

Obmann der AfD-Fraktion in der Kommission zur Reform des Wahlrechts
und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

„Gleichheit der Wahl“ oder Quotenparlament

1. Das Prinzip der „gleichen Wahl“

In Art. 38 Abs. 1 GG ist das Gleichheitsprinzip für Wahlen verankert. Es bedeutet, dass alle Wähler „mit ihren Stimmen ihr Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können“. (Alpmann Brockhaus, Fachlexikon Recht, 2. Aufl.) „Alle Wähler sollen mit ihren Stimmen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben“. Dieses Prinzip des gleichen Stimmgewichts jeder einzelnen Stimme eines jeden Wahlberechtigten ist das Ergebnis der langen Herausbildung des Wahlrechts in entwickelten Demokratien von der französischen Revolution als Labor bis ins 20. Jahrhundert.

2. Das Prinzip der „Allgemeinheit der Wahl“

Allgemeinheit der Wahl (ebenfalls Art. 38 Abs. 1 GG) bedeutet, dass „das aktive und passive Wahlrecht grundsätzlich allen Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise offenstehen muss“. (Alpmann Brockhaus aaO) D. h. sowohl Wähler als auch Kandidaten müssen in Wahlverfahren unter für jeden gleichen formalen Bedingungen Partizipationsrechte haben. Dies spiegelt die formale Gleichheit der Rechtsstellung eines jeden Mitglieds der Wahlbürgerschaft als Teil des Souveräns des demokratisch verfassten Staates wider.

<p>Deutscher Bundestag Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit</p> <p>Kommissionsdrucksache 20(31)043 TOP 1 13.10.2022 10.10.2022</p>

3. Von der Wählerschaft zum Kandidaten

In Deutschland haben wir derzeit rund 60 Mio. Wahlberechtigte. Rund ein Viertel der Wählerschaft beteiligt sich regelmäßig nicht an Bundestagswahlen. Die Beteiligung an Landtagswahlen und Kommunalwahlen ist noch deutlich geringer. Diese rund 15 Millionen Wahlberechtigten nehmen typischerweise nicht am Wettbewerb um BT-Mandate teil, weil sie nicht einmal in der Rolle des Stimmbürgers aktiv handeln. Diese Abstinenz findet, was die Funktion eines Kandidaten angeht, auch bei denjenigen statt, die sich nicht in einer Partei als Mitglied engagieren. Denn ohne ein solches parteipolitisches Engagement ist eine Bewerbung um ein Mandat faktisch nahezu chancenlos, eine Tatsache, die jedermann bekannt ist. (Nach der Rechtslage des geltenden BWahlG genügt für eine Kandidatur das passive Wahlrecht. Eine Mitgliedschaft in einer Partei ist de jure nicht erforderlich. Siehe Literatur zu § 20 BWahlG.) Dies beruht darauf, dass im System der parlamentarischen Demokratie den Parteien eine Gelenkfunktion zukommt für die Verbindung vom Wahlvolk zu den Parlamenten (Art. 21 GG). Dies gilt, zumindest theoretisch, für die politische Willensbildung und real und konkret für die Nominierung von Kandidaten für alle Parlamentswahlen.

Für die vorliegende Problematik bedeutet dies, dass in Verbindung mit den Regeln des Bundestagswahlrechts und des Parteienrechts regelhaft (s.o.) eine erfolgversprechende Kandidatur nur für Mitglieder von Parteien möglich ist. Die Zahl der Mitglieder aller Parteien beträgt derzeit etwa 1,2 Millionen; von der Größenordnung her eine Zahl, die sich über die Jahre ungefähr auf diesem Niveau bewegt. Dies bedeutet, dass weniger als 2 % der Wahlberechtigten diese Bedingung für eine abstrakte Chance auf ein BT-Mandat erfüllen. Da über alle Parteien hinweg das Quorum derer, die sich aktiv am Parteileben beteiligen, maximal 20 % der Mitglieder beträgt und dies ebenfalls für Kandidaturen vorausgesetzt wird, ist der Kreis derer, die eine konkrete Chance auf eine Nominierung als Kandidat oder Kandidatin haben, faktisch auf ca. 200.000 Personen oder 0,33 % der Wählerschaft beschränkt.

4. Der politische Prozess

Hinter dieser Überschlagsrechnung verbergen sich, auch für oberflächliche Betrachter erkennbar, eine Fülle von individuellen persönlichen Fähigkeiten, Neigungen und Entscheidungen von Millionen von Menschen verknüpft mit komplizierten sozialen Prozessen, wie etwa der persönlichen Akzeptanz in unterschiedlichen sozialen Milieus. Es spielt dabei ein spezifisches Interesse für Politik als besonderem sozialem Aktionsraum eine entscheidende Rolle, das kaum von außen (familiales Milieu, Schule usw.) induziert werden kann. Dies gilt in gleicher Weise für die Ausübung des Wahlrechts wie für den Entschluss zur Mitgliedschaft und aktiven Mitarbeit in Parteien. Jeder Wahlbürger und jede Wahlbürgerin, die hier abstinent bleiben, beschränken zwar bewusst ihren Aktionsradius politischer Partizipation. Dies ist jedoch ihr gutes Recht. Denn auch die Verweigerung der Ausübung des Wahlrechts wie des Engagements in Parteien ist ein Freiheitsrecht.

5. Mitgliedschaft von Frauen in Parteien und Mandatsteilhabe

Zur Frage des Anteils von Frauen an der Mitgliedschaft der Parteien (Stand Dezember 2019) und der Teilhabe an BT-Mandaten (Stand März 2022) ergibt sich folgende Reihung:

	Mitgliedschaft	Mandatsteilhabe
Grüne	41 %	59,3 %
Linke	36,4 %	53,8 %
SPD	32,8 %	41,7 %
CDU	26,5 %	23,4 %
FDP	21,6 %	25 %
CSU	21,3 %	23,4 % (mit CDU gem.)
AfD	17,8 %	13,8 %

Im Jahr 2022 liegt der Frauenanteil an Mandaten bei 34,7 %. Die wahlberechtigte Bevölkerung teilt sich annähernd in zwei gleich große Kohorten von Frauen und Männern. In jüngeren Jahrgängen überwiegt die Zahl der Männer leicht und umgekehrt verhält es sich bei den Älteren.

Wie sich zeigt, ist die Mandatsteilhabe von Frauen bei der Mehrzahl der sieben Parteien größer, im Falle von Grünen, Linken und SPD deutlich größer, als ihr Anteil an der Mitgliedschaft. Lediglich bei der CDU und der AfD verhält es sich umgekehrt. Die wiederholt geäußerten Mutmaßungen über „systemische Diskri-

minierung“ von Frauen innerhalb des Parteibetriebs im Zusammenhang mit Kandidatenaufstellungen treffen also nicht zu.

6. Geschlechterquote (Mann/Frau) versus demokratisches Wahlsystem

Wie sich gezeigt hat, korreliert die Mann-Frau-Geschlechterverteilung der Mandate vergleichsweise hoch mit der Geschlechterverteilung innerhalb der Mitgliedschaft der Parteien. Da die Geschlechterverteilung in der Wahlbürgerschaft ziemlich genau paritätisch ist, steht fest, dass die zahlenmäßige Imparität zwischen Männern und Frauen bei Mandaten nahezu ausschließlich in der Tatsache begründet ist, dass die Parteimitgliedschaften kein Abbild der Geschlechterverteilung der Gesamtgesellschaft darstellen. D. h. das Elektorat der Parteien bildet sich in Mandaten beider Geschlechter vergleichsweise gut ab, während dies für die Mitgliederstruktur der Parteien im Verhältnis zur Gesamtwählerschaft nicht zutrifft. Für die weiter oben definierte aktive Mitgliedschaft in Parteien gilt das Gleiche.

Damit tauchen Fragen auf, die von Quotentheoretikern und Quotentheoretikerinnen bereits seit Jahren beantwortet werden, obwohl sie von den gleichen „Aktivisten und Aktivistinnen“ gar nicht gestellt wurden. Nämlich die Frage, ob das soeben gefundene Ergebnis kritikwürdig oder gar beklagenswert ist. Bei der Beantwortung dieser Frage müsste, sofern man zu deren Bejahung neigt, begründet werden, warum Kritik angebracht ist bzw. worin sie besteht. Es müsste weiter gefragt und beantwortet werden, wie man das festgestellte Übel beseitigen oder vermeiden könnte. Und schließlich müsste die Frage gestellt und beantwortet werden, ob die vorgeschlagene Problemvermeidung oder -lösung nicht neue Probleme aufwirft, die bewertet und ins Verhältnis gesetzt werden müssten zur Ausgangssituation. Denn, wie im wirklichen Leben, gibt es vielleicht auch im hiesigen Fall mehr Probleme als Lösungen und diese bestehen dann möglicherweise in der Wahl des geringeren Übels.

Zunächst also: Wo ist das Problem? Hier werden keine langen Begründungen vorgetragen. Es reicht der Hinweis auf die Faktizität des vorgefundenen Zustandes. Dieser ist so, wie er seit Jahrzehnten durch verfassungsrechtliche und wahlrechtliche Legislationen von demokratischen Parlamenten geformt worden ist. Dies nicht deshalb, weil es Vorschriften über die Geschlechterverteilung gäbe, sondern weil das geltende Regelwerk der Rechtsrahmen ist, in dem sich der derzeitige faktische Zustand entwickelt hat. Der vorgefundene Zustand besteht darin, dass die Mann-Frau-Geschlechterproportion im Bundestag nicht derjenigen der Gesamtgesellschaft bzw. der Wählerschaft entspricht. Kritik daran kann nur üben, wer behauptet, die Aufgabe, zumindest auch eine Aufgabe, von demokratischen Wahlen sei es, geschlechterproportionale Parlamente hervorzubringen.

Das löst die Frage aus, wieso angesichts einer unzweifelhaft pluralistischen Gesellschaft, die seit undenklichen Zeiten Untersuchungsobjekt, Objekt der Kritik, der Veränderung, der Zerstörung und Neuerfindung war (Ständegesellschaft, bürgerliche oder Klassengesellschaft, kapitalistische, sozialistische usw.) und dies auch heute noch ist, speziell das Differenzierungsmerkmal Mann-Frau in der Zusammensetzung der Parlamentsmandate abgebildet werden müsse. Die Forderung, das Parlament müsse der „Spiegel der Gesellschaft“ sein, ist wiederholt in der Diskussion formuliert worden. Diese Sichtweise wurde stets ausgeblendet, wenn sich abzeichnete, dass die Diskussion zur Frage kommen würde, welche Strukturmerkmale denn auf welche Weise abgebildet werden sollen, um eine Spiegelwirkung zu erzielen. Hierzu sind auch zu keiner Zeit irgendwelche Vorstellungen vorgetragen worden.

Man kann also wohl mit Recht behaupten, dass die „Abbildungstheorie“ nur ins Spiel gebracht wird, um der „Parité“ einen argumentativen Unterbau zu verschaffen. Diesen braucht es, da das Parité-Projekt dezisionistisch durch die Mini-reform von 2021 in den § 55 BWahlG als Vorgabe für die Kommission eingefügt und später in Wahlprogramme und die Koalitionsvereinbarung aufgenommen worden ist, ohne dass es je in seiner Komplexität breiter erörtert oder abge-

stützt worden wäre. Dies gilt mit der Einschränkung, dass diese Forderung natürlich in den allgemeinen und weltweiten Mann-Frau Gleichheitsdiskurs eingebettet werden kann. Insofern kann man der Forderung nach „Gleichheit der Geschlechter im Parlament“ einen Aufhänger verschaffen, indem man das Gleichheitsgrundrecht des Art 3 GG bemüht und dort insbesondere der Abs. 2, der von einer „tatsächlichen Durchsetzung“ und einer „Beseitigung bestehender Nachteile“ spricht.

Entgegen der Intension der Verfassungsgeber wurden über Jahrzehnte die Grundrechte von Abwehrrechten der Bürger gegenüber einem Willkürstaat durch Rechtsprechung und Wissenschaft zu Gestaltungsnormen umgedeutet, die sich an den Gesetzgeber richten. Dieses Verständnis, das insbesondere für das Gleichheitsgebot mobilisiert wird, wird nun auch von den Parité-Befürwortern ins Spiel gebracht. Im Abgabenrecht und im Recht staatlicher Leistungen an die Bürger entfaltet der Art. 3 eine segensreiche Wirkung. Dabei geht es stets um das Über- bzw. Unterordnungsverhältnis von Staat und Bürger bzw. um den gleichmäßig gewährenden Staat. Im vorliegenden Zusammenhang geht es jedoch um die Konstituierung eines Staatsorgans und insbesondere darum, ob Partizipationsrechte, wie das Wahlrecht oder das Recht, Parteien zu gründen oder in ihnen mitzuwirken, gleichheitsgemäß, daher auch geschlechterneutral, besteht. Dass dies im Rahmen der bestehenden einfach gesetzlichen Lage der Fall ist, hat noch niemand substantiiert bestritten. Weder in den Wahlgesetzen noch im Parteiengesetz, das demokratie- und wahlrechtsrelevante Fragen des Parteibetriebs regelt, sind bisher Gleichheitsrechtsverstöße mit Geschlechterrelevanz in Erscheinung getreten.

Dies gilt mit der Ausnahme des Themas der Quotenregelungen in Parteisatzungen. Hier gibt es die Streitlage, ob die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG - hier das bereits angesprochene Gleichheitsgebot für das Stimmrecht und sein Gewicht - es zulassen, dass Parteien satzungsrechtliche Regeln aufstellen, wonach in Kandidatenaufstellungsverfahren sowohl das Vorschlagsrecht als

auch das passive Wahlrecht von Versammlungsteilnehmern eingeschränkt wird. Dies geschieht technisch durch Reservierungsregelungen, mit denen bestimmte Listenplätze einem Geschlecht (recte Frauen) exklusiv zugewiesen werden. (Es soll hier nicht die Frage angesprochen werden, ob solche Quotenregelungen bei der inneren Organisation der Parteien - etwa für Vorstandswahlen - in Ausübung der Satzungshoheit der Parteien rechtlich zulässig sind oder nicht.)

„Für Relativierungen der Wahlrechtsgleichheit mit Blick auf die Parteienfreiheit ist daher kein Raum, wenn Verstöße gegen elementare Grundsätze des Wahlrechts, wie den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in Rede stehen“, so Ipsen zu § 17 PartG RN 21 (Kommentar Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018). „An diesem Ergebnis vermag auch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nichts zu ändern.“ Er bezieht sich auf die „tatsächliche Gleichstellung von Gleichberechtigung“, schreibt Ipsen aaO. Es handele sich bei dieser Norm „aber nicht um ein Kollektivgrundrecht, sondern um ein Staatsziel, das Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse bewirken und erleichtern soll.“ „Selbst wenn man Bevorzugungen von Frauen unter Durchbrechung von Art. 3 Abs. 3 mit Blick auf Art. 3 Abs. 2 Satz 2 für grundsätzlich denkbar hielte, kann dies eine Durchbrechung des für ein demokratisches Gemeinwesen fundamentalen Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit nicht rechtfertigen“ (Ipsen aaO mwN). „Diesem Ergebnis entspricht, dass die Gemeinsame Verfassungskommission ebenfalls der Auffassung war, die von ihr vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes um Art. 3 Abs. 2 Satz 2 könne starre Quoten und von Nachteilen losgelöste Kompensationsmaßnahmen nicht legitimieren.“ (BT Drucksache 12/6000, S. 50)

Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass jüngste und auch Wahlanalysen früherer Wahlen zeigen, dass es nahezu kein geschlechterspezifisches Wahlverhalten gibt. Das Stimmverhalten von Frauen und Männern bezüglich der Parteipräferenz unterscheidet sich nur marginal. Ein tieferer Hintergrund, den Geschlechtern unterschiedliche Politikverständnisse zuzuordnen, die nur durch Quotierungen zum Ausdruck gebracht werden könnten, ist empirisch

nicht nachweisbar. Also auch das angebliche Ziel, die Politik „weiblicher“ zu machen, könnte durch eine Frauenquote nicht erreicht werden. Es geht also allein um ein dogmatisches Geschlechterverständnis und um eine dogmatische Quotendiskussion, der auch im Bereich des öffentlichen Wahlrechts ein symbolischer Ausdruck verliehen werden soll. Es wird auch in unserer Runde höchsten abstrakt und beleglos von „struktureller Benachteiligung“ gesprochen. „Parität um ihrer selbst willen ist jedoch kein nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG legitimerweise verfolgbares Ziel“ (Ipsen aaO RN 24).

Ausgerechnet in einer Zeit, in der von den gleichen Akteuren, welche Parité-Forderungen aufstellen, die biologisch gegebene anthropologische Struktur mit Macht in Frage gestellt wird, wird für Zwecke des Wahlrechts auf genau dieses Geschlechterbild zurückgegriffen, um die Parité-Forderung erheben zu können. Wo bleiben denn in dieser Diskussion die zahlreichen „Gender-Geschlechter“, die man auch nach gusto wechseln kann? Bitte nacharbeiten!

Sofern man dem Gedanken der Spiegelbildlichkeit von Gesellschaftsstrukturen und Parlamenten einen Sinn verleihen wollte, müsste man über ganz andere Strukturelemente nachdenken. Die Marxisten haben den „Proletarier“, die Sozialisten „die Arbeiterklasse“ in den Mittelpunkt ihrer Gesellschaftstheorie gestellt. Von beidem ist nach 1989 nicht mehr viel zu hören, obwohl etwa die Sozialdemokratie als „Arbeiterpartei“ Jahrzehnte lang bis in die jüngste Zeit ihre Wahlkämpfe bestritten hat mit der Parole, sich bevorzugt für die Belange der Arbeiterschaft einzusetzen. Nachdem eine spiegelbildliche Repräsentation der Arbeiterschaft auch in der SPD kein Thema mehr ist und sich in praxi ohnehin erledigt hatte, kommt auch eine solche Quotierung offenbar nicht in Betracht?

Es würde z. B., wenn man diesem Gedanken Raum lassen wollte, eine Quotierung nach Alterskohorten in Betracht kommen. Wir haben derzeit ca. 40 % der Wahlbevölkerung im Alterssegment der 60jährigen und noch Älteren. Deren sozio-demographische Lage weist viele Gemeinsamkeiten auf. Vom Gesundheits-

und Pflegesystem, dem Verkehrssystem, der inneren Sicherheit bis zum Thema Altersversorgung. Interessanterweise unterscheidet sich ihr Wahlverhalten deutlich von dem der jüngeren Wahlberechtigten. Die Repräsentanz dieses Personenkreises im Bundestag beträgt knapp 14 % und ist damit weitaus differenter als die Geschlechterrepräsentanz. Diese Gruppe ist zudem politisch bedeutend gebildeter als jüngere Kohorten von Wählern, wie eine jüngere Studie herausgefunden hat. Im Ergebnis muss jedoch auch hier der Primat des gleichen Stimmgewichts für jeden Wähler gelten.

7. Bewertende Schlussfolgerungen

1. Die Bestimmung von wenigen tausend Kandidaten für eine Bundestagswahl erfolgt aus der Population aller passiv Wahlberechtigten, die rund 60 Millionen Menschen umfasst. Aus dieser Zahl prinzipiell kandidaturberechtigter Personen scheiden rund 59,5 Millionen oder mehr als 99 % auf Grund persönlicher Entscheidungen der Wahlberechtigten und wegen der Funktion, die Parteien in der parlamentarischen Funktion zukommt, als Bewerber für eine BT-Kandidatur aus. **(Siehe Abschnitt 1. dieses Memorandums).**

Das ist deshalb von großer Bedeutung, weil die Quotendiskussion suggeriert, bestimmte Auswahlregeln der Parteien oder staatliche Normen könnten eine „geschlechtergerechte und maßstäbliche“ Abbildung der gesamten Wählerpopulation leisten und müssten dies daher auch tun. Wer sich die geschilderten Zahlendimensionen und die Auswahlprozesse vor Augen führt, muss diesen Anspruch in quantitativer und qualitativer Hinsicht für absurd halten. Wenn von 60 Millionen Wahlbürgern 59 Millionen, von denen wir nicht sehr viel wissen, nicht in eine Partei eintreten, was jedoch für den Auswahlprozess von überragender Bedeutung ist, dann ist es eine grenzenlose Anmaßung von Parteien, die kleine Gruppe der Bewerber innerhalb der Parteien nach fiktionalen Maßstäben „der Gesamtgesellschaft“ auswählen zu

wollen und zu behaupten, es auch zu können.

Das biologische Geschlecht, das sicher weniger über das politische Profil einer Person aussagt als etwa deren Bildungsgang, als einziges Auswahlkriterium neben der passiven Wahlberechtigung bei Kandidatenbewerbungen innerhalb der Parteien rechtlich festzulegen und mit exklusiver Bedeutung zu versehen, ist nicht sinnreicher als Bachblüten zur Krebstherapie anzuordnen und sie rezeptpflichtig zu machen.

2. Die Darstellung der Mitgliederstruktur von Parteien nach Geschlechtern und ihre Gegenüberstellung zu errungenen BT-Mandaten (**siehe Abschnitt 5.**) hat gezeigt, dass im innerparteilichen Auswahlprozess von Diskriminierungsmechanismen gegenüber Frauen nicht die Rede sein kann. Im Gegensatz zu solchen Mutmaßungen werden Frauen eher überproportional mandatiert.

3. Ein etwaiger Konflikt zwischen dem Gleichheitsgrundrecht, soweit es für Geschlechterfragen von Bedeutung ist, und dem demokratietheoretisch fundamentierten Prinzip der Wahlrechtsgleichheit muss zu Gunsten der Letzteren gelöst werden. Eine Quotierung von Mandaten oder Kandidaturen, die an das biologische Geschlecht anknüpft, verstößt gegen das wahlrechtliche Gleichheitsprinzip. Ein ausnahmsweise überwiegender Grund, eine andere Priorisierung vorzunehmen, existiert nicht. Allein schon die Tatsache, dass es kein geschlechterspezifisches politisches Verhalten gibt, schließt dies aus (**siehe Abschnitt 6.**).

4. Die Diskussion über eine Frauenquote für den Bundestag ist durch die Minimal-Wahlrechtsreform von 2021 durch deren neuen § 55 BWahlG in die Welt gekommen. Es handelt sich dabei um einen politischen Dezisionismus, der ohne jegliche fachliche Vertiefung und angemessene wissenschaftliche Vorberatung in das Gesetz gekommen ist. Diese ad-hoc-Entscheidung der da-

maligen Regierungskoalition wurde dann in Parteiprogramme und danach in die Koalitionsvereinbarung der „Ampel“ übernommen. Demgemäß wird das Thema in der Wahlrechtsreformdiskussion imperativ behandelt. Von diesen Voraussetzungen ausgehend und in Ansehung der politischen Mehrheitsverhältnisse in der Kommission, kann ein diesem Thema fachlich angemessenes Ergebnis kaum gefunden werden.