ *Debus/Stecker*, Repräsentationseffekte geschlechterparitätischer Listen, abrufbar unter: <https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/paritaet.html>, Zugriff am 28.09.2022.

Kein praktikables Modell für die Erststimme ersichtlich

Für einen dauerhaft spürbar höheren Frauenanteil im Bundestag müsste folglich auch an der Erststimme angesetzt werden. Jedes der bislang in der verfassungsrechtlichen Literatur diskutierten Modelle für die Erststimme hakt jedoch an der einen oder anderen Stelle bereits auf rechtstatsächlicher Ebene. Dies hängt damit zusammen, dass in jedem Wahlkreis nur ein Direktmandat zu vergeben ist. Freilich wäre denkbar – wie dies der Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen zum Brandenburger Paritätsgesetz vorsah – Doppelstrukturen zu schaffen, indem die Parteien dazu verpflichtet werden, ein „Bewerber-Tandem“ bestehend aus einem männlichen Bewerber und einer weiblichen Bewerberin aufzustellen.² Die Wähler könnten dann nur ein Tandem wählen. Damit die Größe des Bundestags nicht weiter anstiege, müsste für dieses Modell jedoch die Gesamtanzahl der Wahlkreise halbiert werden – ein tiefer Eingriff in die Wahlkreisgeographie und damit verbunden in die demokratisch wünschenswerte enge Rückkoppelung zwischen Wählern und Gewählten.

Denkbar wäre weiterhin, die Gesamtzahl der Wahlkreise sowie die Anzahl der Kandidaten unangetastet zu lassen. Dennoch könnten die Parteien verpflichtet werden, für die Hälfte aller gesamten Wahlkreise im ganzen Bundesgebiet, in welchen sie Kandidaten zur Wahl stellen, Frauen zu nominieren. Die Entscheidung über die Aufstellung der Wahlkreiskandidaten kann aber in Deutschland – anders als beispielsweise in Frankreich – keiner politischen Zentrale überlassen werden. So wäre es dem gesetzgeberischen Grundgedanken der Zweitstimmenregelung abträglich, die Auswahl des Wahlkreiskandidaten bzw. der Wahlkreiskandidatin den Parteimitgliedern des jeweiligen Wahlkreises ganz oder teilweise zu entziehen.³

Paritätische Wahlgesetze sind verfassungswidrig

Neben die eben erläuterten Herausforderungen treten solche des Verfassungsrechts. Paritätische Wahlgesetze sind verfassungswidrig.

Sie beeinträchtigen die Freiheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, im Zusammenhang mit dem Wahlvorschlagsrecht der Parteimitglieder. So können diese durch die Modelle ihren Wunschkandidaten bzw. ihre Wunschkandidatin nur noch für die Hälfte der verfügbaren Plätze nominieren.⁴ Auch beeinträchtigen die Modelle die passive Wahlfreiheit im Rahmen des Wahlvorschlagsrechts. Sie bewirken, dass sich die Bewerber nicht ohne staatliche Beeinträchtigung zur Wahl stellen können.⁵ Daneben beeinträchtigen paritätische Wahlgesetze auch die Gleichheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Der Gleichheitsbegriff im Wahlrecht ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts streng

² LT-Bbg. Drs. 6/8210, Art. 1 Nr. 23 e) cc.

³ So auch *Classen*, ZRP 2021, 50 (52).

⁴ ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1267); vgl. auch *v. Ungern-Sternberg*, JZ 2019, 525 (528 f.).

⁵ ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1267); *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (15); *Wolf*, in: BWahlG, § 27 Rn. 14.

formal zu verstehen.⁶ Eine Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl ist bei Anwendung paritätischer Wahlgesetze im Rahmen der Kandidatenaufstellung beim passiven Wahlrecht gegeben. So bleibt jeder Bewerberin bzw. jedem Bewerber jeweils die Hälfte der zur Verfügung stehenden Plätze verwehrt, weswegen die Chancengleichheit nicht mehr gewährleistet wird.⁷ Beim Modell Reißverschluss sind zudem Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit beim Wahlvorgang selbst denkbar. Wird eine Kandidatenliste (teilweise) zurückgewiesen, weil sie nicht geschlechtsparitätisch besetzt wurde, so kann dies zu einem Erfolgswertverlust bei der Wahl selbst führen. So ist denkbar, dass die Partei aufgrund der Teilzurückweisung weniger Abgeordnete ins Parlament entsenden kann, als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis eigentlich zustünden, da der Partei ggf. nicht genügend Kandidaten zur Verfügung stehen, um die gewonnenen Mandate einzunehmen.⁸

Die geschlechtsparitätischen Wahlrechtsregelungen beeinträchtigen zudem auch die Freiheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, genauer die Programm-,⁹ Organisations-¹⁰ und Tendenzfreiheit. Daneben tangieren sie auch die Gleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG. So sind kleinere Parteien mit einer geschlechtsspezifischen, homogenen Mitgliederstruktur stärker von den Regelungen betroffen als größere Parteien mit einer ausgewogenen Mitgliederstruktur.¹¹ Auch berühren die Modelle das Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, da sich die Paritätsregelungen in tatsächlicher Hinsicht unterschiedlich auf das Geschlecht auswirken.¹²

Die verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen sind nicht gerechtfertigt. Entgegen einiger Stimmen in der Literatur kann das Demokratieprinzip nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden, da das spiegelbildliche Repräsentationsverständnis abzulehnen ist.¹³ In demokratischen Prozessen geht es nicht ausschließlich darum, Interessen sichtbar zu machen. Wahlberechtigte von Inhalten zu überzeugen ist ein weiterer wichtiger Bestandteil des Prozesses. Am Ende sollen die Personen ein Mandat erhalten, welche die meisten Stimmberechtigten mit ihren Ansichten ansprechen konnten, und nicht die, die aufgrund gruppenproportionaler Erwägungspunkte von Gesetzes wegen noch zu berücksichtigen waren.

⁶ BVerfGE 6, 84 (91); 11, 266 (272); 11, 351 (360 f.); 12, 10 (25); 12, 73 (77); 13, 1 (12); 13, 243 (246); 16, 130 (138); 28, 220 (225); 51, 222 (234); 78, 350 (357 f.); 82, 322 (337); 95, 408 (417); 121, 266 (296); 124, 1 (18); 129, 300 (317); 135, 259 (284); 146, 327 (349).

⁷ So argumentierten auch auf Landesebene das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (VerfGBbg, NVwZ 2021, 59 (61)) sowie der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268)).

⁸ So argumentierte auf Landesebene ebenfalls der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268)).

⁹ Wapler, Die Crux mit der Quote, S. 12.

¹⁰ Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

¹¹ Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

¹² Für eine Beeinträchtigung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, jedoch mit differenzierter bzw. stellenweise auch ohne Begründung, sprechen sich auch aus: Burmeister/Greve, ZG 2019, 154 (159); Ebsen, JZ 1989, 553 (555); Gröpl u.a., JuS 2020, 961 (967 f.); Iwers/Platter, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, S. 8 ff.; Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt, Rechtsgutachten, S. 44; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

¹³ BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (466); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 f.); VerfGBbg, NJW 2020, 3579 (3583 f.); VerfGBbg, NVwZ 2021, 59 (62 f.).

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kann die dargestellten Eingriffe ebenfalls nicht rechtfertigen. Zwar ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Bereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG anwendbar.¹⁴ Auch sind die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gegeben, da faktische Nachteile vorliegen: Dafür gibt es vielschichtige und gewichtige strukturelle Ursachen, z.B. die nach wie vor disproportionale Betroffenheit von Frauen durch die Doppelbelastung Beruf und Familie. Frauen bleibt dadurch z.B. weniger Zeit für zeitintensives Engagement im politischen Sektor, welcher oftmals von langen und starren Sitzungszeiten geprägt ist. Betrachtet man indessen die Gewichtigkeit der genannten Beeinträchtigungen, so muss Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bei der Gesamtabwägung zurückstehen.¹⁵

Zu diesem Ergebnis gelangen – wenn auch stellenweise mit unterschiedlicher Begründung – auch die landesverfassungsrechtlichen Entscheidungen aus Brandenburg¹⁶ und Thüringen¹⁷. Diese sind als richtungweisend einzustufen.

Erfordernis von innovativen Lösungsansätzen

Für die Erhöhung des Frauenanteils bedarf es mithin innovativer Lösungsansätze. Die Wahlergebnisse der letzten Legislaturperioden zeigen deutlich den Handlungsbedarf auf, um eine schnelle und nachhaltige Steigerung des Frauenanteils im Bundestag zu bewirken, und führen damit die Dringlichkeit alternativer Lösungsansätze vor Augen.

Ein Lösungsansatz: Der Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik¹⁸

Aufschluss kann ein Blick über den verfassungsrechtlichen, nicht aber notwendigerweise juristischen Tellerrand, geben. In der Wirtschaft werden geschlechtsspezifische Ungleichverteilungen im Zusammenhang mit Führungspositionen seit Jahrzehnten kritisiert. Der Gesetzgeber reagierte darauf im Jahr 2015 mit dem FüPoG I¹⁹ und dann im Jahr 2021 mit dem FüPoG II²⁰ (Gesetze für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst). Beide Gesetze sehen

¹⁴ *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 3 Rn. 172; *Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog vom 25.02.2019; *Wapler*, Die Crux mit der Quote, S. 14 f.

¹⁵ Ausführlicher dargestellt bei *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 217 ff.

¹⁶ VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020, Az. 9/19; VerfGBbg, Urt. v. 23.07.2020, Az. 55/19.

¹⁷ ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020, Az. 2/20.

¹⁸ Ausführlicher dargestellt bei *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 299 ff. mit einem entsprechenden konkreten Vorschlag (S. 325 ff.).

¹⁹ BGBl. 2015 I, 642.

²⁰ BGBl. 2021 I, 3311.

neben starren Geschlechterquotenregelungen auch weichere Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen vor. Die Bestimmungen des FÜPoG I und des FÜPoG II werden vom Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) aufgegriffen.

Der DCGK stellt wesentliche gesetzliche Vorschriften zur Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften dar und beinhaltet Grundsätze, Anregungen und Empfehlungen anerkannter Standards guter und verantwortungsbewusster Unternehmensführung. Er wurde 2001 von einer Kodex-Kommission entwickelt,²¹ welche ihn auch in regelmäßigen Abständen als *standing commission* vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen prüft und bei Bedarf anpasst.²² § 161 AktG schreibt börsennotierten Gesellschaften vor, Abweichungen zum Kodex öffentlich offenzulegen und zu begründen. Ein Zwang zur Beachtung des Regelwerks besteht hingegen gerade nicht. Bei dem Kodex handelt es sich mithin um *Soft Law* („Von der Wirtschaft für die Wirtschaft“).²³ Wegen des Drucks der Öffentlichkeit sowie der „Peers“ erfreut er sich jedoch großer Akzeptanz in der Praxis.²⁴

Von diesen Gedanken inspiriert, könnte *Soft Law* auch ein wichtiger Schritt zur gleichberechtigten Teilhabe in der Politik sein. Parteien könnten sich als Akt der Selbstorganisation („von den Parteien für die Parteien“) auf einen Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik verständigen. In dieser Vereinbarung könnten sich die im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien auf Empfehlungen und Anregungen einigen, mit dem Ziel der geschlechtsspezifischen Ungleichverteilung im Bundestag ein Ende zu setzen. Ähnlich wie beim DCGK ist denkbar, dass eine Kommission, dessen Mitglieder interessenpluralistisch von den teilnehmenden Parteien entsandt werden, den Kodex zunächst festschreibt und ihn anschließend als *standing commission* in regelmäßigem Turnus prüft und anpasst. Weiterhin könnten sich die Parteien dazu verpflichten, in festgelegten Abständen zu den Regelungen des Kodex öffentlich Stellung zu beziehen. Sie wären dann dem Druck der Öffentlichkeit sowie dem der anderen Parteien ausgesetzt.

Mit einem Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik würden zahlreiche Vorteile einhergehen. Im Besonderen bringt *Soft Law* im Gegensatz zu einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren eine weitaus größere Regelungsflexibilität mit sich. Frauenförderung in der Politik könnte zielgenauer gestaltet werden. So liegt das Problem nicht – jedenfalls nicht ausschließlich – bei der Kandidatennominierung der Parteien. Hintergrund für die geschlechtsspezifische Ungleichverteilung ist vor allem ein historisch gewachsenes Rollenbild, welches sich nicht nur auf die Zusammensetzung des Bundestages, sondern auch auf den geringen Anteil von Frauen in Parteien auswirkt. Demnach könnte sich im Kodex beispielsweise auf die Ermöglichung von Teilnahmen an

²¹ Illert, in: Johannsen-Roth u.a., Deutscher Corporate Governance Kodex, Vorbemerkung zu § 161 AktG Rn. 2.

²² Illert, in: Johannsen-Roth u.a., Deutscher Corporate Governance Kodex, Vorbemerkung zu § 161 AktG Rn. 2; v. Werder, in: Kremer u.a., Deutscher Corporate Governance Kodex, Einl. Rn. 9.

²³ Bachmann, in: Kremer u.a., Deutscher Corporate Governance Kodex, Einl. Rn. 44.

²⁴ Die Studie des Berlin Center of Corporate Governance von 2021 zeigt eine generelle Befoligungsquote von 85,0 %, v. Werder u.a., DB 2021, 2097 (2019).

Videokonferenzen verständigt werden, um so Frauen, welche der Doppelbelastung von Beruf und Familie ausgesetzt sind, eine Teilnahme an Mitgliederversammlungen und Veranstaltungen zu ermöglichen. Ein entscheidender Vorteil, welcher mit der Regelungsflexibilität in Zusammenhang steht, ist in der standing commission zu sehen. Sie kann auf Stellungnahmen der Parteien reagieren und praktisch wirksame Maßnahmen noch stärker in den Vordergrund stellen, ohne bei ihrer Arbeit an das Ende einer Legislaturperiode gebunden zu sein. Die Thematik der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik ist vor dem Hintergrund des historisch gewachsenen Rollenbildes ein Thema, welches nicht punktuell abgearbeitet werden kann. Es bedarf einer Kommission, welche sich mithilfe von empirischen Studien und Erfahrungswerten aus der Praxis langfristig mit der Thematik beschäftigt.

Im Übrigen zeigt auch ein Blick ins Europäische Ausland, dass starre Frauenquoten in der Politik nicht immer sofort zum gewünschten Erfolg führen. In Frankreich wurden nach einer entsprechenden Verfassungsänderung bereits im Jahr 2000 Paritätsgesetze für die Senatswahlen und die Wahlen zur Assemblée Nationale eingeführt.²⁵ Nach der Gesetzesänderung stieg der Frauenanteil nur sehr langsam an, da sich die Parteien schlicht über die Gesetze hinwegsetzten und dafür Konsequenzen bei der Parteienfinanzierung in Kauf nahmen. Vor der Wahl 2017 betrug der Frauenanteil in der Nationalversammlung 26,4 %²⁶ – eine ernüchternde Bilanz nach 16 Jahren Paritätsgesetze.

Umgekehrt stehen Länder ohne gesetzliche Paritätsregelungen europaweit an der Spitze: Island (47,6 %), Schweden (47,3 %), Finnland (45,5 %) und Norwegen (45 %) sind die Europäischen Länder mit dem höchsten Frauenanteil im jeweiligen nationalen Parlament²⁷ – und das ganz ohne gesetzliche Paritätsregelung. Kletzing untersuchte, worauf der hohe Frauenanteil in Norwegens Parlament rückführbar ist: Neben dem norwegischen Wahl- und Parteiensystem seien vor allem weibliche Vorbilder in der Politik sowie die stetige Nachwuchsförderung junger Frauen ausschlaggebend.²⁸ Letzteres kann im Kodex fokussiert werden, in dem das Erfordernis von Austausch- und Vernetzungstreffen festgeschrieben wird. Die „konservative“ Schweiz, wo das Frauenwahlrecht auf Bundesebene erst im Jahr 1971 festgesetzt wurde, ist ebenfalls ein Paradebeispiel dafür, dass der Frauenanteil im Parlament auch ohne starre Quoten – aber mit entsprechender Initiative – erreicht werden kann. Dort erhöhte sich der Frauenanteil im Nationalrat innerhalb nur einer Wahlperiode von 32,0 % auf 42,0 %.²⁹ Dieser Erfolg ist nicht auf Paritätsgesetze, sondern maßgeblich auf die Initiative „Helvetia ruft!“ rückführbar, welche sich rund ein Jahr vor der Parlamentswahl im

²⁵ Loi n°2000-493 du 6 juin 2000, Gesetz abrufbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400185>, Zugriff am 28.09.2022.

²⁶ Vgl. Statistik des European Institute for Gender Equality, Q2-2017, abrufbar unter: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_natparl/datatable, Zugriff am 28.09.2022.

²⁷ Vgl. Statistik des European Institute for Gender Equality, Q3-2022, abrufbar unter: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_natparl/datatable, Zugriff am 28.09.2022.

²⁸ Kletzing, *Pari... Was?*, S. 57 f.

²⁹ Eine Übersicht des Bundesamts für Statistik der Schweiz zum Frauenanteil im Nationalrat von 1971-2019 (Stand: Wahltag) ist abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/frauen.html>, Zugriff am 28.09.2022.

Oktober 2019 gründete.³⁰ Das Ziel der Initiative „wirkliche Gleichberechtigung“ bei der Parlamentswahl zu erreichen, wurde auf vier Säulen gestützt: Erhöhung des Drucks auf die Parteien, Bestärkung aktiver Politikerinnen, Aufruf zur Kandidatur und Schulung und Mentoring.³¹ Sie können im Kodex aufgegriffen und vertieft werden und so zu einer Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag beitragen.

Conclusio

Der (verfassungsrechtliche) Diskurs zu paritätischen Wahlgesetzen ist emotional aufgeladen, die Meinungen von Befürwortern und Gegnern könnten nicht weiter auseinanderliegen. Dabei bieten innovative Lösungswege – wie der hier skizzierte Kodex – mindestens genauso zielführende Ansatzpunkte, um der strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik nachhaltig zu begegnen.

³⁰ Rohner, Helvetia ruft!, S. 4.

³¹ Rohner, Helvetia ruft!, S. 4.