

STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN FRAUENRATS

ZUM GESETZENTWURF VON CDU/CSU UND SPD FÜR EIN 26. GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES BUNDESWAHLGESETZES (DRUCKSACHE 19/22504)

Berlin, 2.10.2020

Nach der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag sank der Frauenanteil unter den Abgeordneten von 37,3 Prozent auf 30,7 Prozent. Mehr als 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts ist das beschämend. Bis heute waren und sind in noch jedem deutschen Parlament Männer in der Mehrheit – und zwar flächendeckend. Diese fortdauernde, strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik muss endlich überwunden werden. Sowohl unser Grundgesetz (Art. 3, Abs. 3, S. 2) als auch internationale Übereinkommen wie die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen (CEDAW) verlangen bestehende Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen.

Die Corona-Krise zeigt uns erneut: Es sind vorwiegend Männer, die richtungsweisende Entscheidungen treffen. Die Krisenbewältigung sowie Fortschritte zu wichtigen Zukunftsthemen, wie der digitalen Transformation, dem Klimaschutz oder der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts werden aber nur gelingen und demokratisch entschieden, wenn Frauen gleichberechtigt mitgestalten und so ihre Perspektiven einbringen können.

Leider liegt bisher weder ein zwischen den Koalitionsfraktionen abgestimmter noch von den Oppositionsfraktionen vorgelegter Vorschlag vor, der eine paritätische Vertretung von Frauen und Männern schon bei der nächsten Bundestagswahl sicherstellt. Wir bedauern sehr, dass diese historische Chance nicht genutzt wurde.

Als größte Frauenlobby Deutschlands fordert der DF, Parität im Wahlrecht für Listen- und Direktmandate zu verankern, er unterstützt ausdrücklich alle Bemühungen für Parität im Bundestag und fordert alle Fraktionen auf, dazu zügig Vorschläge vorzulegen.

Sowohl die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, die die Erarbeitung von konkreten Vorschlägen in dieser Wahlperiode beinhalten, als auch die Aufnahme von Parität in den Arbeitsauftrag der von CDU/CSU und SPD vorgeschlagenen Reformkommission können Parität im Deutschen Bundestag voranbringen. Es wäre erfreulich, wenn es im parlamentarischen Verfahren gelinge, beides miteinander zu verbinden und das Thema Parität noch in dieser Wahlperiode zu bearbeiten. Denn Modelle für Parität auf Bundesebene liegen auf dem Tisch. [Auch der DF macht hierfür Vorschläge.](#)

Gerne bietet der DF seine Mitwirkung in der Reformkommission an. Da der DF Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, aus Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus dem ländlichen Raum, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft vertritt, ist es aus unserer Sicht unverzichtbar, diese Breite an Interessen einzubringen.

In vielen Mitgliedsstaaten der EU werden Paritätsregelungen bereits erfolgreich angewandt, z.B. in Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal, Irland, Polen und Slowenien. Der DF würde sich wünschen, dass diesen guten Beispielen gefolgt und für den Deutschen Bundestag ein Paritätsgesetz geschaffen wird.

WIR BRAUCHEN ALLE ARGUMENTE!

#mehrfrauenindieparlamente



DREI WEGE ZUR PARITÄT

INHALT

1.	Einleitung.....	2
2.	Warum ist Geschlechterparität wichtig?.....	2
3.	Hintergrund und Anlass der im Bundestag diskutierten Wahlrechtsreform (19. Wahlperiode)	3
4.	Drei Wege und ihre Wirkung.....	4
4.1	Umstellung des Wahlsystems auf ein regionalisiertes Verhältniswahlrecht	4
4.2	Paritätische Besetzung von Direktkandidaturen unter Beibehaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts.....	6
4.2.1	Wahlkreistandem	6
4.2.2	Wahlkreisduo.....	6
5.	Paritätisch besetzte Wahllisten ohne paritätische Besetzung der Wahlkreise.....	9
6.	Fazit: Parität ist möglich!.....	10

1. Einleitung

„Frauen in die Parlamente“ – so hieß es vor 100 Jahren, als das aktive und passive Wahlrecht für Frauen eingeführt wurde und Frauen das Recht auf volle politische Partizipation erhalten haben. Ein Blick in die Parlamente Deutschlands zeigt aber, dass die Einführung des Frauenwahlrechts nicht zu einer gleichberechtigten Aufteilung politischer Macht und Verantwortung geführt hat. Frauen sind in keinem Parlament in Deutschland gleichberechtigt vertreten. Im Deutschen Bundestag sind von den 410 (mit Ausgleichsmandaten) über Liste gewählten Abgeordneten lediglich 37,1 Prozent Frauen und von den 299 direkt gewählten Abgeordneten sogar nur 21,1 Prozent Frauen. Aber auch in den Landtagen, den Kreis-, Stadt- und Gemeinderäten bleibt der Frauenanteil deutlich hinter ihrem Bevölkerungsanteil zurück. Deshalb wird Parität in den Parlamenten auf allen Ebenen intensiv diskutiert, bei den kommunalen Frauenbeauftragten, den Landesfrauenräten und den Länderparlamenten sowie im Deutschen Bundestag und in der Zivilgesellschaft.

#mehrfrauenindieparlamente heißt die Kampagne des Deutschen Frauenrats (DF) mit der im Januar dieses Jahres der Startschuss für ein breites Bündnis auf Bundesebene erfolgte. Mehr als 200 prominente Erstunterzeichner*innen aus Politik, Medien, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie zahlreiche Verbände und Einzelpersonen unterstützen die Forderung des DF nach einer paritätischen Besetzung von Listen- und Direktmandaten im Rahmen einer Wahlrechtsreform. Nur so kann das Gleichstellungsgebot aus Art. 3 Grundgesetz (GG) auch bei der Verteilung von politischer Macht und Verantwortung umgesetzt werden. Der DF fordert noch in dieser Legislaturperiode eine Wahlrechtsreform, die Geschlechterparität sicherstellt. Im Deutschen Bundestag wird derzeit eine Reform des Wahlrechts im Hinblick auf die Deckelung der maximalen Anzahl der Sitze diskutiert.

Anfang Januar 2019 kamen auf Initiative des DF Bundestagsabgeordnete aller demokratischen Fraktionen bei einem parlamentarischen Frühstück zu einem interfraktionellen Austausch zusammen. Aus diesem Treffen hat sich eine interfraktionelle Arbeitsgruppe von weiblichen Abgeordneten aus den Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP, Linken und Grünen zu einem fortlaufenden Austausch über ein Paritätsgesetz zusammengetan. An diesen Erfolg wollen wir nun anknüpfen und mögliche Wege hin zu einer geschlechterparitätischen Repräsentation von Frauen in Parlamenten konkret diskutieren.

Mit diesem Handout stellt der DF drei Wege zu Geschlechterparität im Bundestag vor.

2. Warum ist Geschlechterparität wichtig?

Obwohl bereits seit 1994 der Staat, basierend auf Art. 3 Abs. 2, Satz 2 GG, dazu verpflichtet ist, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern durchzusetzen und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, hinkt Deutschland bei der faktischen Gleichstellung sowohl dem Grundgesetz als auch dem Umsetzungsstand vieler europäischer Nachbarländer hinterher. Noch immer sind die Benachteiligungen (z.B. Arbeitszeit-, Lohn-, Renten- und Karrierelücke) auf dem Arbeitsmarkt nicht überwunden. Aber auch in der Politik gehören Frauen in den wenigsten politischen Gremien und Ebenen gleichberechtigt dazu. Das liegt insbesondere an strukturellen Benachteiligungen beim Zugang zu den Wahlämtern. Die Chance auf einen günstigen Listenplatz bzw. von der eigenen Partei als Direktkandidat*in aufgestellt zu werden, ist in der Praxis nicht für alle gleich. Festgefahrene, männlich dominierte Parteistrukturen, stereotype Rollenbilder sowie mangelnde Vereinbarkeit von parteipolitischem Ehrenamt und Familie und Beruf erschweren nicht nur den Einstieg in die, sondern insbesondere den Aufstieg innerhalb der Parteienpolitik.

Teils intransparente Auswahlverfahren der Kandidat*innen, mangelnde Ansprache an Frauen zu kandidieren und männlich dominierte Entscheidungsgremien führen schon zu einem numerischen Ungleichgewicht bei den Kandidat*innenaufstellungen. In Zeiten, in denen Frauen, und immer häufiger auch Männer, zwischen Beruf und Familie zerrieben werden, weil ihnen der größte Anteil an Haus-, Familien- und Sorgearbeit zugeschrieben wird, bleibt kaum Gelegenheit für zeitintensive Gremiensitzungen, die oft am späten Abend stattfinden. Frauen leisten immer noch gut anderthalb mal so viel unbezahlte Sorgearbeit wie Männer, wodurch ihnen ein sehr viel geringeres Zeitbudget zur Verfügung steht. Männern wird per se eine bessere Führungsqualität und ein größerer Sachverstand zugeschrieben. Niemand fragt einen Mann, wie er sein politisches Amt mit der Familie vereinbaren kann oder ob er sich das Amt wirklich zutraue. Diese diskriminierenden Strukturen sind so tief verankert, dass sie kaum noch auffallen und Barrieren schaffen, die dafür sorgen, dass Frauen und Männer mit ungleichen Startbedingungen für politische Ämter ins Rennen gehen.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist integraler Bestandteil des Grundgesetzes und mit der Verortung in Art. 3 GG ein Grundrecht mit hohem Rang. Solange Frauen keinen gleichberechtigten Zugang zu politischen Ämtern haben und die gleichen Rechte wahrnehmen können, ist eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern nicht umgesetzt.

Mit einem Paritätsgesetz können diese strukturellen Hindernissen überwunden, die Privilegierung männlicher Kandidaten beseitigt und Chancengleichheit geschaffen werden. Der Gesetzgeber muss eine paritätische Repräsentation von Frauen garantieren. Die letzten 70 Jahre zeigen: Ohne verbindliche Regelungen ist auch in Parlamenten und Politik eine gleichberechtigte Teilhabe nicht zu erreichen.

3. Hintergrund und Anlass der im Bundestag diskutierten Wahlrechtsreform (19. Wahlperiode)

Die gesetzliche Größe des Bundestages sieht derzeit 598 Abgeordnetensitze vor. Gewählt wird in einem **personalisierten Verhältniswahlrecht**. Die Hälfte der Mandate wird direkt in den 299 Wahlkreisen an die Kandidat*innen mit den meisten **Erststimmen** verteilt und die andere Hälfte der Mandate wird über das Verhältniswahlrecht auf die Landeslisten der Parteien verteilt. Soweit die Theorie – in der Praxis gab es seit der letzten Verkleinerung des Deutschen Bundestages auf 598 Abgeordnete ab der 15. Wahlperiode (seit 2002) wegen der Überhangmandate in einzelnen Bundesländern und wegen der Ausgleichsmandate (seit 2013) immer mehr als 598 Abgeordnete (Bei den Bundestagswahlen 2002: 603, 2005: 614, 2009: 622, 2013: 633 und aktuell seit 2017: 709 Abgeordnete). Warum?

Die Zweitstimme bestimmt die Größe der Fraktionen im Deutschen Bundestag. Gewinnt eine Partei mehr Direktmandate als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen entstehen sog. Überhangmandate, die seit der letzten Wahlrechtsreform vollständig ausgeglichen werden, damit das Verhältnis zwischen den Parteien nach dem Zweitstimmenergebnis gewahrt bleibt. Zudem erfolgt vorab abhängig von der Wahlbevölkerung eine Verteilung der Mandate auf die einzelnen Bundesländer (Regionalquote).

Dieses System führt dazu, dass im 19. Bundestag 709 statt 598 Abgeordnete sitzen – so viele Abgeordnete wie nie zuvor. Prognosen gehen davon aus, dass der nächste Bundestag eine Größe von über 800 Abgeordneten überschreiten könnte.

Die vom Bundestag deswegen angestrebte Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestages gilt seit April 2019 als vorerst gescheitert. Auf der Abschlussitzung der von Bundestagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble (CDU) eingesetzten Wahlrechtskommission konnten sich die Vertreter*innen der Fraktionen nicht auf ein gemeinsames Modell zur Lösung des Problems einigen. Nicht nur die Vertreter*innen von FDP, Linke und Grüne, sondern auch der SPD stimmten gegen Schäubles Vorschlag.

Dieser sieht eine Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 270 vor und das Tolerieren von bis zu 15 Überhangmandaten für eine Partei, ohne dass diese für die anderen Parteien ausgeglichen werden. Nach diesem Modell hätte der Bundestag auf Basis der Wahlergebnisse von 2017 nur 641 Mitglieder gehabt. Kernkritik an Schäubles Vorschlag ist, dass damit das Zweitstimmenergebnis zugunsten der Partei(en) mit vielen Überhangmandaten verfälscht würde. Im konkreten Fall würden insbesondere CDU/CSU davon profitieren 15 Überhangmandate nicht auszugleichen, da sie die meisten Direktmandate gewinnen würden.

Schon in der vergangenen Wahlperiode hatten sich die Fraktionen im Bundestag nicht auf eine Wahlrechtsreform einigen können.

Einen neuen Anlauf zur Verkleinerung des Bundestages startet nun die Opposition. FDP, Linke und Grüne stellten am 11. Oktober 2019 einen gemeinsamen Gesetzentwurf vor, der eine Reduzierung der Wahlkreise auf 250 (statt 299) und eine gesetzliche Größe des Bundestages von 630 (statt 598) Parlamentssitzen vorsieht. Allerdings berücksichtigt auch dieser Vorschlag keine Paritätselemente. Damit geht die Diskussion über eine Wahlrechtsreform in dieser Wahlperiode weiter.

4. Drei Wege und ihre Wirkung

Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht dem Bund bei der Ausgestaltung des Wahlrechts einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt (vgl. BVerfGE 59, 119 (124)).

Das Grundgesetz schreibt in Art. 38 GG lediglich Wahlgrundsätze (allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim) vor und bestimmt das Wahlalter. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts hingegen liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder.

Welche Möglichkeiten der Gesetzgeber hat, eine paritätische Besetzung des Deutschen Bundestages mit beiden Geschlechtern sicherzustellen, wird im Folgenden dargelegt. Der Deutsche Frauenrat sieht drei verschiedene Möglichkeiten, paritätische Regelungen für Wahlen in den Deutschen Bundestag, sowohl für die Direktwahl der Wahlkreiskandidat*innen (Erststimme) und als auch für die Wahl der Abgeordneten über die Landeslisten (Zweitstimme) einzuführen. Diese Vorschläge eignen sich auch für die Gestaltung von Landtags- und Kommunalwahlgesetzen.

4.1 Umstellung des Wahlsystems auf ein regionalisiertes Verhältniswahlrecht

In einigen EU-Ländern, u.a. Schweden und Finnland, wird nach Verhältniswahlrecht gewählt. Ein System, das grundsätzlich auch für Deutschland denkbar ist.

Dieses Modell sieht einen Wechsel zum Einstimmenwahlrecht und damit die Abschaffung der Direktmandate vor. Dadurch sind Überhangmandate und Ausgleichsmandate ausgeschlossen. Durch alternierende Besetzung der Listen mit Frauen und Männern (Reißverschluss) kann Parität erreicht werden, wenn dies eine zwingende Voraussetzung für die Zulassung des Wahlvorschlages ist. Mit nur einer Stimme würden

die Wähler*innen Listen wählen, durch die in etwa gleich viele Männer und Frauen in den Bundestag einzögen. „In etwa“, da es für die Verteilung darauf ankommt, mit welchem Geschlecht die Liste beginnt und an welcher Stelle die Liste schließt.

Für die Wahlvorschläge sind sowohl Landes- als auch Bundeslisten, besser: eine Kombination von beiden, möglich.

Konkretes Modell für ein regionalisiertes Verhältniswahlrecht

Die gesetzliche Zahl von Abgeordneten wird auf 640 festgelegt. Die Wahlkreise und damit die Direktmandate entfallen. 598 Abgeordnete werden über die Landeslisten der Parteien ermittelt, die bundesweit mindestens 5 Prozent aller gültigen Stimmen erzielen. Es ist die Angelegenheit der jeweiligen Landespartei auf den Listen für eine regionale Ausgewogenheit zu sorgen. Die Listen werden alternierend Mann/Frau oder umgekehrt besetzt. Nur dann erfüllt der Wahlvorschlag die Voraussetzung für die Zulassung zur Wahl.

Personen, die als divers im Personenstandsregister eingetragen sind, können auf jedem beliebigen Platz kandidieren.

Für die großen Bundesländer sind auch 2-3 regionale Listen statt einer Landesliste denkbar.

42 Abgeordnete werden über Bundeslisten ermittelt. Hierzu stellen die Parteien Bundeslisten auf, die ebenfalls alternierend besetzt sind und für die ansonsten die gleichen Regeln gelten wie für die Landeslisten.

Eine paritätische Besetzung des Parlaments würde hiermit erleichtert, da hier lediglich Wahllisten geschlechterparitätisch besetzt werden müssten. Auch ließe sich die Größe des Bundestages damit zuverlässig regulieren, weil keine Überhang- und Ausgleichsmandate mehr entstünden und damit auch keine Verzerrung des Stimmenverhältnisses. Bei einer reinen Verhältniswahl erhält eine Partei, genau den Anteil an Sitzen im Parlament, den es bei den Wahlen nach dem Stimmenverhältnis erzielt hat. Dazu hat jede Stimme den gleichen Erfolgswert und beeinflusst die Zusammensetzung des Parlaments in gleicher Weise. Wenn ein Teil der Mandate über Bundeslisten ermittelt wird, besteht für die Parteien die Möglichkeit, ihr Spitzenpersonal bundesweit auf den Wahlscheinen zu präsentieren.

Andererseits haben die Wähler*innen durch die Abschaffung der Wahlkreise keine Möglichkeit mehr, eine*n Direktkandidat*in zu wählen und damit keinen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages. Allerdings besteht auch derzeit nur die Auswahl unter den von den Parteien vorgeschlagenen Direktkandidat*innen. Zudem ist durch den Einzug der Kandidat*innen über die Listenmandate die Repräsentanz der entsendenden Wahlkreisregion ebenso gesichert.

Parität lässt sich jedoch auch im bestehenden personalisierten Verhältniswahlrecht erreichen. Hier ist eine paritätische Vertretung von Frauen und Männern nur dann erreichbar, wenn Parität sowohl bei den Direktmandaten als auch bei den Listenmandaten hergestellt wird.

4.2 Paritätische Besetzung von Direktkandidaturen unter Beibehaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts

Unter Beibehaltung der Direktmandate werden verschiedene Paritätsmodelle diskutiert, die einen Kandidaten und eine Kandidatin bei Aufstellung der Direktkandidat*innen in den Wahlkreisen vorsehen. Die Umsetzung dieser Varianten hätte zur Konsequenz, dass die Anzahl der Wahlkreise halbiert werden und die Wahlkreise damit vergrößert werden müssten. Im Gegenzug würden in den dann größeren Wahlkreisen zwei Abgeordnete direkt gewählt werden: ein Mann und eine Frau. Möchte man auch noch das Größenproblem lösen, müsste das Verhältnis zwischen Direkt – und Listenmandaten von derzeit 50:50 auf 40:60 oder 30:70 verändert werden.

In beiden Modellen müssten die Listen, wie oben beschrieben, alternierend besetzt sein, um zur Wahl zugelassen zu werden.

Für die Wahl der Wahlkreiskandidat*innen mit der Erststimme, gibt es zwei Möglichkeiten einer geschlechterparitätischen Aufstellung:

4.2.1 Wahlkreistandem

Hier werden für jeden Wahlkreis im Rahmen der Persönlichkeitswahl von jeder politischen Partei jeweils eine Frau und (!) ein Mann (Tandem) aufgestellt. Nur paritätische Vorschläge werden zur Wahl zugelassen. Die Wähler*innen wählen, wie bisher mit der Erststimme, den Wahlkreisvorschlag einer Partei, also ein Tandem. Gewählt ist dann das Tandem mit den meisten Stimmen. Es bliebe somit bei einem Zweistimmen-Wahlsystem.¹ Allerdings besteht die Befürchtung, dass die Zahl der Überhangmandate tendenziell steigen könnte, weil bei knappen Ergebnissen gleich zwei Überhangmandate entstünden.

4.2.2 Wahlkreisduo

Hierbei können die Parteien jeweils einen Mann und eine Frau als Wahlkreiskandidat*in vorschlagen. Jede*r Wähler*in hätte 3 Stimmen – eine Stimme für die Partei (bisherige Zweitstimme), eine Stimme für einen Wahlkreiskandidaten und eine Stimme für eine Wahlkreiskandidatin. Gewählt ist dann jeweils der Mann mit den meisten Stimmen und die Frau mit den meisten Stimmen im Wahlkreis. Es würde ein Dreistimmen-Wahlrecht entstehen, das nicht nur ein Stimmensplitting zwischen Parteistimme und Direktstimme sondern auch bei den Direktkandidat*innen selbst erlaubt. Auch Einzelbewerbungen wären weiterhin möglich. Folgendes Gedankenspiel soll dies veranschaulichen:

¹ In Frankreich wurde für die Wahlen zu den Départementräten 2015 die Zahl der Wahlkreise von 3971 auf 2054 reduziert und eine Geschlechterparität eingeführt. Jede Partei kann in einem Wahlkreis nur einen Zweier- Wahlvorschlag einreichen, d.h. ein Mann und eine Frau treten im Tandem an. Es handelt sich um eine obligatorische Zweierkandidatur. Zudem braucht dieser Zweier-Wahlvorschlag fortan mindestens 12,5 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang, um sich für die entscheidende Stichwahl zu qualifizieren.

Gedankenspiel: Wahl eines Wahlkreisduos

Hypothetisch: Wahlkreis a) im Bundesland X		
Erststimme für den Wahlkreis-kandidaten	Zweitstimme für die Wahlkreis-kandidatin	Drittstimme für die Wahl einer Landesliste (Partei)
Kandidat A CDU 60.000 Stimmen	Kandidatin B CDU 40.000 Stimmen	CDU
Kandidat C SPD 40.000 Stimmen	Kandidatin D SPD 30.000 Stimmen	SPD
Kandidat E Bündnis 90/DIE GRÜNEN 30.000 Stimmen	Kandidatin F Bündnis 90/DIE GRÜNEN 50.000 Stimmen	Bündnis 90/DIE GRÜNEN
...	...	

Abbildung 1: Wahl eines Wahlkreisduos. Quelle: Eigene Darstellung.

Im o.g. Beispiel ziehen für den Wahlkreis a) die Kandidatin F von Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Kandidat A der CDU als Wahlkreisduo in den Bundestag ein. Beide Kandidat*innen vertreten ihren Wahlkreis selbstständig. Im Unterschied zum Tandemmodell können die Kandidat*innen je nach Stimmenergebnis von unterschiedlichen Parteien stammen. Die Wähler*innen erhalten drei Stimmen, können ihre Stimme aber auch nur einer Kandidatin oder nur einem Kandidaten geben. Damit wird sichergestellt, dass nicht zwei Kandidaten bzw. Kandidat*innen gleichen Geschlechts gewählt werden können.

Gegen eine Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise wird oft angeführt, dass die Betreuung der Wahlkreise dann nicht mehr zu gewährleisten sei, weil sie für eine*n Abgeordnete*n zu groß würden. Allerdings hat schon heute nicht jede Partei in jedem Wahlkreis eine*n Abgeordnete*n. Üblich ist vielmehr, dass Abgeordnete die Betreuung der Nachbarwahlkreise übernehmen, in denen es keine*n Abgeordneten der eigenen Partei gibt. Zudem müssten sich nicht – wie oft befürchtet – zwei Abgeordnete unterschiedlicher Parteien über die Vertretung eines Wahlkreises einig werden, sondern sie vertreten den gesamten Wahlkreis jeweils in eigenständiger Funktion. Eine Aufteilung des Wahlkreises erfolgt nicht.

Eine paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern wäre mit diesem Modell ebenso wie mit dem Tandemmodell erreicht, da unabhängig von der tatsächlich abgegebenen Anzahl der Stimmen für eine*n Kandidat*in, immer die Frau und der Mann mit den meisten Stimmen gewählt werden.

Für den Bundestag favorisiert der Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Thomas Oppermann das Modell der Wahlkreisduos in einem Drei-Stimmen Wahlsystem. Oppermann schlägt konkret vor, die Anzahl der Wahlkreise von aktuell 299 auf 120 zu reduzieren, womit auch aufgrund reduzierter Überhang- bzw. Ausgleichsmandate, die Anzahl der Mandate im Bundestag insgesamt begrenzt würden. Die Parteien in den erheblich vergrößerten Wahlkreisen würden zur Aufstellung eines Wahlkreisduos verpflichtet.

Bei Einführung einer solchen Regelung sind keine weiteren Sanktionen erforderlich. Dadurch, dass der Mann und die Frau mit den meisten Stimmen gewählt sind, besteht die Sanktion in der Verringerung der

eigenen Chancen der Partei, die nur einen Mann oder nur eine Frau in einem Wahlkreis aufstellt. Die Chance zwei Mandate zu erringen, hat nur die Partei, die sowohl einen Mann als auch eine Frau nominiert.

Für das Wahlkreisduo spricht auch die erweiterte Wahlfreiheit der Wähler*innen in Bezug auf die Kandidat*innen. Sie können (müssen aber nicht) mit ihrer Erst- und Zweitstimme einen Mann und eine Frau wählen, die auch unterschiedlichen Parteien angehören können und mit ihrer Dritt-Stimme eine Partei wählen. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 GG verbietet es dem Staat, die Bürger*innen inhaltlich zu einer Entscheidung zu verpflichten. Die Wähler*innen müssen ihre Stimme frei von jeglichem Zwang und Beeinflussungen abgeben können. Durch die Beibehaltung der Wahlfreiheit in diesem Modell sehen Jurist*innen einen verfassungsrechtlich machbaren Weg zur Umsetzung von Geschlechterparität bei Direktmandaten. Das Tandemmodell bietet diese Wahlfreiheit nicht, sodass es für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung sehr wahrscheinlich größere Hürden zu überwinden hat.

Wie sich eine paritätische Quotierung bei Vergabe der Direktmandate in Kombination mit einer paritätischen Besetzung der Wahllisten auf die Geschlechterverteilung im Bundestag auswirken kann, veranschaulicht folgende Simulation:

Gedankenspiel: Quotierung der Direktmandate im 19. Bundestag

Würden für die Wahlen zum Deutschen Bundestag zusätzlich zu den Wahllisten auch die Direktmandate paritätisch verteilt, indem in jedem Wahlkreis Wahlkreisduos antreten und eine Reduzierung der Wahlkreise auf 120 erfolgen, dann hieße das, ausgehend von den Wahlergebnissen zu Beginn der 19. Wahlperiode, dass bei 120 Wahlkreisen im Duo 240 Mandate insgesamt entstünden. Bei einer paritätischen Aufstellung gingen 120 Mandate an Frauen und 120 an Männer. Legt man auch hier die Ergebnisse der 19. Wahlperiode mit 410 (inklusive Ausgleichsmandaten) gewählten Abgeordneten zugrunde, läge die Anzahl der weiblichen Abgeordneten zusammen mit der Anzahl der weiblichen Listenmandate bei 325 und damit bei 50 Prozent (s. Abbildung 2).

	Gesamt	Männer	Frauen
Direktmandate	299	233	66
Tatsächliche Listenmandate	410	258	152
Gesamt	709	491	218
		Differenz: 53 Frauen	Differenz: 54 Frauen
Hypothetisch: Direktmandate mit 50%-Quotierung bei Reduzierung der Wahlkreise	240	120	120
Hypothetisch: Listenmandate mit 50%-Quotierung	410	205	205
Gesamt	650	325	325

Frauenanteil insgesamt: 50 %

Abbildung 2: Quotierung der Direktmandate im 19. Bundestag. Quelle: Eigene Darstellung.

5. Paritätisch besetzte Wahllisten ohne paritätische Besetzung der Wahlkreise

Bei Listenwahlen ist eine paritätische Vertretung durch die Vorgabe des Reißverschlussprinzips (weiblich, männlich, weiblich, männlich oder umgekehrt) erreichbar (s.o.).

Über die Frage, ob der erste bzw. letzte Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt wird, entscheidet die jeweilige Wahlversammlung der Parteien. Menschen, die nach dem Personenstandsrecht weder dem weiblichen noch männlichen Geschlecht zugeordnet werden, können entweder im Rahmen der Wahlversammlung entscheiden, ob sie auf einem Listenplatz für Frauen oder Männer kandidieren wollen (Modell Brandenburg) oder unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren (Thüringer Modell). Alternde Listen sind Voraussetzung für die Zulassung des Wahlvorschlags.

Brandenburg und Thüringen haben in diesem Jahr Paritätsgesetze beschlossen, die eine Quotierung der Listenmandate im Reißverschlussprinzip vorsehen.

Allerdings würde die Anwendung dieser Regelung auf das aktuelle Brandenburger Wahlergebnis nicht zu einer paritätischen Besetzung des Landtages führen, weil nur bei den Listenmandaten nicht aber bei den Direktmandaten Parität erreicht würde.

Wie paritätisch besetzte Wahllisten auf die Sitzverteilung des Deutschen Bundestag wirken könnten, wird im Folgenden anhand der Wahlergebnisse zu Beginn der 19. Wahlperiode simuliert:

Gedankenspiel: Quotierung nur der Wahllisten im 19. Bundestag

Würden für die Wahlen zum Deutschen Bundestag nur die Listenmandate paritätisch besetzt, dann hieße das, ausgehend von den Wahlergebnissen zu Beginn der 19. Wahlperiode, dass von den durch Überhang- und Ausgleichsmandaten tatsächlich entstandenen 410 Listenmandaten im Optimalfall² 205 Mandate an Frauen und 205 Mandate an Männer gingen. Allerdings sind von den 299 direkt gewählten Abgeordneten nur 66 Frauen, sodass zusammen mit den 205 über Listenmandate gewählten Frauen nur 271 weibliche Abgeordnete in den Deutschen Bundestag gewählt wären. Dies entspricht, ausgehend von 709 Mandaten insgesamt, einem Frauenanteil von 38,2 Prozent (s. Abbildung 3).

² Im Optimalfall deshalb, da es für die Verteilung der Mandate darauf ankommt mit welchem Geschlecht die Liste beginnt und an welcher Stelle die Liste schließt, sodass von einer in etwa gleichen Verteilung ausgegangen werden muss.

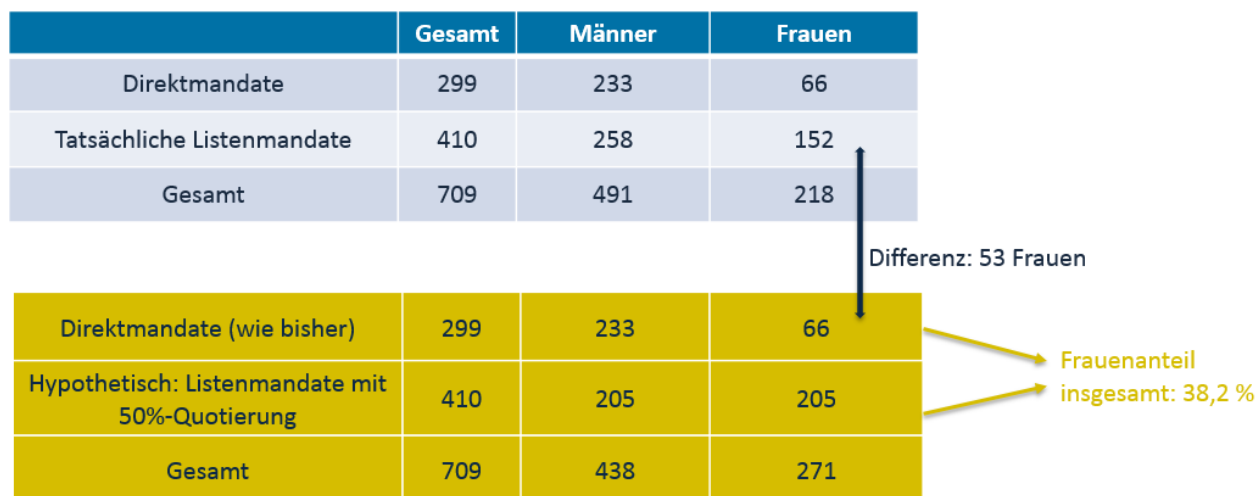


Abbildung 3: Quotierung der Wahllisten im 19. Bundestag. Quelle: Eigene Darstellung

Mit diesem Modell würde sich der Frauenanteil zwar erhöhen, er läge jedoch nur knapp über dem Anteil der letzten Bundestagswahl 2013 und würde noch nicht einmal 40 Prozent erreichen. Eine paritätische Besetzung von Wahllisten ist damit allenfalls ein erster Schritt zur Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag, aber eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern ist hiermit alleine nicht zu erzielen. Aktuell sind von den 410 (mit Ausgleichsmandaten) über Liste gewählten Abgeordneten 37,1 Prozent Frauen und von den 299 direkt gewählten Abgeordneten nur 21,1 Prozent Frauen. Hier liegen die größten Probleme, denn in rund 80 Prozent der aussichtsreichen Wahlkreise werden männliche Kandidaten von den Parteien nominiert. Als Gründe hierfür werden Kriterien wie lokale Machtstellung, für den Wahlkreis geleistete Dienste, Parteiideologie, das Ausmaß der Parteikonkurrenz im Wahlkreis und nicht zuletzt individuelle Erfolgsaussichten angeführt, die dazu führen, dass mehr Männer als Frauen für Direktmandate aufgestellt werden, weil dies als „erfolgsversprechender“ angesehen wird.

6. Fazit: Parität ist möglich!

Die aufgeführten Modelle zeigen: Parität ist möglich! Die Umsetzung hängt allein vom politischen Willen ab. Rechtliche Argumente für die Verfassungsmäßigkeit eines Paritätsgesetzes mit einer verbindlichen paritätischen Verteilung von Listen- und Direktmandaten gibt es hinreichend.³ Mit den Modellen und Argumenten muss sich der Deutsche Bundestag nun auseinandersetzen.

In den Länderparlamenten steht Parität momentan im Fokus. Brandenburg und Thüringen haben bereits Paritätsgesetze verabschiedet, die zumindest eine 50/50 Prozent Quote für Listenmandate vorsehen. Weitere Länder diskutieren die Einführung von quotierten Listen- und Direktmandaten bzw. haben bereits konkrete Gesetzentwürfe entwickelt, darunter Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen, Niedersachsen, NRW und Bayern. In Bayern hat eine Initiative mit einer Popularklage beim Bayrischen Verfassungsgerichtshof die Prüfung der Rechtmäßigkeit fehlender paritätischer Wahlvorschlagsregelungen erwirkt. Die Beschwerde gegen das Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofes wurde vom BVerfG zugelassen.

³ Vgl. zum Meinungsstand Deutscher Frauenrat (2019). Mehr Frauen in die Parlamente – Informationen über und Argumente für Paritätsgesetze in Bund und Ländern.



Im Zuge der im Bundestag diskutierten Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestages muss Parität sichergestellt werden. Sollte es zu keiner Einigung kommen, ist alternativ die Einsetzung einer Kommission notwendig, um konkrete Paritätsmodelle zu diskutieren und einen Paritätsgesetzentwurf (für Listen- und Direktmandate) zu entwickeln.

Was in den Bundesländern möglich ist, sollte auch für die Bundesebene möglich sein.

Autorinnen

- /// Elke Ferner, Vorstand Deutscher Frauenrat/ Leiterin Fachausschuss Parität in Parlamenten und Politik
/// Sheyda Weinrich, Referentin Nationale Gleichstellungspolitik/ Koordinatorin Fachausschuss Parität
Kontakt: weinrich@frauenrat.de

Weiterführende Informationen

Weitere Informationen zum Thema Parität und der Kampagne finden Sie unter der Kampagnenwebseite des DF: <https://www.frauenrat.de/die-kampagne-mehrfrauenindieparlamente/>

Deutscher Frauenrat (2019). Mehr Frauen in die Parlamente – Informationen über und Argumente für Paritätsgesetze in Bund und Ländern. Online abrufbar unter: <https://www.frauenrat.de/die-kampagne-mehrfrauenindieparlamente/>

Stimmen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft

Amann, Melanie / Hoffmann, Christiane (2018): Interview mit Udo di Fabio: „Ich käme nie auf die Idee, eine Frau mit ‚Kollege‘ anzureden“, Spiegel Online.

Behnke, Joachim (2018): Welches Wahlrecht braucht das Land? Stuttgarter Nachrichten online.

Brosius-Gersdorf, Frauke (2019): Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen. In: djbZ 2/2019, S. 57 – 60.

Deutscher Bundestag (2008): Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern. WD 3-008/08.

Deutscher Bundestag (2017): Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes. WD 3 – 3000 – 101/17.

Durovic, Anja (2018): Towards Solving the Political Gender Imbalance Puzzle: A Mixed Methods Analysis of Parity in France, in: American Political Science Association (APSA), Boston.

Eubel, Cordula (2019): Annegret Kramp-Karrenbauer: Ich bin eine Quotenfrau! Der Tagespiegel online.

Fonseca & Espírito-Santo (2008): Quotenfrauen. Kandidatinnen, Listen- und Direktmandate im deutschen Wahlsystem. In: WZB-Mitteilungen, H. 120, S. 42-44.

Fontana, Sina (2019): Parität und Wahlrechtsgleichheit. In: djbZ 3/ 2019, S. 128 – 130.

Laskowski, Silke Ruth (2019): Schritt zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe – Das Brandenburger Paritätsgesetz, Legal Tribune Online.

Landtag Brandenburg (2019): Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes - Parité-Gesetz vom 12. Februar 2019.

Landtag Thüringen (2019): Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung vom 20.3.2019

Laskowski, Silke Ruth (2018): Zeit für Veränderungen: ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, in: Recht und Politik: Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik, Berlin, S. 391–403.

Lembke, Ulrike (2018): Neue Modelle: Die Idee eines Paritätsgesetzes in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung.

Lukoschat, Helga & Belschner, Jana (2019): Ein Wegweiser zu Parität in der Politik. 3. Auflage, September 2019.

Oppermann, Thomas / Klecha, Stefan (2018): Quadratur des Kreises. Kleiner, weiblicher, besser – eine Reform des Wahlrechts für den Bundestag, FAZ online.

Röhner, Cara (2019): Ungleichheit und Verfassung – Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse, Weilerswist.

Röhner, Cara (2019): Gerechte Staatlichkeit – Zur politischen Gleichheit von Frauen in der Demokratie und dem Bedarf eines Paritätsgesetzes. In: djBZ 3/ 2019, S. 125 – 128.

Steg, Christian (2018): Mehr Frauen braucht das Land – Wie ein Paritätsgesetz zur Gleichberechtigung in der Politik beiträgt, in: Sebastian Liebold, Tom Mannewitz, Madeleine Petschke, Tom Thieme (Hrsg.): Demokratie in unruhigen Zeiten: Festschrift für Eckhard Jesse, Baden-Baden, S. 345–354.

Wappler, Frederike (2019): Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Analysen und Argumente, Nr. 369/ September 2019.

Wintermantel, Vanessa (2019): Die Hälfte von allem – Warum ein Paritätsgesetz die Demokratie stärkt. In: WZB Mitteilungen, S. 38-40, Heft 164, Juni 2019.