

HELGA LUKOSCHAT / JANA BELSCHNER

MACHT ZU GLEICHEN TEILEN

EIN WEGWEISER ZU PARITÄT IN DER POLITIK

EINLEITUNG: WARUM DIESER WEGWEISER?	3
---	---

1 VON WO WIR STARTEN: DIE POLITISCHE REPRÄSENTANZ VON FRAUEN UND MÄNNERN	5
--	---

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

2 WAS FÖRDERT UND WAS BEHINDERT? DIE ROLLE DES WAHLRECHTS UND DER PARTEIEN	11
--	----

Die tatsächliche gleichberechtigte politische Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger ist das Ziel – der Weg dorthin unterschiedlich weit.

3 WEGE ZU PARITÄT: MODELLE UND UMSETZUNGSBEISPIELE AUS ANDEREN LÄNDERN	17
--	----

Vier verschiedene Modelle gesetzlicher Regelungen und praktischer Umsetzungsbeispiele aus anderen Staaten werden im Kapitel skizziert ebenso wie Anreiz- bzw. Sanktionsmöglichkeiten.

4 FÜR UND WIDER PARITÄT: RECHTLICHE UND POLITISCHE BEWERTUNGEN	25
--	----

Was sind Potenziale und Grenzen von paritätischen Geschlechterquoten im deutschen Wahlrecht?

5 AUFBRUCH ZU PARITÄT: INITIATIVEN UND AKTIONEN	31
---	----

Dieses Kapitel informiert über die unterschiedlichen bundesweiten wie auf die Bundesländer bezogenen Initiativen.

6 PARITÄT IN SICHT: EIN AUSBLICK	35
---	----

Wie kann der Forderung nach Geschlechterparität weiterhin Nachdruck verliehen werden? Welche Vorgehensweise und strategischen Bündnissen könnten sinnvoll sein?



Dieser Leitfaden ist im Internet unter www.eaf-berlin.de/publikationen als PDF abrufbar. Hier können die verlinkten Dokumente und Websites direkt abgerufen werden.

EINLEITUNG:

WARUM DIESER WEGWEISER?

Wodurch zeichnet sich eine vitale, eine lebendige Demokratie aus? Unter anderem durch ihre Fähigkeit, auf Veränderungen in der Gesellschaft zu reagieren und ihre Verfahren und Institutionen weiterzuentwickeln.

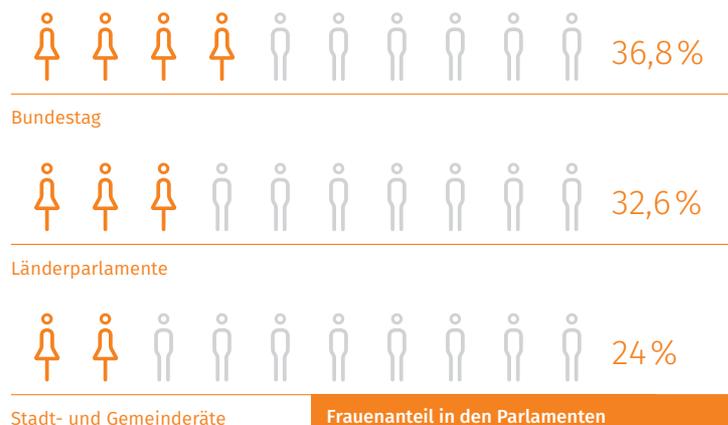
Der Wandel der Geschlechterrollen ist mit Sicherheit einer der großen gesellschaftlichen Veränderungsprozesse der letzten Jahrzehnte. Wie also sieht eine zeitgemäße Demokratie aus, die der Gleichberechtigung von Frauen und Männern Rechnung trägt? Was bedeutet dies für die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, für die Rolle und Aufgaben der Parteien und letztlich auch für die Ausgestaltung der Wahlsysteme bzw. -gesetze?

Die unbestreitbaren Erfolge und Fortschritte in der politischen Partizipation von Frauen – eine Frau als Kanzlerin, zahlreiche Ministerinnen und über 35 Prozent weibliche Abgeordnete im Deutschen Bundestag – täuschen bisweilen darüber hinweg, dass auch 70 Jahre nach Verabschiedung des Gleichberechtigungsartikels im Grundgesetz weiterhin strukturelle Benachteiligungen bestehen und nahezu überall in den politischen Entscheidungsgremien Männer in der Mehrheit sind.

Männer und Frauen sind gleichberechtigt.
Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

Grundgesetz Artikel 3 Abs. 2 Satz 2

Der Handlungsbedarf ist da. Aus gutem Grund wurde bereits nach der deutschen Wiedervereinigung der Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes 1994 um einen aktiven Gleichstellungsauftrag ergänzt, weil zwischen der rechtlich gebotenen und der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern eine nicht zu rechtfertigende Diskrepanz bestand und besteht.



Die gesellschaftlichen Debatten wie auch die gesetzgeberischen Maßnahmen drehen sich aktuell zwar vor allem um das Erwerbsleben: Es geht um mehr Frauen in Führungspositionen in den Unternehmen, um Entgeltgleichheit und Bewertung von Berufen, um Rentengerechtigkeit sowie um die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie – auch für Männer.

Diese wichtigen gesellschaftlichen Themen haben oft lange auf entsprechende Initiativen des Gesetzgebers gewartet und es drängt sich die Frage auf, ob dieser gleichstellungspolitische Nachhol- bzw. Modernisierungsbedarf nicht auch damit zu tun hat, dass Frauen über Jahrzehnte hinweg eben nicht gleichberechtigt an den politischen Entscheidungen mitgewirkt haben und bis heute nicht mitwirken.

Wie also kann gewährleistet werden, dass Frauen gleichermaßen wie Männer an politischer Machtausübung beteiligt sind und ihre Sichtweisen, Interessen und Erfahrungen in die Gesetzgebung einbringen können?

Das Nachbarland Frankreich hat bereits 2001 ein *Loi sur la parité* verabschiedet. Es gewährleistet Frauen und Männern den gleichen Zugang zu Wahlämtern und Mandaten. Dem waren eine intensive gesellschaftliche Diskussion sowie die Ergänzung der französischen Verfassung vorausgegangen. In Frankreich steht dabei im Unterschied zur deutschen Diskussion nicht der Begriff der Quote im Mittelpunkt, sondern der Begriff der *Egalité*, also der Gleichheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Das Hauptargument: Frauen müssen – da sie die Hälfte der Bevölkerung bilden und in allen gesellschaftlichen und sozialen Gruppen vertreten sind – auch die gleichen Chancen wie Männer haben, an politischen Entscheidungen mitzuwirken, und daher auch in der Politik paritätisch vertreten sein.

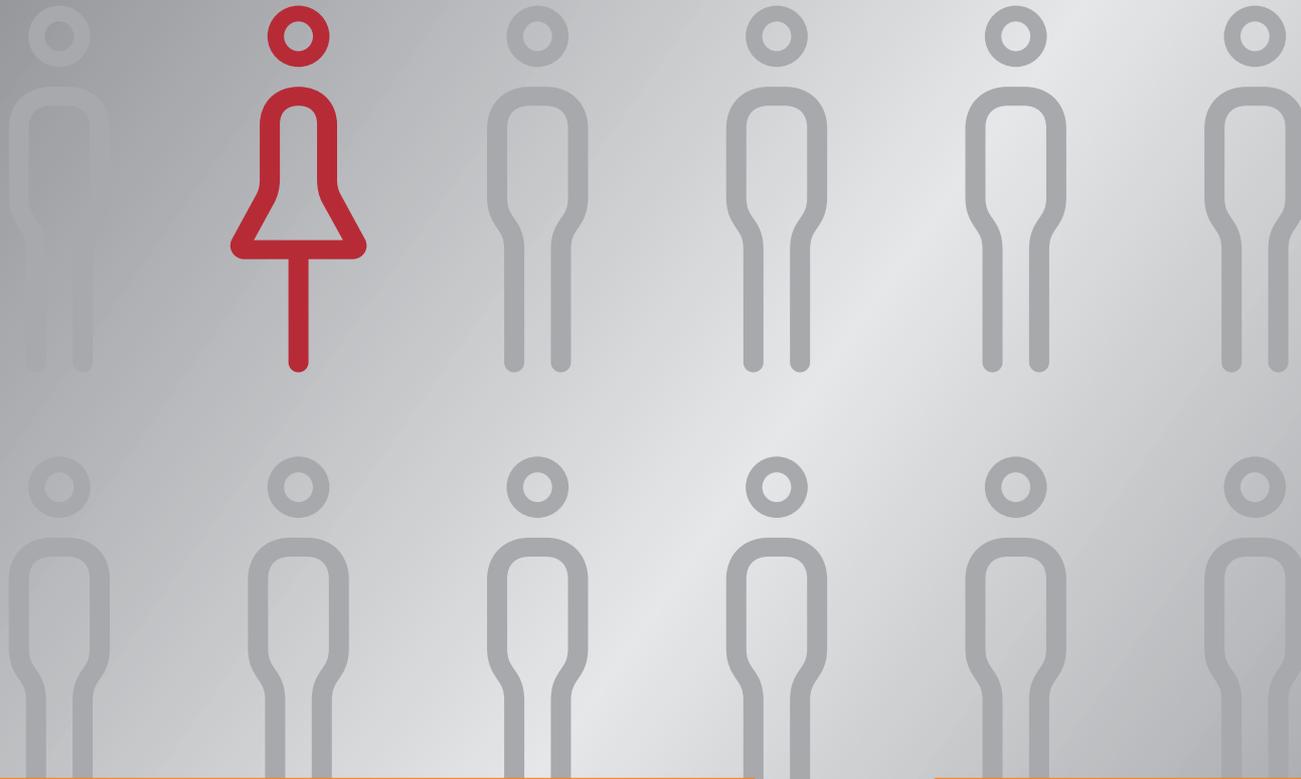
Befördert durch die gleichstellungspolitischen Weichenstellungen in der EU und vor allem durch die französischen Erfahrungen, wird seit einigen Jahren auch in Deutschland die Debatte um ein Paritätsgesetz geführt.

INITIATIVEN UND KONTROVERSEN

So formierten sich in zahlreichen Bundesländern seit etwa Mitte der 2000er Jahre konkrete Initiativen für die paritätische Besetzung von Wahllisten. Im Fokus standen zunächst die Kommunalwahlen: zum einen, weil dort der Handlungsbedarf besonders hoch ist, zum anderen, weil die diesbezügliche Gesetzgebung in der Verantwortung der Länder liegt. Mit den ersten gesetzlichen Regelungsversuchen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz setzte jedoch sogleich die Debatte ein, ob und in welcher Form Paritätsregelungen mit der jeweiligen Landesverfassung bzw. dem Grundgesetz vereinbar sind. Vor diesem Hintergrund wurden die gesetzgeberischen Vorstöße abgewendet oder stark abgeschwächt. Doch die rechtliche Kontroverse ist offen – noch hat kein Verfassungsgericht geurteilt.

Mit diesem Wegweiser wollen wir über die aktuelle politisch-rechtliche Diskussion über paritätische Geschlechterquoten informieren und Modelle vorstellen, die für Deutschland denkbar sind. Der Wegweiser will damit in erster Linie Anregungen für die politische Debatte geben und dazu beitragen, das Thema wieder stärker auf die öffentliche Agenda zu setzen. Denn letztlich sind juristische Fragen politische Fragen und entscheidend bleibt der politische Wille.

Die gleichberechtigte politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ist das Ziel – gesetzliche Vorgaben für Parität sind ein wichtiger Schritt auf diesem Weg.



VON WO WIR STARTEN

DIE POLITISCHE REPRÄSENTANZ
VON FRAUEN UND MÄNNERN

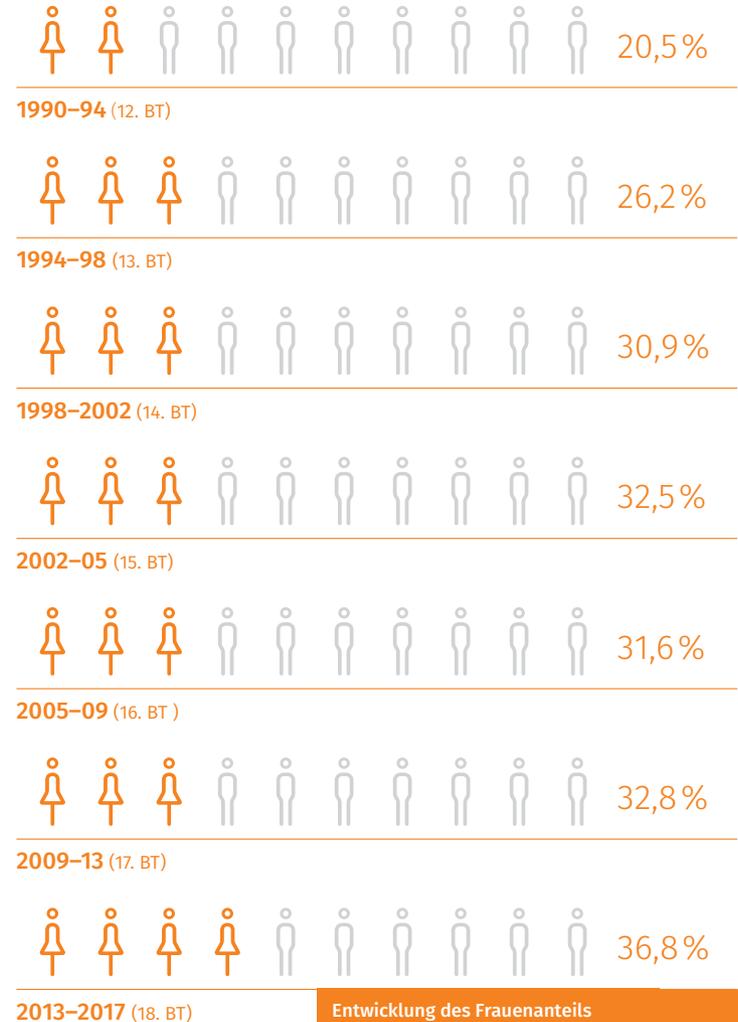
1

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die politische Repräsentanz von Frauen und Männern in Deutschland und ihre Beteiligung an politischen Führungspositionen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Kommunalpolitik, da hier die Unterrepräsentanz von Frauen am stärksten ausgeprägt ist und sich am hartnäckigsten hält.

DIE BUNDESEBENE

In der Bundespolitik sind Frauen bereits weit gekommen. Nach Jahrzehnten, in denen die Frauenrepräsentanz auf sehr niedrigem Niveau verharrte, erfolgt der erste Sprung Mitte der 80er Jahre. Dies ist auf allgemeine gesellschaftliche Veränderungen, vor allem jedoch auf die Einführung einer innerparteilichen Geschlechterquote bei den Grünen und etwas später bei der SPD zurückzuführen; auch die CDU zog Mitte der 90er Jahre nach und verabschiedete ein Quorum für die Besetzung von Ämtern, Mandaten und Wahllisten. Zu Recht nahmen die beiden großen Volksparteien an, dass rein oder überwiegend männlich besetzte Wahllisten sie künftig Wählerinnenstimmen kosten würden. Ein weiterer Anstieg ist dann vor allem nach der deutschen Wiedervereinigung zu verzeichnen. Auch die PDS bzw. Die Linke, die seit 1990 im Bundestag vertreten ist, verfügt über eine strikte Geschlechterquote.

Zuletzt hat sich die Entwicklung jedoch deutlich verlangsamt und Kritikerinnen und Kritiker befürchten eher eine Stagnation der Frauenrepräsentanz. Denn es zeichnet sich weiterhin der oben beschriebene Trend ab, dass vor allem in aussichtsreichen Wahlsituationen sich Männer besser als Frauen durchsetzen bzw. höhere Nominierungschancen haben und zum Teil auch von den innerparteilichen Vorgaben abgewichen wird.



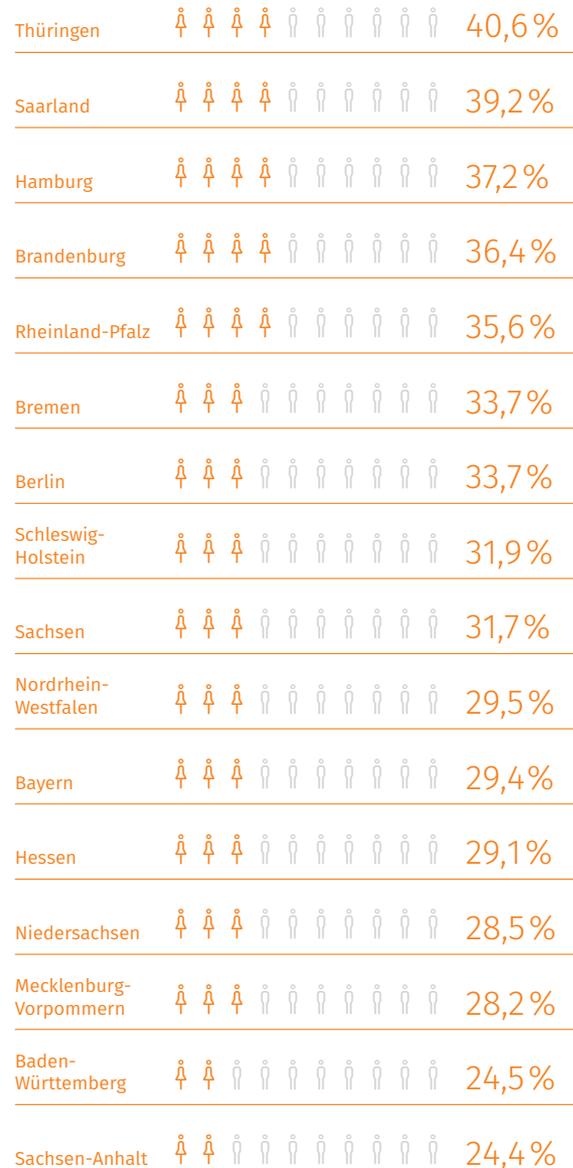
Entwicklung des Frauenanteils
im Deutschen Bundestag

Schließlich sind auch Rückschritte nicht auszuschließen, falls bei künftigen Wahlen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke Sitze an FDP oder AfD abgeben müssten, die jeweils keine Quoten und niedrige Frauenanteile unter ihren Abgeordneten haben. Ferner ist zu bedenken, dass vor allem bei den Kommunalwahlen die Freien Wähler und andere unabhängige Gruppierungen eine wichtige Rolle spielen können; bisherige Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass dort innerparteiliche Regelungen zur Sicherung der Repräsentanz von Frauen eher die Ausnahme darstellen.

DIE LANDESEBENE

Im Durchschnitt stellen Frauen ein knappes Drittel der Landtagsabgeordneten. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern. So sitzen beim Spitzenreiter Thüringen im Landtag zurzeit über 15 Prozentpunkte mehr Parlamentarierinnen als in Sachsen-Anhalt (vgl. Abb.). Die Parlamente der Stadtstaaten weisen alle einen überdurchschnittlich hohen Frauenanteil aus, während sich die Flächenländer Niedersachsen, Hessen und Bayern jeweils in der unteren Hälfte der Verteilung bewegen. An der unterschiedlichen Repräsentanz von Frauen in den Länderparlamenten lässt sich gut der beträchtliche Einfluss des Wahlrechts (siehe S. 12) auf ihren Zugang zur Politik nachvollziehen. Hier gilt die Faustregel:

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



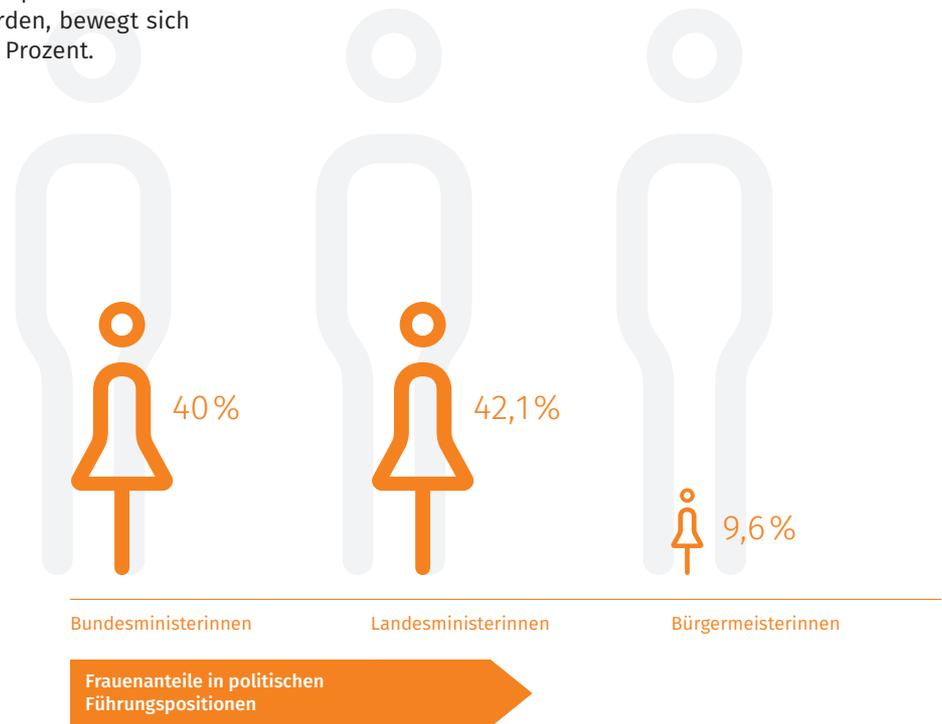
Frauenanteil in den Landesparlamenten

DIE KOMMUNALE EBENE

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

Vor allem in kleinen, ländlich geprägten Gemeinden gibt es allerdings immer noch Räte, in denen keine einzige Frau vertreten ist. Noch schlechter schneiden die Kommunen im Hinblick auf Führungspositionen ab: Während der Anteil der Landes- und Bundesministerinnen derzeit bei rund 40 Prozent liegt, dabei immerhin knapp 20 Prozent der Bundesländer von Ministerpräsidentinnen und Deutschland von einer Kanzlerin regiert werden, bewegt sich der Anteil der Bürgermeisterinnen noch unter 10 Prozent.

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



Besonderheiten der kommunalen Ebene

Warum ist die männliche Überrepräsentanz in der Kommunalpolitik – sowohl, was Mandate, als auch, was Führungspositionen angeht – am ausgeprägtesten und auch am hartnäckigsten?

Zusätzlich zu den allgemeinen Barrieren wirken in der Kommunalpolitik folgende Mechanismen, die den Zugang und den Aufstieg von Frauen besonders erschweren:

→ **„Spagat hoch drei“:** Kommunalpolitische Mandate werden in der Regel ehrenamtlich ausgeübt. Daher müssen Kommunalpolitikerinnen und -politiker ihr Mandat nicht nur mit Familienpflichten, sondern zusätzlich noch mit der Erwerbstätigkeit vereinbaren. Besonders, wenn eine Karriere als hauptamtliche Bürgermeisterin bzw. hauptamtlicher Bürgermeister angestrebt wird, muss einer der Lebensbereiche, oft die Familie, zurückstehen bzw. an Partner oder Partnerin delegiert werden. Da Frauen immer noch überproportional viel Familienverantwortung übernehmen, ist es für sie schwieriger, in die Kommunalpolitik einzusteigen und gleichzeitig so viel Zeit zu investieren, dass auch ein Aufstieg in eine Führungsposition möglich ist.

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

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



FRAUEN IN DER KOMMUNALPOLITIK – EIN STATISTISCHER FLICKENTEPPICH

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

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

Bayerisches Landesamt
für Statistik → [D](#)

Österreichischer
Genderatlas → [D](#)



WAS FÖRDERT UND WAS BEHINDERT?

DIE ROLLE DES WAHLRECHTS
UND DER PARTEIEN

2

Die tatsächliche gleichberechtigte politische Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger ist das Ziel – der Weg dorthin unterschiedlich weit. Je nach politischer Ebene, geltendem Wahlsystem, freiwilligen Quotierungen durch politische Parteien und Legislative bzw. Exekutive unterscheiden sich die Anteile von Frauen beträchtlich.

Im Folgenden werden zwei wesentliche Einflussfaktoren auf die Geschlechterrepräsentanz – das Wahlrecht und die Nominierungspraktiken der politischen Parteien – diskutiert.

EINE FRAGE DES WAHLRECHTS

In Deutschland gilt für die Parlamentswahlen **auf Bundes- und Landesebene** in der Regel das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl.¹ Das bedeutet, dass jede Wählerin und jeder Wähler ein bis zwei Stimmen zur Verfügung hat. Mit der ersten wird eine Direktkandidatin oder ein Direktkandidat des Wahlkreises gewählt, die zweite geht an die normalerweise feste Liste einer Partei.

Ausnahmefälle gibt es im Landtagswahlrecht: In Bayern können die Wählerinnen und Wähler ihre Zweitstimmen an einzelne Listenkandidatinnen und -kandidaten geben und damit ggf. die Reihenfolge der Sitzverteilung beeinflussen. In Bremen und Hamburg stehen den Wählerinnen und Wählern insgesamt fünf bzw. zehn Stimmen zur Verfügung, die sie entweder an Listen in ihrer Gesamtheit oder aber auf einzelne Kandidatinnen und Kandidaten verteilen können. Dabei können, ähnlich wie bei vielen Kommunalwahlen, Stimmen auf mehrere Listen verteilt (Panaschieren) oder auch einem Kandidaten oder einer Kandidatin – oder aber einer Liste – mehrere Stimmen gegeben werden (Kumulieren).

¹ Lediglich das Saarland verfügt auf Landesebene über ein reines Verhältniswahlrecht. Hier hat jede/-r Wähler/-in genau eine Stimme, die an die feste Liste einer Partei vergeben wird. Eine detaillierte Übersicht für das geltende Wahlrecht je nach Bundesland findet sich unter www.wahlrecht.de → .

Grundsätzlich gilt für die Sitzverteilung auf Bundes- und Landesebene: Jeder Partei mit einem (Zweit)Stimmenanteil von mindestens 5 Prozent stehen dem (Zweit)Stimmenanteil entsprechend viele Sitze zu. Diese werden zunächst mit den gewonnenen Direktmandaten verrechnet. Übrige Mandate gehen dann an die Listenkandidatinnen und -kandidaten in der vorgegebenen Reihenfolge bzw. an jene Bewerberinnen und Bewerber mit den meisten Einzelstimmen (bei der Verhältniswahl mit offenen Listen, wie in manchen Bundesländern). Falls einer Partei prozentual weniger Sitze zustehen, als sie Direktmandate gewonnen hat, entstehen die sogenannten Überhangmandate. Um eine Verzerrung des Ergebnisses durch unverhältnismäßig viele Überhangmandate zu kompensieren, werden zusätzlich Ausgleichsmandate vergeben.

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

Die Ausgestaltung des Wahlrechts in den Bundesländern hat einen großen Einfluss darauf, wie gut die Chancen für eine höhere Frauenrepräsentanz stehen. Insbesondere der Anteil von Sitzen, die als Direktmandate vergeben werden, hat einen direkten Einfluss auf die Partizipationschancen von Frauen. Denn da a) die innerparteilichen Quoten für Listen-, nicht aber für Direktkandidaturen gelten und b) gerade die großen Volksparteien CDU/CSU und SPD einen beträchtlichen Teil ihrer Sitze als Direktmandate generieren, ist der Frauenanteil im Parlament desto niedriger, je mehr Mandate an Direktkandidaturen vergeben werden. Auch ist die reine Direktwahl einer der Gründe, der für die starke Unterrepräsentanz von Frauen in Landrats- und Bürgermeisterämtern verantwortlich gemacht wird.

Der Einfluss des Wahlrechts lässt sich sehr deutlich an den parlamentarischen Frauenanteilen der deutschen Bundesländer nachvollziehen: Lange Zeit war Baden-Württemberg mit einem Frauenanteil von 20,3 Prozent Schlusslicht. Das Landtagswahlsystem des Bundeslandes kommt einem Mehrheitswahlrecht am nächsten. Die Wählerinnen und Wähler haben nur eine Stimme, die sie an eine Direktkandidatin oder einen Direktkandidaten ihres Wahlkreises vergeben. Auf diese Weise werden 70 von 120 Mandaten vergeben. Die übrigen 50 Mandate werden den Stimmenanteilen der Parteien entsprechend an unterlegene Wahlkreiskandidaten vergeben, um die Stimmen- und Sitzanteile in größtmögliche Übereinstimmung zu bringen. Es werden jedoch im Vorfeld keine Kandidatenlisten erstellt, sondern 100 Prozent der Mandate mittelbar oder unmittelbar über Direktkandidaturen generiert. Erst mit der Landtagswahl 2016 stieg der Frauenanteil auf 24,5 Prozent. Aktuell steht Sachsen-Anhalt an letzter Stelle. Mit dem Einzug der AfD in den Landtag sank der Frauenanteil im Jahr 2016 von 32,4 auf 24,4 Prozent.

In den anderen Bundesländern liegt der Anteil der Direktmandate im Schnitt bei etwa 50 Prozent. Auch in Niedersachsen (Platz 13 auf der Rangliste der Bundesländer) und Nordrhein-Westfalen (Platz 10) werden überdurchschnittlich viele Parlamentssitze an erfolgreiche Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten vergeben, nämlich 65 und 70 Prozent.

Dagegen wird in den zwei bestplatzierten Bundesländern – Thüringen und Saarland – mindestens die Hälfte der Sitze im Landtag nach geschlossenen Listen vergeben. „Geschlossen“ bedeutet, dass die Wählerinnen und Wähler jeweils eine feste Liste wählen und keine einzelnen Listenkandidatinnen und -kandidaten (wie etwa bei Kommunalwahlen üblich). Dadurch werden von den Parteien beschlossene Quotierungen, zum Beispiel die Besetzung einer Liste im Reißverschlussprinzip, zumindest für die nach Liste vergebenen Mandate auch in der Sitzverteilung abgebildet.

Für die **kommunalen Vertretungen** (Kreis- und Stadt- bzw. Gemeinderäte) gilt in der Regel das Verhältniswahlrecht mit offenen Listen. Das heißt, die Wählerinnen und Wähler vergeben ihre Stimmen (meistens drei bis fünf, teilweise auch der Anzahl der zu vergebenen Sitze entsprechend) entweder gesammelt an eine Liste, verteilt an mehrere Kandidatinnen und Kandidaten (Panaschieren) und/oder gehäuft an eine Bewerberin oder einen Bewerber (Kumulieren). Doch auch hier gibt es in den Ländern unterschiedliche Regelungen, wie zum Beispiel im Saarland (Verhältniswahl mit einer starren Liste) sowie in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (personalisiertes Verhältniswahlrecht mit freier bzw. starrer Liste).

Bürgermeister- und Landratswahlen sind dagegen in mittlerweile allen Bundesländern Direktwahlen. Das heißt, die Wähler/-innen wählen in einem bzw. zwei Wahlgängen (falls eine Stichwahl vorgesehen ist) lediglich ihre/-n favorisierte/-n Kandidat/-in.

FRAUENREPRÄSENTANZ UND WAHLSYSTEME



Die Frauenrepräsentanz liegt weltweit in Systemen mit Mehrheitswahlrecht (= ausschließliche Vergabe der Sitze an Direktkandidatinnen und -kandidaten, wie zum Beispiel in Großbritannien) im Durchschnitt bei nur 14 Prozent und in gemischten Systemen, wie der deutschen personalisierten Verhältniswahl, bei 18 Prozent. In Systemen mit reiner Verhältnis-, also Listenwahl, liegt sie bei durchschnittlich 25 Prozent.

DIE NOMINIERUNGSPRAXIS DER PARTEIEN

Ob Bundestags-, Landtags- oder Stadtratswahl – wer Kandidat oder Kandidatin wird, entscheiden ganz überwiegend die politischen Parteien und Wählergruppen. Da sie die Nominierungshoheit sowohl für die Listenplätze als auch weitestgehend für die Direktkandidaturen innehaben, treffen sie bereits vor der eigentlichen Wahl wichtige Vorentscheidungen, indem sie bestimmen, wer überhaupt zur Wahl steht. Obwohl sich theoretisch jeder Bürger und jede Bürgerin über 18 Jahren in einer Direktkandidatur zur Wahl stellen darf, sind die politischen Parteien als Multiplikatoren und Unterstützungsapparate für eine erfolgreiche Kandidatur zum Bundes- oder Landtag unverzichtbar. Und selbst auf kommunaler Ebene, wo parteilose Amts- und Mandatsträger und -trägerinnen keine Seltenheit sind, haben diese meist auf Vorschlag oder mit der Unterstützung einer oder mehrerer Parteien kandidiert.

Innerparteiliche Quoten und Quoren

Die meisten der politischen Parteien haben sich auf freiwilliger Basis eigene Regeln für die Repräsentanz der Geschlechter auf Wahllisten und/oder für (parteiinterne) Ämter gegeben. Die Regelungen sind jedoch sehr heterogen und keine der Parteien sieht Sanktionen bei Nichterfüllung der Quote vor. Nachfolgend ein Überblick:

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

→ **CSU:** Die einzige aktuell im Bundestag vertretene Partei, die sich keine freiwillige Regelung für die Quotierung von Listenplätzen gegeben hat. Auf Landes- und Bezirksebene sollen 40 Prozent der Parteiämter an Frauen vergeben werden. (siehe Satzung der CSU, § 8 → ☐)

→ **SPD:** Bei Listenaufstellungen und Ämterbesetzungen müssen mindestens 40 Prozent der Plätze an Frauen vergeben werden. Zudem schreibt die Satzung die alternierende Besetzung von Wahllisten nach dem Reißverschlussprinzip für Bundestags- und Europawahlen vor, was einer 50-Prozentquote entspricht. (siehe Satzung der SPD, § 4 → ☐)

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

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



FDP: Es gilt keine verpflichtende Quotenregelung. Stattdessen soll der Frauenanteil unter den Parteimitgliedern sowie in Ämtern und Mandaten durch ‚weiche‘ Maßnahmen, wie regelmäßige Berichte, Mentoringprogramme und Netzwerkangebote, gefördert werden. (siehe Beschluss des Bundesvorstands 2007 → ☞)

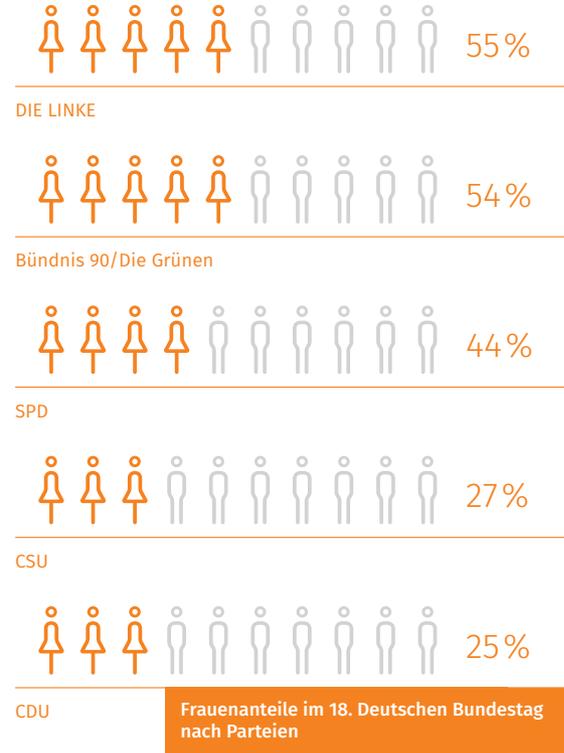


AfD: In der AfD werden sowohl parteiinterne Quoten als auch Maßnahmen zur Frauenförderung abgelehnt. Auch die Gründung parteiinterner Frauenorganisationen schließt die Satzung explizit aus.

(siehe Bundessatzung der AfD, § 17 Abs. 2 → ☞)

Insgesamt liegt der Anteil von Frauen an den Listen- wie Direktkandidaturen niedriger als derjenige der Männer – oft auch unter den Quoten, die sich die meisten Parteien freiwillig verordnet haben. Darüber hinaus werden Frauen oftmals die wenig aussichtsreichen Plätze am Ende der Wahlliste zugewiesen, wenn es keine Regelungen zur genauen Listenplatzierung gibt (zum Beispiel Reißverschlussprinzip). Das heißt, bei einem durchschnittlichen Wahlergebnis ihrer Partei haben sie schlechtere Chancen, ins Parlament einzuziehen. Durch die Direktmandate lässt sich das nicht ausgleichen, im Gegenteil: Als Wahlkreiskandidatinnen nominieren Parteien besonders selten Frauen. Zum einen gelten hier keine Quoten, zum anderen sind viele Wahlkreise bereits von männlichen Abgeordneten „besetzt“.

Zum Beispiel gingen im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen die dort besonders aussichtsreichen Direktkandidaturen der SPD zu 72 Prozent an männliche Bewerber. Die CDU, die ihre Bundestagsmandate traditionell zu einem großen Anteil über direkt gewählte Bewerber generiert, weist hier bundesweit ebenfalls einen Männeranteil von 77,3 Prozent aus.





EXKURS: DER EINFLUSS DER WÄHLERINNEN UND WÄHLER AUF DIE REPRÄSENTANZ VON FRAUEN

„Wir hätten ja gerne mehr Frauen im Stadtrat, aber leider ist die Wählerschaft dazu noch nicht bereit.“ Die These, dass Kandidatinnen in Kommunalwahlen von den Wählerinnen und Wählern benachteiligt werden, ist in Parteien sowie unter Politikerinnen und Politikern weitverbreitet. Tatsächlich erhöht das besondere Instrument des „Kumulierens“ (Häufung der Stimmen auf einzelne Kandidaturen) und „Panaschierens“ (Verteilen der Stimmen auf Kandidaturen unabhängig von deren Listenplatz) den Einfluss der Wählerschaft auf die konkret gewählten Kandidatinnen und Kandidaten bei Kommunalwahlen. Doch sprechen empirische Forschungsergebnisse eher gegen einen Negativeffekt für kandidierende Frauen.²

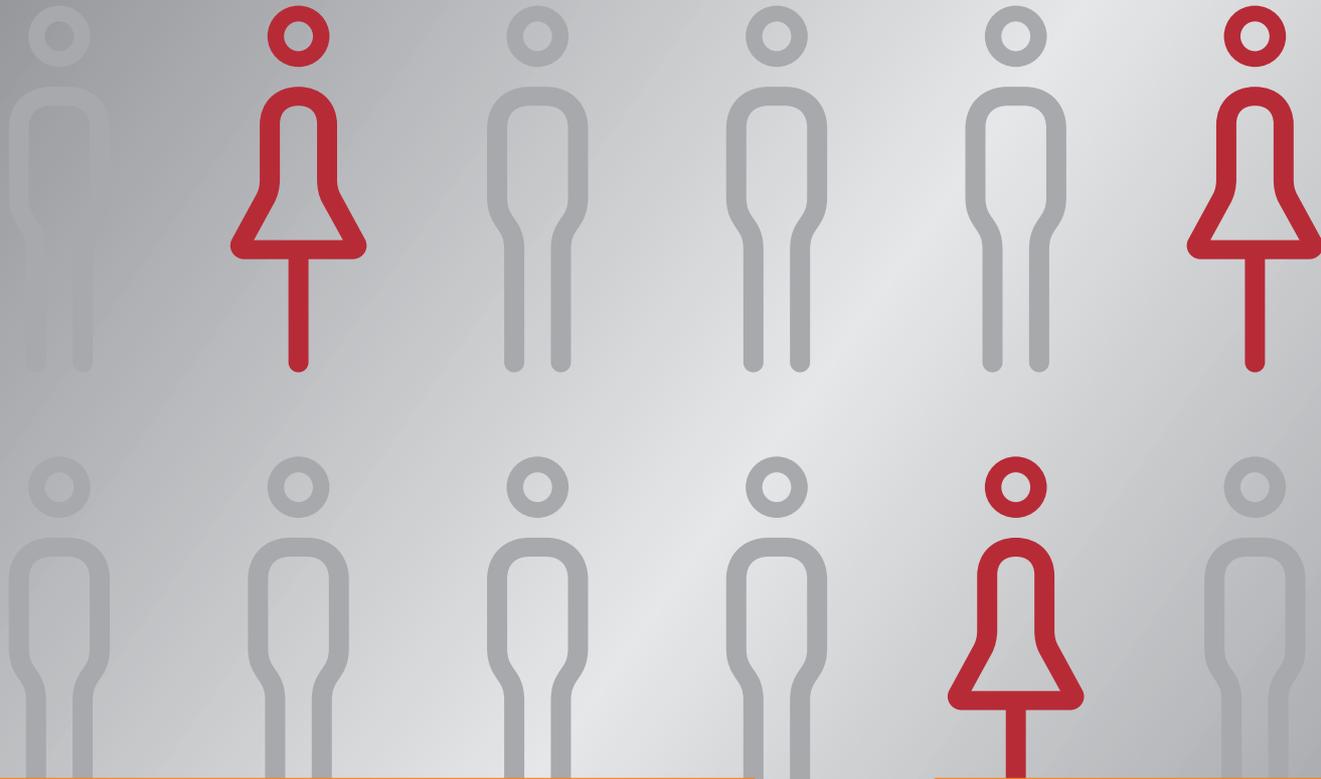
Das überragende Kriterium für die Wahlentscheidung ist auch bei Kommunalwahlen die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten. Das lässt wenig Raum für individuelle, sogenannte „Kandidateneffekte“.

Nur etwa die Hälfte der Wählerschaft nutzt überhaupt die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren, der Rest wählt mit allen Stimmen die vorgeschlagene Liste einer Partei.

Die Geschlechterzugehörigkeit hat in den meisten Untersuchungen keinen signifikanten Effekt, lediglich für sehr kleine Gemeinden konnte für Kandidatinnen ein leicht negativer Einfluss auf die Wahlentscheidung festgestellt werden. In Großstädten – insbesondere Universitätsstädten – zeigt sich dagegen ein leicht positiver Einfluss.

Ziel sollte es nicht sein, das Instrument des Kumulierens und Panaschierens abzuschaffen. Im Gegenteil: Wählerinnen und Wähler können es dazu nutzen, auf den Listen schlecht platzierte Frauen gezielt zu wählen, und sollten dazu auch motiviert werden, zum Beispiel in Form von Kampagnen.

² Hier gibt es allerdings widersprüchliche Forschungsergebnisse. Einen negativen Einfluss des Geschlechts auf die Wahlchancen von Kandidatinnen sehen z.B. Holuscha (1999), Wehling (2003) und Magin (2011). Dagegen argumentieren Holtkamp/Schnittke (2010), u.a. mit Verweis auf anderslautende empirische Ergebnisse, dass in Kommunalwahlen kaum Kandidateneffekte wirken (Bovermann 2002; Gabriel et al. 1997) und diese entweder keinen oder sogar einen leicht positiven Effekt für die Wahlchancen von Kandidatinnen implizieren (Gremmels 2001; Kersting 2004; Bauer et al. 2006; Hofmann et al. 2007). Aktuelle Forschungen zu dieser Frage wären daher wünschenswert.



WEGE ZU PARITÄT

MODELLE UND UMSETZUNGSBEISPIELE
AUS ANDEREN LÄNDERN

3

Demokratie und Gleichberechtigung sind aufeinander bezogen und verstärken sich wechselseitig. Erfreulicherweise haben sich diese Erkenntnisse in den vergangenen zwei Jahrzehnten international immer mehr durchgesetzt.

Sie lassen sich an den veränderten Maximen der internationalen Entwicklungspolitik ebenso ablesen wie an der Tatsache, dass es mittlerweile in mehr als 100 Ländern Regelungen für die Teilhabe von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen gibt, zum Teil als gesetzliche Vorgabe, zum Teil als freiwillige Verpflichtung der Parteien, wie in Schweden oder Deutschland.

In der EU gibt es in 21 von 28 Staaten entsprechende Regelungen, davon zehn Staaten auf gesetzlicher Basis: Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowenien und Spanien. Den Anfang machte Belgien 1994, zuletzt führte Luxemburg 2016 eine gesetzliche Quote ein. In drei der zehn Staaten (Frankreich, Portugal und Slowenien) gingen den Wahlrechtsänderungen Verfassungsänderungen voraus.

WIRKSAMKEIT VON REGELUNGEN

Im internationalen Vergleich finden sich neben paritätischen (50-Prozent-)Geschlechterquoten auch zahlreiche Regelungen, in denen eine Mindestquote, zum Beispiel von 30 oder 40 Prozent für jedes Geschlecht, festgelegt ist. Entscheidend für die Wirksamkeit der Regelungen ist:

→ 1) Sie müssen zum politischen System, also zum Wahlrecht und zur nationalen Kultur und ihren Besonderheiten passen.

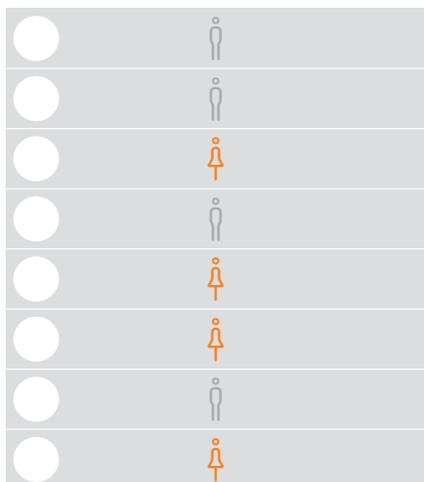
→ 2) Sie müssen wirksam sanktioniert werden.

Im folgenden Abschnitt werden **vier verschiedene Modelle** von gesetzlichen Regelungen und praktische Umsetzungsbeispiele aus anderen Staaten vorgestellt.

STUFE 1: EINFACHE QUOTIERUNG DER WAHLLISTEN

Insgesamt müssen mindestens X Prozent beider Geschlechter auf den Wahllisten der Parteien vertreten sein. Die Grafik zeigt, wie beispielsweise eine Vorgabe von 50 Prozent umgesetzt werden könnte.

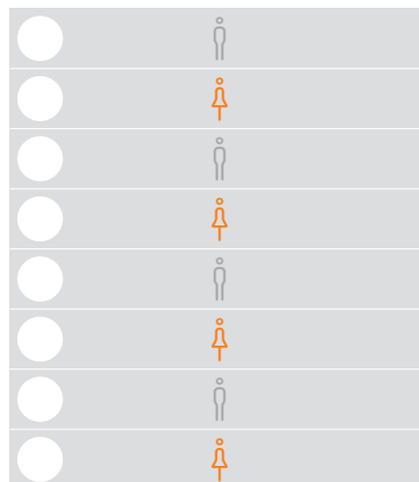
Oft wird eine solche Quotierung bereits über die freiwilligen Vorgaben der Parteien umgesetzt. Allerdings zeigt sie im Ergebnis eher wenig Wirkung, da Frauen meistens auf den hinteren und damit weniger aussichtsreichen Listenplätzen zu finden sind. Wenn die Partei im oberen Beispiel in der Wahl vier Sitze gewinnt, gehen davon drei an Männer – trotz einer insgesamt Listen-Frauenquote von 50 Prozent.



Einfache Quotierung der Wahllisten

STUFE 2: REISSVERSCHLUSSPRINZIP

Als deutlich effektiver erweist sich die einfache Quotierung von Wahllisten, wenn sie mit dem sogenannten Reißverschlussprinzip gekoppelt ist. Das heißt, neben der einfachen Quotierung müssen sich Männer und Frauen zusätzlich auf den Listen abwechseln. So ist sichergestellt, dass immer mindestens 30 Prozent der über die Liste gewonnenen Mandate an Kandidatinnen gehen. Zusätzlich zum Reißverschlussprinzip kann die Vorgabe gelten, dass im vorderen Bereich Frauen die ungeraden Listenplätze zustehen, sie also auf Platz 1 und 3 zu finden sind.



Listenquotierung nach Reißverschlussprinzip

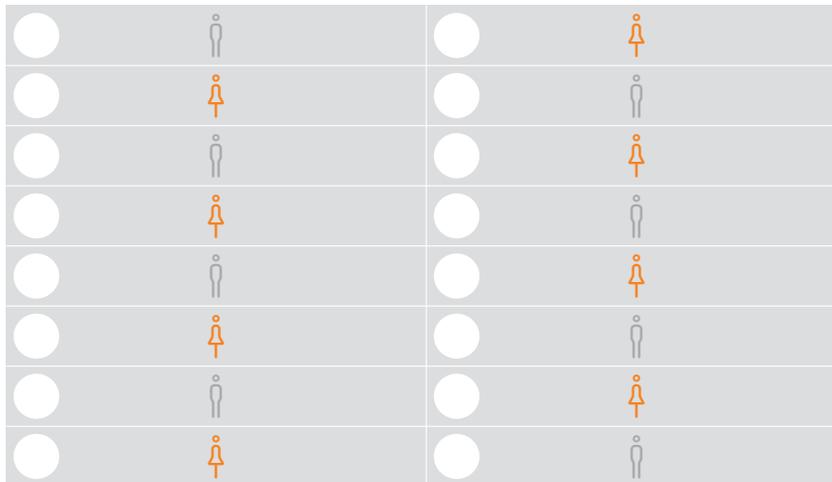
BELGIEN: SCHRITT FÜR SCHRITT ZUR QUOTE



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

**STUFE 3:
HORIZONTALE QUOTIERUNG DER SPITZENPLÄTZE**

Um sicherzustellen, dass möglichst viele Frauen den Sprung in die politische Vertretung schaffen, kann neben der sogenannten ‚vertikalen‘ Quotierung der einzelnen Wahllisten auch eine ‚horizontale‘ Vorgabe für alle Listen einer Partei gemacht werden. In der Praxis würde das bedeuten, dass ein bestimmter Anteil der ersten Listenplätze einer Partei in einem Bundesland bzw. in einem Landkreis jeweils von Frauen angeführt werden muss. Zum Beispiel wäre, wie in der Grafik zu sehen, bei einer paritätischen Quotierung die Hälfte der ersten Listenplätze – auf alle Wahllisten einer Partei gerechnet – Frauen vorbehalten.



Horizontale Quotierung der Spitzenplätze



**TUNESIEN:
KAMPF FÜR DIE HORIZONTALE PARITÄT**

Die tunesische Verfassung von 2014 schreibt die gleiche Beteiligung der Geschlechter an der politischen Vertretung als Staatsziel fest. Im Wahlgesetz ist daher die alternierende Besetzung aller Wahllisten (Reißverschlussprinzip) mit mindestens 50 Prozent weiblichen Kandidatinnen festgelegt. Frauenrechtsverbände und einige Parteien forderten zudem, auch eine horizontale Quotierung der Listen wie im beschriebenen Modell einzuführen, waren damit aber bisher nicht erfolgreich. Die Folge: Bei den Parlamentswahlen im Herbst 2014 traten viele Parteien mit ausschließlich von Männern angeführten Listen an. Gerade bei kleinen Parteien schaffte es aber oft nur der erstplatzierte Kandidat, ins Parlament einzuziehen. Der gesamte Frauenanteil im tunesischen Parlament liegt daher lediglich bei 31,3 Prozent.

STUFE 4: QUOTIERUNG DER DIREKTKANDIDATUREN

Die Quotierung von Direktwahlkandidaturen ist von stärkeren verfassungsrechtlichen Bedenken begleitet, da Quotenregelungen hier stärker in die Wahl- und nicht nur in die Parteienfreiheit eingreifen würden. Dennoch gibt es Vorschläge und Modelle, wie der Frauenanteil auch unter den Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten über Quoten erhöht werden kann.

→ a) Tandem-Modell

Die Zahl der Wahlkreise wird halbiert. Statt eines Sitzes pro Wahlkreis können also zwei vergeben werden. Jede politische Partei stellt eine Frau und einen Mann auf. Die Wählerinnen und Wähler geben aber nur eine Stimme für den Wahlkreisvorschlag ab. Gewählt ist dann das Tandem des Vorschlags, der die meisten Stimmen erhält.

→ b) Ausgleich über die Wahlliste

Die Anzahl der Wahlkreise und die Direktwahlelemente an sich werden nicht verändert. Bei der Verteilung der Mandate über die Wahlliste muss die Überrepräsentanz eines Geschlechtes bei den Direktmandaten aber so weit wie möglich ausgeglichen werden. Zum Beispiel gewinnt eine Partei bei der Wahl insgesamt zehn Mandate. Fünf Mandate sind über Direktwahlkreise von Männern gewonnen worden. Damit die Parität hergestellt wird, erhalten nur noch die Kandidatinnen auf der Wahlliste ein Mandat.

FRANKREICH: EIN WAHLKREIS, EIN TANDEM, ZWEI GESCHLECHTER



In Frankreich wurde für die Regionalwahlen 2015 die Zahl der Wahlkreise praktisch halbiert.

Pro Partei und Wahlkreis kandidierten Zweierteams, sogenannte Binômes, aus einer Frau und einem Mann. Alle Wahlvorschläge, die im ersten Wahlgang mindestens 12,5 Prozent der Stimmen gewannen, traten in der Stichwahl gegeneinander an. Gewählt war schließlich das Tandem mit den meisten Stimmen im zweiten Wahlgang. Bei den Regionalwahlen im Dezember 2015 lag der Frauenanteil unter den Gewählten damit bei 50 Prozent.



EXKURS: DAS FRANZÖSISCHE „LOI SUR LA PARITÉ“

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

Für Listenwahlen nach Verhältniswahlrecht sieht das französische Parité-Gesetz eine paritätische Besetzung der Wahllisten mit Frauen und Männern vor. Das betrifft die Wahlen der Kommunalvertretungen und des Europaparlaments. Der Frauenanteil hat sich in den Kommunalparlamenten nahezu verdoppelt und liegt wie unter den französischen Europaabgeordneten nun bei über 40 Prozent.

Für nationale und regionale Wahlen gilt das Mehrheitswahlrecht, in denen ausschließlich Direktmandate vergeben werden. Für die Wahlen zur Nationalversammlung sieht das französische Parité-Gesetz vor, dass die Parteien quotierte Vorschläge für die Direktkandidatinnen und -kandidaten in den Wahlkreisen machen. Als Sanktion droht die nachträgliche Kürzung staatlicher Zuwendungen an Parteien, bei denen der zahlenmäßige Unterschied zwischen den aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten mehr als 2 Prozent beträgt. Da gerade die großen Parteien bereit sind, diese finanziellen Einbußen in Kauf zu nehmen, wirken die Vorgaben hier weniger effektiv. Dennoch hat sich der Frauenanteil in der Nationalversammlung um fast 9 Prozentpunkte auf knapp 27 Prozent erhöht.

Für die Regionalwahlen gilt ein Tandem-Prinzip, wonach in jedem Wahlkreis eine Kandidatin und ein Kandidat gewählt werden. Diese Regelung hat dazu geführt, dass der Frauenanteil nach den Regionalwahlen 2015 bei 50 Prozent liegt.

Die Parité-Regelungen haben darüber hinaus positive Nebeneffekte: Auch in Kommunen mit weniger als 3.500 Einwohnern, für die das Gesetz nicht gilt, wurden deutlich mehr Frauen gewählt. Außerdem hat sich der Anteil der Bürgermeisterinnen nahezu verdoppelt, ohne dass diese Wahlen quotiert wurden.

MÖGLICHKEITEN DER SANKTIONIERUNG

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Quoten-Regelungen ist ihre Bewehrung mit Sanktionen. Die Bandbreite reicht von unverbindlichen Empfehlungen über eine Anreiz- bzw. Auflagenstruktur und finanzielle Sanktionen bis hin zur Zurückweisung der Liste bei Nichterfüllung der Vorgaben. Das betrifft nicht nur Regelungen gesetzlicher Art, sondern ebenso innerparteiliche Vereinbarungen. Auch diese können die Form freiwilliger Empfehlungen bis hin zu verbindlichen Regeln annehmen.

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



Keine Sanktionen, lediglich Empfehlung

Die schwächste Form sind unverbindliche Empfehlungen, wie etwa Soll-Vorschriften. Sie formulieren zwar eine wünschenswerte Zielgröße für den Frauenanteil im Parlament bzw. auf Wahllisten, haben aber keinen rechtlich bindenden Charakter.

Ein Beispiel für eine solche Ausgestaltung von Paritäts-Regelungen findet sich im Kommunalwahlgesetz von Baden-Württemberg. Hier wurde 2013 folgender Absatz aufgenommen:

„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags.“

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

Auch die innerparteilichen Zielvorgaben der deutschen Parteien haben unverbindlichen Charakter. Die empirische Forschung zu deren Effektivität zeigt: Je besser die Gewinnchancen einer Partei sind und je mehr Konkurrenz es um die ‚aussichtsreichen‘ Listenplätze gibt, desto seltener werden die freiwilligen Vorgaben eingehalten.

Keine Sanktionen, aber Auflagen bzw. Anreize

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

Georgien hat zum Beispiel kürzlich eine Regelung geschaffen, die denjenigen Parteien, die mindestens 20 Prozent Frauen nominieren, 10 Prozent zusätzliche staatliche Finanzierung zuspricht. Kroatien hat ebenfalls ein System finanzieller Anreize geschaffen, um die politischen Parteien dazu zu motivieren, mehr Frauen zu nominieren.

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

Finanzielle Sanktionen

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

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

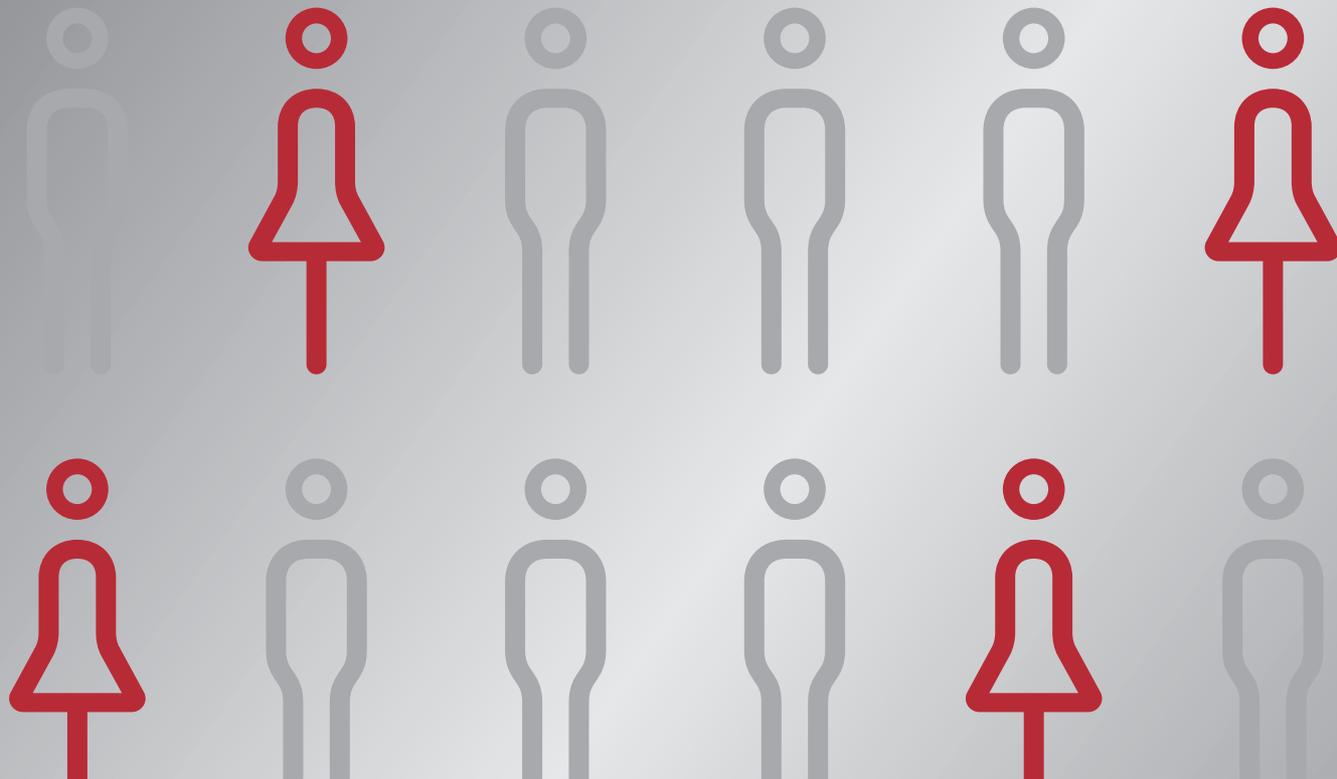
Allerdings können finanzielle Sanktionen gerade große Parteien zu der Kalkulation verleiten, sich die Verfehlung „leisten“ zu können. So haben in Frankreich die beiden großen Volksparteien finanzielle Einbußen in Millionenhöhe in Kauf genommen, um für die Wahl zur Nationalversammlung nicht gleich viele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

Zurückweisung der Liste

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

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

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



FÜR UND WIDER PARITÄT

RECHTLICHE UND POLITISCHE BEWERTUNGEN

4

Das Ziel staatlicher Gleichstellungspolitik muss sein, strukturell bedingte Benachteiligungen abzubauen, um die Zugänge zu politischer Partizipation und Führungsmacht möglichst chancengerecht zu gestalten.

Dafür gibt es viele sinnvolle Ansätze auch jenseits gesetzlicher Vorgaben: indem zum Beispiel Frauen für Kommunalwahlen motiviert werden, indem die innerparteiliche Nachwuchsförderung etwa über Mentoringprogramme oder interne Gleichstellungspläne gestärkt wird oder indem die Wählerinnen und Wähler dafür sensibilisiert werden, dass die Gleichheit der Geschlechter auch im Gemeinderat gilt.

Doch ist die Wirkung dieser Maßnahmen äußerst langfristig und überdies vom ‚guten Willen‘ der politischen Parteien abhängig. Nach wie vor sind viele Parlamente in der großen Mehrheit von Männern besetzt, vor allem auf der kommunalen Ebene. Hier sind die Fortschritte oft so langsam, dass es bei der Geschwindigkeit der aktuellen Entwicklung Jahrzehnte dauern würde, eine annähernd paritätische Verteilung der Geschlechter zu erreichen. Und auch das ist nicht garantiert: Es ist nicht nur Stagnation, sondern es sind auch Rückschritte möglich.

Daher argumentieren die Befürworterinnen und Befürworter von gesetzlich vorgegebenen Paritätsregelungen, dass mit Bezug auf den aktiven Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes wirksame Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Die rechtliche Debatte hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Paritätsregelungen in der Politik ist hierzulande noch in vollem Gange. Doch es gibt bereits jetzt einen gleichstellungspolitischen Konsens darüber, dass die politische Repräsentanz von Frauen nicht zufriedenstellend ist und dass die politischen Parteien diejenigen Akteure sind, die überzeugt – und, wenn nötig, verpflichtet – werden müssen, mehr Kandidatinnen aufzustellen.

GUT ARGUMENTIEREN - KLUG PARIEREN

KONTRA  PRO

1

Quoten sind undemokratisch.

Paritätische Quoten zielen auf gleiche Zugänge zur politischen Macht – unabhängig vom Geschlecht. Dies ist im 21. Jahrhundert ein zentrales Anliegen für jede moderne Demokratie.

2

Quoten sind ungerecht – sie bevorteilen Frauen und benachteiligen Männer.

Gesetzliche Regelungen stellen Gerechtigkeit her – sie gleichen die strukturelle Bevorzugung von Männern in der Politik aus.

3

Gesetzliche Vorgaben sind nicht nötig. Langfristig werden sich Frauen- und Männeranteile annähern.

Zuletzt haben die Frauenanteile auf allen politischen Ebenen eher stagniert und Rückschritte sind nicht auszuschließen. Gesetzliche Vorgaben stellen sicher, dass Frauen gleichberechtigt vertreten sind und Rückschritte unwahrscheinlicher werden.

4

Quotierte Listen schränken die Freiheit der Parteien ein, über ihre Kandidaten selbst zu entscheiden.

Paritätisch besetzte Listen schränken in erster Linie die Freiheit der Parteien ein, vorwiegend Männer zu nominieren.

5

Quotierte Listen schränken das aktive Wahlrecht der Wählerinnen und Wähler ein.

Paritätisch besetzte Listen berühren nicht das aktive Wahlrecht. Und bei Kommunalwahlen bleibt es weiterhin möglich, zu kumulieren und zu panaschieren.

6

Auf einer paritätischen Liste müssten sich die Frauen als ‚Quoten-Frauen‘ fühlen.

Auf einer paritätischen Liste wären alle Frauen ‚Quoten-Frauen‘ – und alle Männer ‚Quoten-Männer‘.

7

Wenn wir eine Geschlechterquote einführen, müssen wir auch für alle anderen Gruppen Quoten einführen.

Frauen sind keine Minderheit, sondern die Hälfte der Bevölkerung und in allen gesellschaftlichen Gruppen und Schichten vertreten. Im Übrigen ist mehr Vielfalt in den Parlamenten überaus wünschenswert: bei Frauen wie bei Männern!

8

Geschlechterquoten in der Politik entsprechen nicht der Verfassung.

Darüber wird heftig diskutiert! Nach der Ansicht einiger Verfassungsrechtler/-innen könnte diese Vorgabe per Gesetz im Wahlrecht verankert werden.

9

Direktmandate lassen sich nicht quotieren.

Stimmt. Doch es gibt – siehe Frankreich – durchaus Regelungen, die Parität zwischen Frauen und Männern auch bei den Direktkandidaturen zu sichern. Gegebenenfalls benötigen wir dafür eine Ergänzung unserer Verfassung.

10

Für eine Verfassungsänderung gibt es niemals eine Mehrheit.

Das kommt darauf an! Das Grundgesetz ist in seiner Geschichte bereits mehrfach geändert bzw. ergänzt worden – siehe Artikel 3.

DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE DEBATTE

Die Vorstöße in Rheinland-Pfalz und in Baden-Württemberg zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes haben eine kontroverse verfassungsrechtliche Debatte ausgelöst: Ist eine gesetzliche Regelung für quотиerte Wahllisten bei den Kommunalwahlen mit dem Grundgesetz und den jeweiligen Landesverfassungen konform?

Im Wesentlichen wird in den verschiedenen Gutachten diskutiert, ob und wie die grundgesetzlich geschützte Parteienfreiheit und die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl durch quотиerte Wahllisten beeinträchtigt sind bzw. ob diese Eingriffe durch das Gleichberechtigungsgebot des Grundgesetzes gerechtfertigt sind. Eine weitere Position schlägt eine Grundgesetzänderung vor. Auch wenn sich die Gutachten in erster Linie auf die Kommunalwahlen beziehen, so sind die Argumente aufgrund der verfassungsrechtlichen Relevanz grundsätzlich auch für die Landes- und Bundesebene relevant.

Die Kontra-Position

Die ablehnende Argumentation wurde u.a. von Ebsen 2012 in seinem Gutachten für die rheinland-pfälzische Landesregierung vertreten. Ebsen geht davon aus, dass in die in Artikel 28 und in Artikel 38 Grundgesetz niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze eingegriffen wird. Diese gelten nach übereinstimmender

Auffassung auch für die Phase der Wahlvorbereitung und damit die Kandidatenaufstellung durch die Parteien (bzw. auch Wählergruppen für die Kommunalwahlen). Beeinträchtigt werde zum einen die Freiheit der Wahl, da die vorschlagsberechtigten Personen für bestimmte Listenplätze nicht mehr wirksam Männer vorschlagen könnten. Auch die passive Wahlgleichheit sei eingeschränkt, da aufgrund der geforderten geschlechtsspezifischen Besetzung der Listen bestimmte Kandidaten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem Geschlecht nicht mehr wählbar seien. Zudem würde Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 berührt, der eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts verbietet.

Vor allem sei die Parteienfreiheit (Artikel 21 GG) betroffen. Da es zum Kernbereich der Betätigungsfreiheit von Parteien gehört, autonom zu entscheiden, mit welchen Personen sie an der politischen Willensbildung mitwirken, würden gesetzliche Quotenvorgaben einen erheblichen Eingriff darstellen.

Entscheidend für diese Argumentationslinie ist, dass Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 GG als nicht ausreichend angesehen wird, um die Eingriffe in die genannten Rechte zu rechtfertigen. Ebsen argumentiert wie folgt: Es sei dem Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Verfassungsergänzung des Artikels 3 Abs. 2 nicht um Ergebnisgleichheit, sondern um die Erreichung tatsächlicher Chancengleichheit gegangen. Bei der Aufstellung der Kandidaten und Kandidatinnen durch die Parteien sei die Chancengleichheit jedoch gegeben – zumindest, wenn als Maßstab die Anzahl der weiblichen Parteimitglieder und der Bewerberinnen um eine Kandidatur herangezogen wird.

Die Pro-Position

Das Gutachten von Gassner et al. (2012) und die Gutachten und verschiedenen Stellungnahmen von Laskowski (u.a. 2013) sehen dagegen eine gesetzliche Regelung bereits jetzt als durch die Verfassung gedeckt an. Sie erkennen zwar gleichfalls an, dass Eingriffe in die Wahlfreiheit und in die passive Wahlgleichheit sowie im gewissen Umfang in die Parteienfreiheit gegeben sind. Sie betonen jedoch die Bedeutung des Artikels 3 Abs. 2 Satz 2. Danach beinhaltet der Artikel den ausdrücklichen Auftrag an den Staat, die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen und die Lebensverhältnisse zwischen Frauen und Männern tatsächlich anzugleichen. Die anhaltende Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten wird dabei als ein eindeutiger Indikator für strukturelle Benachteiligungen von Frauen gewertet, die es aktiv zu beseitigen gelte. Denn Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG weise dem Staat nicht nur die Berechtigung zu, Benachteiligungen zu beseitigen, sondern auch eine gestaltende Aufgabe zu, so Laskowski. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch der EuGH belege zudem, dass Fördermaßnahmen zugunsten des bisher benachteiligten Geschlechts (Positive Action) durchaus vereinbar sind mit dem Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts.

Für ein zeitgemäßes Demokratieverständnis

Laskowski hebt darüber hinaus auf ein zeitgemäßes, geschlechtergerechtes Demokratieverständnis ab, wobei sie insbesondere auf die Grundrechtscharta der EU und Empfehlungen der EU-Kommission verweist. Das in Artikel 20 GG formulierte Demokratiekonzept der „Volkssouveränität“ setze aus heutiger

Perspektive die demokratische Teilhabe des ganzen Volkes, d.h. von Bürgern und Bürgerinnen gleichermaßen, voraus. Diesem Demokratiekonzept seien auch die Parteien verpflichtet. Daher sieht sie im Unterschied zu den anderen Gutachten auch die Parteienfreiheit nur bedingt eingeschränkt.

Vorschläge zur Verfassungsänderung

Eine dritte Position hat Wieland 2012 in seinem Gutachten für die SPD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg dargelegt. Das Gutachten beschäftigt sich zwar vorrangig mit der Prüfung der Frage, ob das kommunale Wahlrecht dahingehend verändert werden könne, die Wahlberechtigten zu verpflichten, gleich viele Stimmen jeweils an Frauen und Männer zu vergeben. Wieland verneint eindeutig, dass diese Regelung verfassungskonform wäre, weil sie in nicht zu rechtfertigender Weise in die aktive Wahlfreiheit eingreifen würde. Aber auch Vorgaben zur paritätischen Besetzung der Wahllisten würden zumindest Rechtsunsicherheit, wenn nicht verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das Gutachten zum einen mit alternativen Regelungsmöglichkeiten, wie u.a. mit einer Soll-Vorschrift mit appellativem Charakter (wie sie dann letztlich vom Landtag verabschiedet wurde). Zum anderen macht das Gutachten konkrete Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes. Diese beziehen sich explizit auf die Verfassungsänderung in Frankreich. Danach könnte zum einen Artikel 28 wie folgt ergänzt werden: „Der gleiche Zugang von Frauen und Männern zu den Vertretungen des Volkes in Kreisen und Gemeinden wird durch Gesetz gefördert.“ Zum anderen könnte eine neue Bestimmung in Artikel 3 Abs. 2 Satz 3 eingefügt werden: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie gleichmäßige Repräsentation in den kommunalen Vertretungen und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Die Hürde liegt allerdings hoch: Für eine Grundgesetzänderung wäre die Zustimmung von jeweils zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags sowie des Bundesrats erforderlich.



WELCHE GRUNDGESETZ-ARTIKEL SIND BETROFFEN?

Artikel 3 (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. **(3)** Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Artikel 21 (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. (...)

Artikel 28 (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. (...)

Artikel 38 (1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. (...)

ECKPUNKTE FÜR GESETZLICHE REGELUNGEN

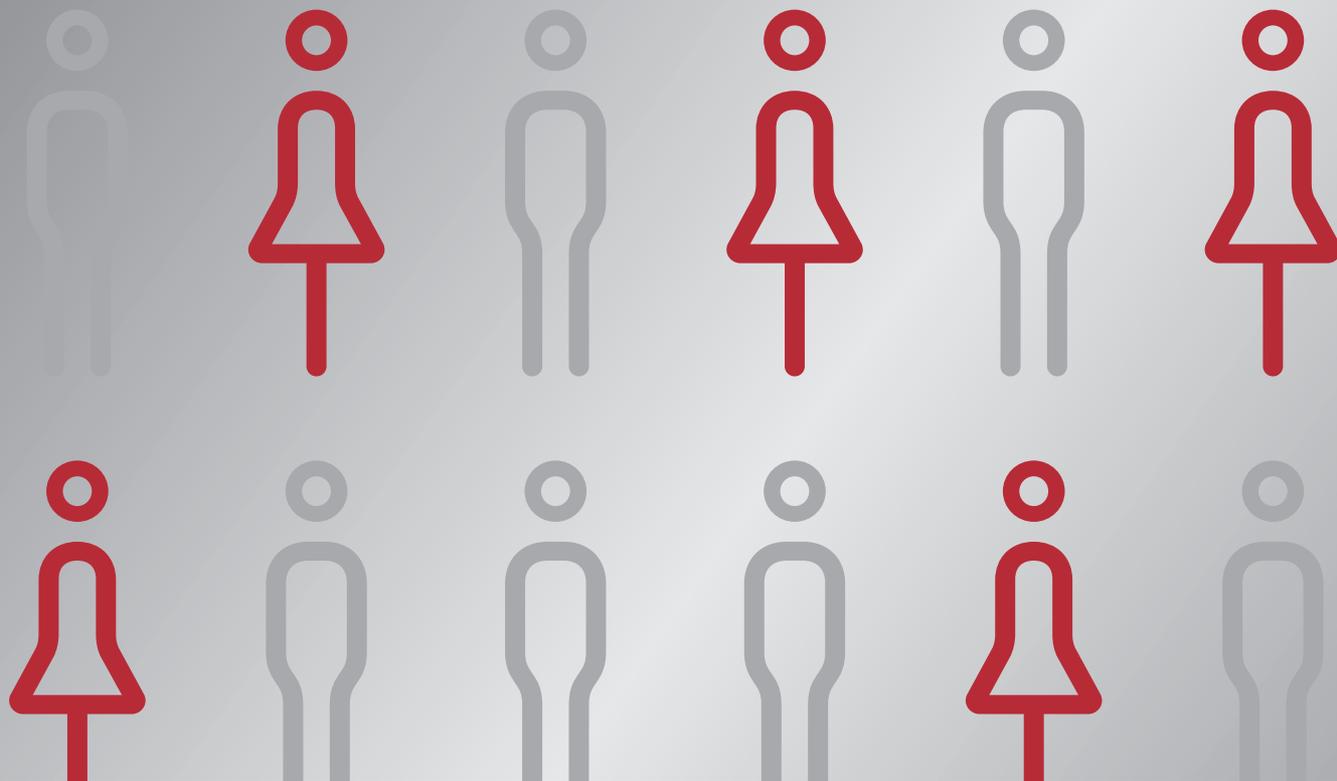
Da sich im föderalen politischen System Deutschlands sowohl das Wahlrecht als auch die Problemlagen unterscheiden, sollten gesetzliche Regelungen jeweils an die politischen Gegebenheiten angepasst werden. Und: Der politische Wille sowie die Akzeptanz der Öffentlichkeit müssen vorhanden sein, um die wirksame Umsetzung sicherzustellen. Folgende Eckpunkte könnte eine für Deutschland effektive und politisch umsetzbare Regelung enthalten:

- Gesetzliche Regelungen von Stufe 1 (einfache paritätische Quotierung der Wahllisten) bis Stufe 2 (Reißverschlussprinzip auf Wahllisten) könnten nach Auffassung einiger Verfassungsrechtler/-innen durch Wahlgesetzänderungen eingeführt werden.
- Dabei müssen die föderalen Zuständigkeiten beachtet werden: So könnten Regelungen für Bundestagswahlen lediglich durch die Gesetzgebung des Bundestags festgelegt werden. Vorgaben für Landtags- und Kommunalwahlen fallen dagegen in die Zuständigkeit der jeweiligen Landesparlamente.
- Für eine Übergangszeit könnten bei Nichterfüllung der Vorgaben zunächst Auflagen verhängt werden. Parteien könnten zum Beispiel nur dann von einer quotierten Besetzung von Wahllisten absehen, wenn die Gewinnung einer ausreichenden Zahl von Kandidatinnen nachweisbar erfolglos geblieben ist. Nach einer Übergangsfrist, in welcher abgeschwächte Regeln gelten, könnten diese dann automatisch abgelöst bzw. verschärft werden. Von finanziellen Sanktionen ist aufgrund der internationalen Erfahrungen abzuraten, da vor allem große Parteien es sich leisten können, sich von den Vorgaben „freizukaufen“.
- Gesetzliche Vorgaben für Direktmandate würden aller Voraussicht nach eine Verfassungsänderung benötigen. Auch hierfür gibt es bereits Erfahrungen aus anderen Ländern sowie Vorschläge für die bundesdeutsche Situation. Doch ist dieses Ziel deutlich anspruchsvoller, da hiermit noch stärkere Eingriffe in das Wahlrecht verbunden wären und für eine Grundgesetzänderung eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat vorhanden sein muss.

EMPFEHLUNGEN FÜR DIE PARTEIEN

Doch unabhängig davon, ob sich eine politische Mehrheit für die Einführung mit Sanktionen bewehrter gesetzlicher Vorgaben findet und wie die verfassungsrechtliche Debatte am Ende ausgehen wird, steht es den Parteien und Wählervereinigungen frei, bereits jetzt mit gutem Beispiel voranzugehen. Sofern noch nicht geschehen, sollten die Parteien

- sich paritätische Quotenregelungen auf freiwilliger Basis geben,
- die selbst gesetzten Quoten – vor allem auch in aussichtsreichen Wahlsituationen – tatsächlich umsetzen sowie
- zur Erhöhung der Verbindlichkeit wirksame innerparteiliche Sanktionen einführen;
- sofern noch nicht geschehen, regelmäßig erscheinende, parteiinterne Gleichstellungsberichte auf Bundes- wie auf Landesebene verbindlich machen und als Datengrundlage für die Zielerreichung in puncto Gleichstellung nutzen. Neben den quantitativen Daten könnten die Gleichstellungsberichte auch qualitative Teile zu den ergriffenen Maßnahmen, wie z. B. Förder- oder Mentoringprogramme, enthalten.



AUFBRUCH ZU PARITÄT

INITIATIVEN UND AKTIONEN

5

In neun Bundesländern gab und gibt es Initiativen, die sich für die Einführung von gesetzlichen Quotenregelungen einsetzen. Oft schlossen sich die Landesfrauenräte, lokale Frauenverbände sowie Parteivertreterinnen und -vertreter zusammen, um das Thema auf die öffentliche Agenda zu setzen.

In mehreren Landesregierungen (aktuell in Niedersachsen, in Thüringen und Sachsen-Anhalt) sehen die Koalitionsvereinbarungen vor, die Einführung eines Paritätsgesetzes nach französischem Vorbild zu prüfen (siehe Kasten).

Auf Bundesebene setzt sich vor allem der Deutsche Juristinnenbund (djb) für ein Paritätsgesetz ein und verfasste dazu 2014 eine Streitschrift → . Über seine Landesverbände ist der djb zudem in zahlreichen Initiativen auf Landesebene aktiv. Im Rahmen des Helene Weber Kollegs – der ersten bundesweiten, parteiübergreifenden Plattform für mehr Frauen in der (Kommunal-)Politik – veranstalteten das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die EAF Berlin im Jahr 2016 mehrere Paritätsforen auf Landesebene sowie im Jahr 2017 ein Forum auf Bundesebene → . Ziel war und ist es, den Austausch über Parität in der Politik zu befördern. Auch der Deutsche Frauenrat fasste bereits im Jahr 2010 einen Beschluss über Geschlechterparität bei Wahlen in Deutschland.



SACHSEN-ANHALT (SPD/CDU/GRÜNE):

„Um eine paritätische Besetzung von Kandidierenden-Listen zu erreichen, wollen wir prüfen, ob ein verfassungskonformes Paritätsgesetz auf den Weg gebracht werden kann, das Regelungen sowohl für die kommunale Ebene als auch die Landesebene enthält.“

NIEDERSACHSEN (SPD/GRÜNE):

„Sie [die Landesregierung] will prüfen, inwieweit das französische „Parité-Gesetz“, d.h. die Hälfte Frauen in Parlamenten und auf Listen der Parteien, auf Landes- und kommunaler Ebene umgesetzt werden kann.“

THÜRINGEN (DIE LINKE/SPD/GRÜNE):

„Wir wollen ein mit der Verfassung des Freistaates konformes Paritätsgesetz auf den Weg bringen, welches sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene stimmige Regelungen für die paritätische Besetzung sicherstellt.“



Bundesweite Aufmerksamkeit bekam vor allem die Kampagne des Landesfrauenrates **Baden-Württemberg** „Halbe Kraft reicht nicht“. Sie startete 2012 und hatte die Einführung eines Paritätsgesetzes nach französischem Vorbild zum Ziel. Die grün-rote Landesregierung stand dem Thema prinzipiell aufgeschlossen gegenüber. Aufgrund von insgesamt drei Rechtsgutachten, die zu unterschiedlichen Urteilen kamen, inwiefern die angestrebte Regelung verfassungskonform sei, wurde letztlich kein verbindliches Gesetz, sondern lediglich eine Soll-Vorschrift erlassen („Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags“). Die Kampagne ging 2014 unter dem Titel „Volle Kraft voraus“ in die zweite Runde. Zudem wurde im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der CDU eine Wahlrechtsänderung für die Wahlen zum baden-württembergischen Landtag vereinbart.

In **Rheinland-Pfalz** startete die rot-grüne Landesregierung eine etwas anders geartete gesetzliche Initiative: Für die gleichfalls 2014 stattfindende Kommunalwahl sollte auf den Wahlzetteln vermerkt werden, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind. Zusätzlich sollte zwei Monate vor Wahlen der Frauenanteil in den jeweiligen Parlamenten sowie der weiblichen Kandidaten auf den Wahllisten angegeben werden. Dieser Beschluss wurde vom Landesverfassungsgericht in einer Eilentscheidung gestoppt. Das Gericht sah vor allem die Gefahr, dass durch die Wahlzettel die grundgesetzlich geschützte Freiheit der Wahl verletzt werde. Um mehr Informationen zu den Gründen und Mechanismen der Unterrepräsentanz zu

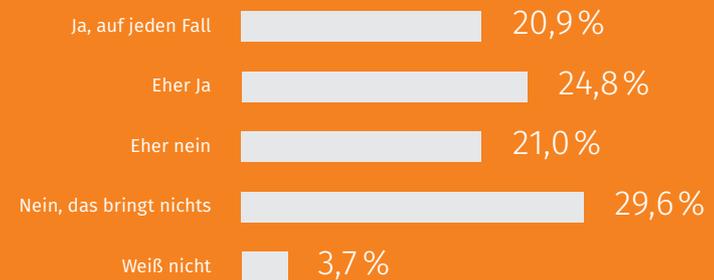
bekommen, wurde das rheinland-pfälzische Kommunalwahlgesetz schließlich wie folgt ergänzt: „Zu den Wahlen nach Abs. 1 Satz 1 legt die Landesregierung dem Landtag spätestens ein Jahr nach der öffentlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses einen Paritätsbericht vor.“ Damit wird das Statistische Landesamt zur Führung einer detaillierten Paritätsstatistik verpflichtet, die es nunmehr möglich macht, die Entwicklung der Frauenanteile bei den Verhältniswahlen von der Teilnahme bei den Versammlungen zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber bis zum Wahlergebnis nachzuvollziehen. Der erste Paritätsbericht der Landesregierung für die Kommunalwahlen 2014 liegt vor und kann hier →  eingesehen werden.

Bemerkenswert ist die jüngste Initiative des Aktionsbündnisses „Parité in den Parlamenten“ in **Bayern**. Im Dezember 2016 wurde eine Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof erhoben. Die Bayerische Verfassung berechtigt mit der Popularklage jede Bürgerin und jeden Bürger, prüfen zu lassen, ob ein garantiertes Grundrecht durch Gesetze, Verordnungen oder Satzungen verletzt wird. Über den Weg der Popularklage soll gerichtlich geklärt werden, ob die jetzigen Wahlgesetze gegen die Bayerische Verfassung verstoßen, weil sie die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung und die Beseitigung bestehender Nachteile verhindern. Vertreten wird das Bündnis von Silke Laskowski, Professorin für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Kassel. Die auch im Juristinnenbund aktive Staatsrechtlerin hat bereits im Auftrag einer Landtags- und einer Bundestagsfraktion Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit →  von Paritätsgesetzen erstellt.

REPRÄSENTATIVE UMFRAGE DER EAF BERLIN

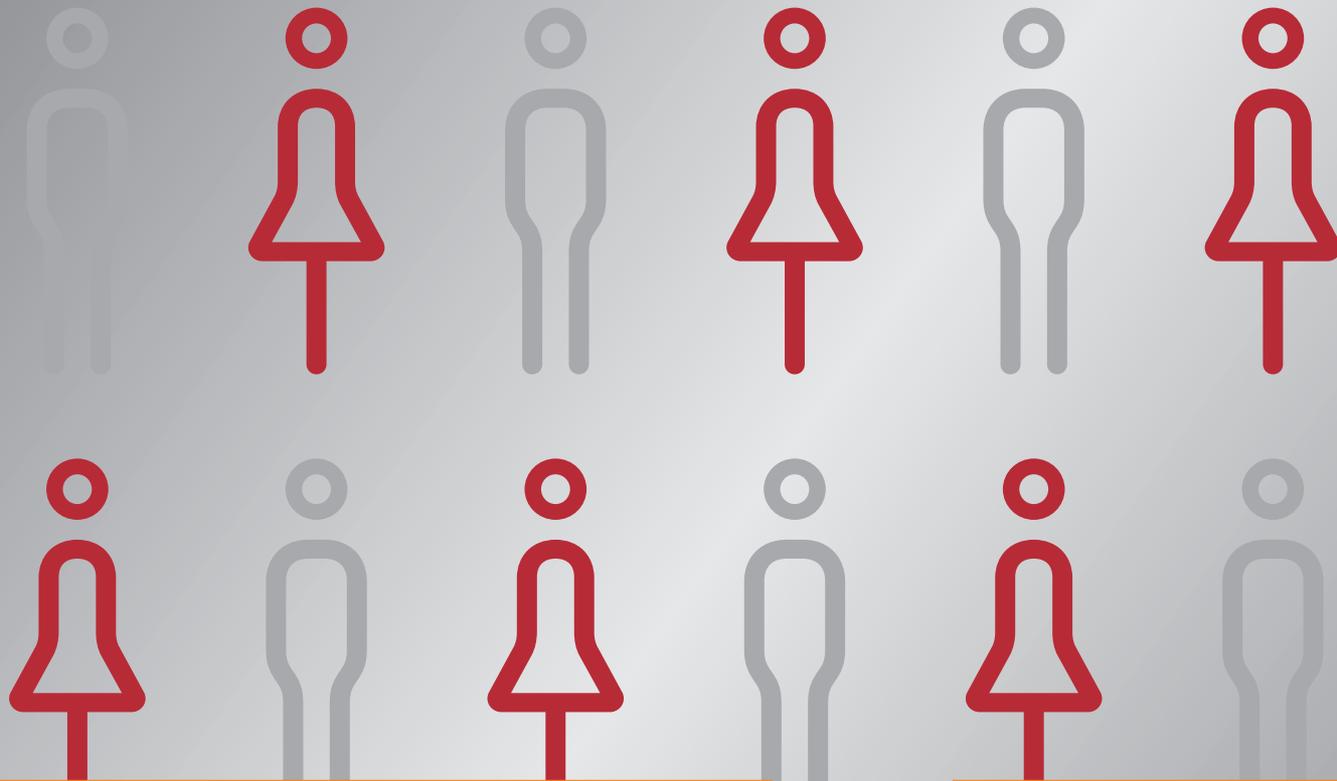


Auf die Frage, ob es ein Gesetz braucht, damit genauso viele Frauen wie Männer in die Parlamente kommen, spricht sich zwar eine knappe Mehrheit von 50,6 Prozent der Befragten dagegen aus. Unterscheidet man zwischen Frauen und Männern, ergeben sich aber bemerkenswerte Unterschiede in der Einschätzung. Frauen sind mit 58,3 Prozent mehrheitlich für eine gesetzliche Regelung, Männer mit 63,4 Prozent mehrheitlich dagegen.



Braucht es ein Gesetz, damit es genauso viele Frauen wie Männer in den Parlamenten werden?

N = 2.500, Quelle: Civey, 2016



PARITÄT IN SICHT

EIN AUSBLICK

6

Die Initiativen bzw. Kampagnen ebenso wie Koalitionsvereinbarungen in den verschiedenen Bundesländern zeigen: Das Thema Parität in den Parlamenten ist auf der politischen Agenda angekommen. Doch hat es dort (noch) keine Priorität.

Die verfassungsrechtlichen Kontroversen, ob quotierte Wahllisten mit dem Grundgesetz konform sind, haben dazu geführt, dass erste Vorstöße des Gesetzgebers vorerst abgewendet bzw. stark abgeschwächt wurden und der Elan geschwunden scheint.

Welche Akteure sind also gefordert und welche Strategien sind Erfolg versprechend? Ist nun vor allem die Bundespolitik gefragt oder sind es weiterhin die Länder? Welche Ergebnisse wird die Popularklage in Bayern bringen? Sollte eine Grundgesetzänderung als strategisches Ziel angestrebt werden oder ist es zielführender, Paritätsgesetze – sei es auf Bundes- oder Landesebene – zu verabschieden und auf eine anschließende Klärung durch das Bundesverfassungsgericht selbst zu setzen?

Antworten auf diese Fragen lassen sich nicht am grünen Tisch finden. Denn sie sind Teil der gesellschaftlichen Debatten und Konstellationen und der politischen Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, die sich verändern und die veränderbar sind. Dazu im Folgenden sieben Thesen:

2. Bündnispartnerinnen und -partner gewinnen

Mit Sicherheit werden die Frauenverbände – in erster Linie der Deutsche Frauenrat bzw. die Landesfrauenräte, deren Mitgliedsverbände sowie der Juristinnenbund – weiterhin gefordert sein, am Ball zu bleiben und das Thema länderübergreifend zu „spielen“ und in die Bundespolitik zu tragen. Dabei sollte versucht werden, über den Kreis der üblichen Akteure und Akteurinnen hinaus Bündnispartner und -partnerinnen zu gewinnen, wie dies in Bayern bei der Popularklage der Fall ist. Dort konnten auch Gewerkschaftsfrauen und die großen kirchlichen Frauenorganisationen mobilisiert werden. Ferner bieten sich parteiübergreifende Zusammenschlüsse für Frauen in der Politik, wie insbesondere das Helene Weber Kolleg und das Netzwerk der Helene Weber-Preisträgerinnen, als Bündnispartnerinnen bzw. Multiplikatorinnen-Netzwerke an.

1. Gesellschaftliche und politische Akzeptanz fördern

Die Durchsetzung eines Paritätsgesetzes – sei es auf Bundes- oder Länderebene – benötigt breite Akzeptanz, ähnlich wie es bei den Themen „Equal Pay“ oder der Geschlechterquote für die Führungspositionen der Wirtschaft der Fall war und ist. Vor allem, wenn tatsächlich eine Grundgesetzänderung angestrebt werden muss, so müsste diese von einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und kontinuierlichem Lobbying in den Parteien begleitet werden. Denkbar ist auch, Spitzenpolitiker und -politikerinnen sowie Frauen und Männer des öffentlichen Lebens als „Testimonials“ zu gewinnen. In Frankreich war der Verfassungsänderung und der Verabschiedung des Paritätsgesetzes tatsächlich eine intensive intellektuelle Debatte vorausgegangen, die das Terrain erst bereitet hatte.

3. Die Bundesländer in den Fokus nehmen

In mittelfristiger Perspektive spricht vieles dafür, weiterhin auf die Bundesländer zu setzen. Die Kommunalgesetzgebung liegt in ihrer Hand; und die Kommunalpolitik eignet sich in besonderem Maße als politisches Erprobungsfeld. Bisher hat noch kein Landesverfassungsgericht zu Änderungen der Kommunalwahlgesetze im Sinne quotierter Listen Stellung genommen. Die Entscheidung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs bezog sich auf die Ausgestaltung der Stimmzettel und hatte einen anderen Bezugsrahmen (Beeinträchtigung der aktiven Wahlfreiheit). Baden-Württemberg hat bereits eine Soll-Regelung eingeführt: Wenn diese auch in Zukunft nicht den erwünschten Effekt bringt, würde dies ein weiteres Argument für verbindliche gesetzgeberische Maßnahmen darstellen.

4. An aktuelle Themen anschließen

Die Forderung nach einem Paritätsgesetz sollte schlüssig mit Themen verbunden werden, die aktuell weit oben auf der politischen Agenda stehen. Auch aus diesem Grund spricht vieles dafür, auf die Kommunalpolitik und das Kommunalwahlrecht zu fokussieren. Wie erläutert, ist die Unterrepräsentanz von Frauen in kleineren Städten und Gemeinden und in den ländlichen Regionen besonders stark. Angesichts der Flüchtlingsthematik ist zurzeit jedoch eine Aufwertung von Kommunalpolitik zu beobachten. Hier weiterhin auf die Potenziale von Frauen als der Hälfte der Bevölkerung zu verzichten, wäre sträflich. Ein Paritätsgesetz würde, wie die Erfahrungen in Frankreich zeigen, in relativ kurzer Zeit Abhilfe schaffen. Parteien und Wählergruppen würden ganz anders als bisher unter Druck gesetzt, Frauen für ihre Listen zu gewinnen. Hierfür könnte vor allem das große Reservoir der zivilgesellschaftlich engagierten Frauen erschlossen werden → .

5. Kommunalpolitische Partizipation attraktiver machen

Um mehr Frauen zu gewinnen, muss allerdings Kommunalpolitik insgesamt modernisiert und attraktiver gestaltet werden. Entscheidend ist, dass auch für Menschen mit einem geringen Zeitbudget (wie zum Beispiel mit beruflichen und/oder familiären Pflichten) die Mitwirkung möglich ist. Die zeitgemäße Ausgestaltung kommunalpolitischer (Partizipations-)Strukturen ist mit Sicherheit ein lohnendes Feld für die kommunalen Spitzenverbände wie natürlich auch für die Parteien und Wählervereinigungen.

6. Parteien in die Pflicht nehmen

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

7. Parteien als Plattformen für Engagierte

Die Parteien stehen heute ohnehin vor großen Herausforderungen: Sie benötigen eine zeitgemäße und breite Nachwuchsgewinnung, um eine vielfältiger gewordene Gesellschaft angemessen abzubilden. Denn das vielfach beklagte Repräsentationsdefizit der Parteien betrifft nicht nur die Geschlechter, sondern auch verschiedene Altersgruppen oder die Partizipation von Menschen aus unterschiedlichen sozialen Schichten sowie von Menschen mit Migrationshintergrund. Es sind in den Parteien also künftig vor allem Frauen und Männer *in ihrer Vielfalt* gefragt.

Damit dies gelingt, müssen sich die Parteien künftig vor allem als Plattformen für Engagierte mit Möglichkeiten auch zu kurzzeitigem oder projektbezogenem Engagement begreifen. Die Mobilisierung so vieler Menschen rund um die ehrenamtliche Versorgung und Integration von geflüchteten Menschen hat eindrucksvoll die hohe Engagementbereitschaft in der Bevölkerung über alle Alters- und sozialen Gruppen hinweg aufgezeigt. Darin liegt die große Chance, längerfristig mehr Menschen für ein Engagement auch in politisch-institutionellen Strukturen zu gewinnen.

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

PARITÄT IN SICHT – EIN LOHNENDES VERSPRECHEN!

INITIATIVEN IN DEN BUNDESLÄNDERN

Baden-Württemberg: „Halbe Kraft reicht nicht“ (2012) → [📄](#) / Rechtsgutachten und Soll-Vorschrift der grün-roten Landesregierung (2013) / „Volle Kraft voraus“ (2014) → [📄](#)

Bayern: Aktionsbündnis und Popularklage „Parité in den Parlamenten“ (2015) → [📄](#)

Niedersachsen: Online-Petition „Halbe/Halbe in Rat und Kreistag: Ändern Sie das Wahlgesetz!“ (2015) → [📄](#)

Nordrhein-Westfalen: „Parité statt Fraternité“ (2011) → [📄](#)

Rheinland-Pfalz: Paritätsbericht der Landesregierung (2014) → [📄](#)

Saarland: Online-Petition „Mehr Frauen in die Parlamente“ (2014) → [📄](#)

Schleswig-Holstein: Kampagne zur Erhöhung des Frauenanteils in der Kommunalpolitik bis 2018 → [📄](#)

Thüringen: „Ohne Frauen ist kein Staat zu machen“ (2014) → [📄](#)

AKTEURE/AKTEURINNEN

Bundes- und Landes-AGs kommunaler Gleichstellungsbeauftragter → [📄](#)

Deutscher Frauenrat → [📄](#)
und die Landesfrauenräte:
Bayern → [📄](#), Baden-Württemberg → [📄](#),
Niedersachsen → [📄](#), Saarland → [📄](#),
Thüringen → [📄](#)

Deutscher Juristinnenbund → [📄](#)

Helene Weber Kolleg → [📄](#)

Deutscher Frauenring → [📄](#)

RECHTSGUTACHTEN

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

Gaßner, Neusüß, Viezens (2012): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg → [📄](#) (im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg)

Laskowski (2013): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz, Argumentarium

Laskowski (2014): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen → [📄](#) (im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Thüringen)

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

WEITERFÜHRENDE LINKS

Deutscher Juristinnenbund (2014): Streitschrift: Pro Parité! → [📄](#)

Landesfrauenrat Baden-Württemberg (2014): Dokumentation Parität → [📄](#)

Laskowski (2014): Vortrag: Parité jetzt! – Mehr Frauen in die Parlamente. → [📄](#)

Lösch (2013): Gendergerechte Demokratie. Vortrag zur 75. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung im Bundesrat.

Meyer (2014): Vortrag: Parité ist machbar, Frau Nachbar! Ein Blick nach Frankreich. → [📄](#)

Schlote (2013): Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik. Befunde und Handlungsempfehlungen → [📄](#) (im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg).

ZAHLEN & QUELLEN

3. Atlas zur Gleichstellung:

Zahlen zu Frauen in Kommunalparlamenten und Landesparlamenten sowie zum Anteil an Landesregierungen und zur Zahl von Landrätinnen und Bürgermeisterinnen → [📄](#)

Deutscher Bundestag: Frauenanteile → [📄](#)
(Stand: März 2017)

Bundeszentrale für politische Bildung: Frauenanteile in den Länderparlamenten → [📄](#)
(Stand: Juni 2015)

Frauenanteile in den Kommunalparlamenten
(Stand: Dezember 2014/Januar 2015):

a) Statistische Landesämter der Bundesländer (eigene Auszählungen aufgrund der Wahlstatistiken)

b) Zweiwochendienst – Analyse → [📄](#)

Frauenanteile in den politischen Führungspositionen

a) Bundesministerinnen: eigene Auszählung aufgrund der Angaben der Bundesregierung → [📄](#)
(Stand: März 2017)

b) Landesministerinnen: eigene Auszählung aufgrund der Angaben der Landesregierungen
(Stand: März 2017)

c) Landrätinnen: eigene Auszählung aufgrund der Angaben der Landkreise (Stand: Januar 2015)

d) Bürgermeisterinnen: eigene Auszählung aufgrund der Angaben der Statistischen Landesämter (Stand: Januar 2015)

www.wahlrecht.de → [📄](#)

www.quotaproject.org → [📄](#)

www.frauen-macht-politik.de → [📄](#)

LITERATUR

Bauer, Siegfried/Seibert, Caroline/Soboth, Andrea/Strunk, Ulrike (2006): Die Beteiligung von Frauen und Männern in Entscheidungsprozessen im ländlichen Raum, gefördert durch das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Gießen.

Blaha, Barbara/Zwickelsdorfer, Oliver (2013): Geschlechterquoten in Wahlsystemen → [📄](#), Grüne Werkstattdriften Nummer 4/2013, Wien.

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

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): 3. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland → [📄](#), Berlin.

Chojecka, Julia/Lukoschat, Helga (2013): Deutschlandreport. Eine Analyse der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Bundestagswahl 2013 unter Gleichstellungsaspekten → [📄](#), Berlin.

Dahlerup, Drude (2013): Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe → [📄](#), Brüssel.

Ernst & Young (2013). Abschlussbericht: Forschungsprojekt Frauen in der Kommunalpolitik der neuen Länder → [📄](#), Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin.

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

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

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

Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke (2013): Genderranking deutscher Großstädte 2013 → [📄](#), Heinrich Böll Stiftung, Berlin.

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

Holuscha, Annette (1999): Frauen und Kommunalpolitik: kommunalpolitische Partizipation von Frauen in Baden-Württemberg am Beispiel der Stadt Ludwigsburg, Reihe: Konstanzer Schriften zur Sozialwissenschaft Bd. 51, Konstanz.

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

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

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

Magin, Raphael (2011): Die geringere Hälfte. Erscheinungsformen, Entwicklungen und Ursachen der Unterrepräsentation von Frauen in deutschen Parlamenten, Reihe Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre, Bd. 11, Berlin/Münster/Wien/Zürich/London

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

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

DIE AUTORINNEN

Dr. Helga Lukoschat

ist Vorstandsvorsitzende der EAF Berlin. Sie verfügt über umfangreiche Erfahrung in der Beratung von Unternehmen und Organisationen, in der Konzipierung und Durchführung praxisorientierter Forschungsprojekte sowie in der strategischen Steuerung von Programmen und Kooperationsprojekten sowohl in der Wirtschaft als auch in der Politik. Sie hat zahlreiche Publikationen veröffentlicht und ist als Expertin, Moderatorin oder Rednerin vielfach gefragt. Einen weiteren Schwerpunkt ihrer Tätigkeit bilden internationale Projekte zur Förderung der politischen und gesellschaftlichen Partizipation von Frauen.

Helga Lukoschat ist Mitbegründerin der EAF Berlin und war langjährig deren Geschäftsführerin.

Jana Belschner

ist selbstständige Politikwissenschaftlerin. Schwerpunktmäßig forscht und arbeitet sie zum Themenbereich „Frauen in der Kommunalpolitik“. Sie hat diverse Veröffentlichungen und Vorträge zu diesem Thema beigetragen und lebt und arbeitet zurzeit in Norwegen.

EAF BERLIN. DIVERSITY IN LEADERSHIP

Die EAF Berlin begleitet Organisationen in Veränderungsprozessen hin zu mehr Vielfalt in Führung. Als unabhängige Forschungs- und Beratungsorganisation arbeitet sie an der Schnittstelle von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft.

Die EAF Berlin berät zu den Themen Vielfalt und Chancengleichheit, Karriere und Führung, Vereinbarkeit und Resilienz sowie Demokratie und Partizipation. Sie konzipiert und realisiert praxisnahe Forschungsprojekte sowie innovative Programme und Trainings zur Personal- und Organisationsentwicklung.

Seit 2009 betreut die EAF Berlin für das Bundesfamilienministerium den Helene Weber Preis für herausragende Frauen in der Kommunalpolitik. 2011 entstand das Helene Weber Kolleg zur Förderung der Vernetzung, des Austausches sowie der Qualifizierung von Frauen in der Politik.

IMPRESSUM

MACHT ZU GLEICHEN TEILEN EIN WEGWEISER ZU PARITÄT IN DER POLITIK

2. Auflage 2017

Herausgeberin

EAF Berlin. *Diversity in Leadership*
Schumannstraße 5
10117 Berlin
Telefon +49 30 3087760-0
info@eaf-berlin.de
www.eaf-berlin.de

Gestaltung: martin zech design

Redaktion: Christiane Bonk, EAF Berlin

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Männer und Frauen sind gleichberechtigt.
Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der
Gleichberechtigung von Frauen und Männern und
wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

Grundgesetz Artikel 3 Abs. 2 Satz 2