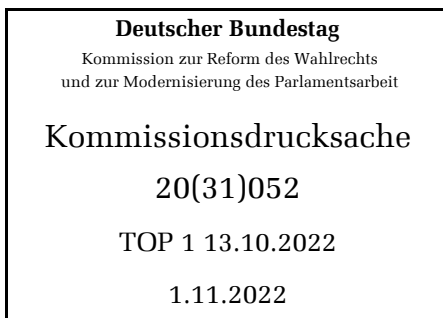


Dr. Anna Gloßner  
anglossn@uni-mainz.de



Mainz, den 31. Oktober 2022

---

VORSCHLÄGE ZUR ERHÖHUNG DES FRAUENANTEILS  
IM BUNDESTAG –  
EINE STELLUNGNAHME

---

In den Sitzungen der Wahlrechtskommission zu Parität<sup>1</sup> wurden verschiedene Vorschläge zur Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag diskutiert. Sie werden im Folgenden dargestellt und erörtert. Daneben findet sich am Ende dieser Stellungnahme ein Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik beispielhaft skizziert.

\*\*\*

### **Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik**

#### **Vorschlag**

In der Kommissionsdrucksache 20(31)042 schlage ich die Einführung eines Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik nebst Einsetzung einer Kodex-Kommission vor.

#### **Ergänzende Anmerkungen zur Wirksamkeit**

Frau Dr. Wawzyniak stellt in der Kommissionsdrucksache 20(31)044 die Wirksamkeit des Vorschlags in Frage, da dem Kodex keine rechtliche Verbindlichkeit zukomme. Dagegen lässt sich Folgendes einwenden: Rechtliche Unverbindlichkeit ist nicht gleichzustellen mit rechtlicher Bedeutungslosigkeit.<sup>2</sup> Für die Politik verdeutlicht dies das Beispiel des Koalitionsvertrags.

---

<sup>1</sup> 4. Sitzung am 12.05.2022, 11. Sitzung am 29.09.2022 und 12. Sitzung am 13.10.2022.

<sup>2</sup> So auch *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1803) für den Koalitionsvertrag.

Der Koalitionsvertrag ist eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren im Bundestag vertretenen Parteien.<sup>3</sup> Letztere verpflichten sich wechselseitig dazu, ein bestimmtes Programm einzuhalten mit dem gemeinsamen Ziel der Regierungsbildung. Die interne Zustimmung der Parteien zu Koalitionsvereinbarungen erfolgt durch Beschlüsse der Parteivorstände, von Parteitag oder durch Mitgliederbefragungen.<sup>4</sup> Demnach verpflichten sich die bei den Koalitionsverhandlungen agierenden Funktionäre nicht nur gegenüber den Koalitionspartnern sondern auch gegenüber der Parteibasis.<sup>5</sup> Die Unterzeichnung erfolgt regelmäßig in Anwesenheit von Journalisten und vieler anderer Zuschauer.<sup>6</sup> Daneben wird der Text auch veröffentlicht, wodurch die Koalitionsvereinbarungen ihre öffentlichkeitsbezogene Funktion erhalten.<sup>7</sup> Die Rechtsnatur des Koalitionsvertrags ist streitig. Stellenweise wird er als politische Absprache ohne Rechtsbindungswillen eingestuft,<sup>8</sup> an anderer Stelle wird er als Vereinbarung mit verfassungsrechtlichen Gehalten betrachtet.<sup>9</sup> Einigkeit besteht jedoch dahingehend, dass die Gehalte nicht gerichtlich durchsetzbar sind.<sup>10</sup>

Der Koalitionsvertrag ist dem Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik hinsichtlich der Form mithin sehr ähnlich.<sup>11</sup> Beide Vereinbarungen sehen Absprachen mit wechselseitigen Verpflichtungen zwischen zwei oder mehreren im Bundestag vertretenen Parteien vor. Sowohl der Kodex als auch der Koalitionsvertrag sind gerichtlich nicht einklagbar. Durch die Veröffentlichung der Texte erhalten beide Vereinbarungen ihre öffentlichkeitsbezogene Funktion. Der Öffentlichkeitsbezug des Kodex reicht sogar noch über den des Koalitionsvertrages hinaus. So verpflichten sich die Parteien – jedenfalls wenn der Kodex in der von mir vorgeschlagenen Form umgesetzt wird – zu turnusmäßigen Rückmeldungen an die Kommission. Diese wertet die Rückmeldungen aus und veröffentlicht sie.

Aus den Erfahrungen mit dem Koalitionsvertrag können mithin aufgrund der Strukturähnlichkeit auch Rückschlüsse auf den Kodex gezogen werden. Die Realisierung der dort vorgesehenen Maßnahmen ist – wie auch beim Koalitionsvertrag<sup>12</sup> – wahrscheinlich. So zeigen die Erfahrungen mit dem Koalitionsvertrag, dass die Bindungswirkung nicht-rechtlicher Abmachungen als viel zu gering eingestuft wird.<sup>13</sup> Abgeordnete sind in besonders hohem Maße

---

<sup>3</sup> *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 63 Rn. 14; *Weber*, in: Weber, Rechtswörterbuch, Koalitionsvereinbarung.

<sup>4</sup> *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1800).

<sup>5</sup> *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1800).

<sup>6</sup> *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1801).

<sup>7</sup> *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1801).

<sup>8</sup> So *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 63 Rn. 15; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. 4, Art. 63 Rn. 11 f.; *Schröder*, in: v. Mangoldt u.a., GG, Bd. 2, Art. 63 Rn. 17; *Schüle*, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, S. 52 ff.

<sup>9</sup> *Zivier*, RuP 1998, 204 (206 f.).

<sup>10</sup> *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. 4, Art. 63 Rn. 12; *Klafki*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 21 Rn. 37; *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1802).

<sup>11</sup> So bereits bei *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 307 f.

<sup>12</sup> *Kloepfer*, NJW 2018, 1799 (1801).

<sup>13</sup> *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Bd. 4, Art. 63 Rn. 13: „Sie entspricht aber viel mehr den Tatsachen als die gängige Meinung, die – in einer ganz bestimmt unrealistischen Überschätzung des Rechtlichen – die Bindungswirkung nicht-rechtlicher Abmachungen viel zu gering einstuft.“

dem Zugzwang der Öffentlichkeit und dem der anderen Parteien ausgesetzt. Sie riskieren die Wiederwahl, wenn sie sich nicht an das gegebene Wort halten. *Herzog* führt in diesem Zusammenhang zutreffend aus: „Es ist ein weitverbreiteter Irrtum, dass das gegebene Wort in der Politik (und insbesondere unter Politikern verschiedener Parteien) nichts gilt. [...] Mit einem Wort: Der Politiker, der das einem anderen gegebene Wort nicht einhält, kommt sehr leicht in eine Lage, in der keiner mehr ‚ein Stück Brot von ihm nimmt‘ und in der er folglich jede politische Bewegungsfreiheit verloren hat. Es ist also nicht lediglich eine Formel, wenn hier die Verbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen unabhängig von ihrem rechtlichen Charakter behauptet wird.“<sup>14</sup> Dementsprechend steht der Wirksamkeit des Kodex nicht entgegen, dass er gerichtlich nicht einklagbar ist.

\*\*\*

Vereinzelt wurde die Wirksamkeit des Kodex auch wegen seiner inhaltlichen Ausgestaltung angezweifelt. Mildere Maßnahmen als starre Quoten würden nicht zu einem höheren Frauenanteil im Bundestag führen. Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass ein Blick ins europäische Ausland zu gegenteiligem Schluss führt. Die skandinavischen Länder weisen europaweit den höchsten Frauenanteil in nationalen Parlamenten auf, obwohl es dort keine Paritätsgesetze gibt.<sup>15</sup> Freilich ist dies auch auf parteiinterne Quotenregelungen zurückzuführen, wie Frau Ferner dies in der Sitzung der Wahlrechtskommission vom 13.10.2022 ausgeführt hat.<sup>16</sup> Diese wirken sich in Kombination mit den dort geltenden Wahlsystemen positiv auf den Frauenanteil im Parlament aus. Die eben angesprochenen Umstände sind aber nicht monokausal für den hohen Frauenanteil in den skandinavischen Parlamenten. Auch die stetige Nachwuchsförderung junger Frauen sowie weibliche Vorbilder in der Politik wirken sich begünstigend aus.<sup>17</sup> Zudem sind die skandinavischen Länder auch Vorreiter hinsichtlich Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit für Abgeordnete.<sup>18</sup> Es sind also viele Bausteine, die in ihrer Gesamtheit zum Erfolg führen.

Freilich ist nicht auszuschließen, dass einzelne Empfehlungen, auf die sich im Kodex verständigt wird, nicht wirken. Welche Maßnahmen im deutschen Wahl- und Parteiensystem konkret wirken, wird sich aber mitunter durch die Rückmeldungen der Parteien an die Kodex-Kommission zeigen. Weniger wirksame Empfehlungen können dann – ohne dass hierfür ein

---

<sup>14</sup> *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Bd. 4, Art. 63 Rn. 10.

<sup>15</sup> Frauenanteil in nationalen Parlamenten: Island (47,6 %), Schweden (47,3 %), Finnland (45,5 %) und Norwegen (45 %); vgl. Statistik des European Institute for Gender Equality, Q3-2022, abrufbar unter: [https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_pol\\_parl\\_\\_wmid\\_natparl/datatable](https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_natparl/datatable), Zugriff am 31.10.2022.

<sup>16</sup> 12. Sitzung der Wahlrechtskommission, 13.10.2022, Übertragung abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-pa-wahlrechtskommission-913464>, Zugriff am 31.10.2022 (Redebeitrag *Ferner*, 1:15:05).

<sup>17</sup> Vgl. bereits Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 6.

<sup>18</sup> Ein guter Überblick m. w. N. hierzu findet sich bei *Wissenschaftliche Dienste*, Deutscher Bundestag, WD 9 - 3000 - 012/22, S. 7-10.; ausgenommen von Frankreich werden in diesem Papier zu den europäischen Ländern ausschließlich die Regelungen der skandinavischen Länder skizziert.

langwieriges Gesetzgebungsverfahren erforderlich wäre – aus dem Kodex gestrichen werden. Wirksame Maßnahmen können weiter ausgebaut und vertieft werden.

### **Erweiterung des Vorschlags**

Um die Wirksamkeit des Kodex noch zu verstärken, könnte eine dem § 161 AktG entsprechende Norm in das Parteiengesetz aufgenommen werden. Demgemäß könnten alle Parteien gesetzlich dazu verpflichtet werden, einmal im Jahr zu erklären, ob den Empfehlungen des Kodex entsprochen wurde. Im Falle der Nichtbefolgung haben die Parteien keine gesetzlichen Sanktionen zu befürchten, sie müssen sich aber erklären. Entsprechend der Norm des § 161 Abs. 2 AktG könnte zudem gesetzlich festgehalten werden, dass die Erklärungen auf der Internetseite der Kodex-Kommission öffentlich zugänglich gemacht werden.

Neben dem Parteiengesetz könnte – alternativ oder kumulativ – in gesetzlicher Form auch beim Bundeswahlgesetz angesetzt werden. Es könnte ein Anreiz zur Befolgung des Kodex gesetzt werden. So wäre eine Reform des § 30 Abs. 3 S. 1 BWG denkbar. Dieser legt fest, in welcher Reihenfolge die Landesvorschläge auf dem amtlichen Stimmzettel aufzuführen sind. Maßgeblich ist demnach die Zahl der Zweitstimmen, die bei der letzten Bundestagswahl im Land erreicht wurde, § 30 Abs. 3 S. 1 BWG. Die übrigen Landeslisten schließen sich in alphabetischer Reihenfolge der Namen der Parteien an, § 30 Abs. 3 S. 2 BWG.

Diejenigen Parteien, die dem Kodex beitreten und diesen befolgen, könnten belohnt werden, indem die Kriterien des § 30 Abs. 3 S. 1 BWG entsprechend erweitert werden. Die Reihenfolge der Landeslisten würde sich dann neben dem erreichten Zweitstimmenanteil bei der letzten Bundestagswahl auch danach richten, ob dem Kodex beigetreten wurde. Weiterhin könnte das Kriterium der Befolgung, dessen Erreichung von der Kodex-Kommission beurteilt wird, aufgenommen werden. Damit die beiden Kriterien aber im Hinblick auf die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG zu keinem echten Befolgungszwang führen, sollte es bei der gesetzlichen Erweiterung bei einem echten Bonus bleiben. Die zusätzlichen Kriterien sollten deswegen deutlich niedriger gewichtet werden als das bereits bestehende Kriterium „Zahl der Zweitstimmen bei der letzten Bundestagswahl“.

\*\*\*

## **Mutterschutz und Elternzeit**

### **Vorschlag**

Frau Prof. Dr. Schmahl schlägt vor, Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit für Frauen und Männer im Abgeordnetengesetz zu verankern.<sup>19</sup>

### **Einordnung**

Dieser Vorschlag ist zu befürworten.

Verfassungsrechtliche Grundlage für den Mutterschutz ist Art. 6 Abs. 4 GG, nach dem jede Mutter Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft hat.<sup>20</sup> Als Fortentwicklung des Mutterschutzes sind Elternzeit und Elterngeld mittlerweile feste Institutionen in Deutschland.<sup>21</sup> Im Zuge der letzten Reformen wurde der Geltungsbereich des Mutterschutzgesetzes ausgeweitet. Anspruch auf Elternzeit haben demnach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Auszubildende, in Heimarbeit Beschäftigte und ihnen Gleichgestellte<sup>22</sup> sowie Beamtinnen und Beamte<sup>23</sup>. Einen noch größeren Adressatenkreis hat das Elterngeld, welches auch Selbstständige und Erwerbslose beziehen können.<sup>24</sup>

Grundsätzlich werden an Sitzungstagen bei Abwesenheit der Abgeordneten Kürzungen der Kostenpauschale vorgenommen, § 14 Abs. 1 S. 3, S. 4, S. 5 Abgeordnetengesetz (AbgG). Während der Mutterschutzfristen infolge Schwangerschaft haben Abgeordnete des Deutschen Bundestags jedoch gem. § 14 Abs. 1 S. 6 AbgG<sup>25</sup>, wenn sie Sitzungstagen fernbleiben Anspruch auf die ungekürzte Kostenpauschale. Dies gilt auch für den Fall der notwendigen Betreuung eines ärztlich nachgewiesenen erkrankten Kindes, welches das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Einen Anspruch auf Elternzeit bzw. Elterngeld haben Abgeordnete des Deutschen Bundestages hingegen nicht.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. Kurzmeldung zur Wahlrechtskommission vom 14.10.2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-915636>, Zugriff am 31.10.2022.

<sup>20</sup> *Wahlmann*, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, S. 161 ff.

<sup>21</sup> *Wahlmann*, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, S. 412.

<sup>22</sup> Vgl. §§ 15, 20 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2015 (BGBl. I S. 33), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760).

<sup>23</sup> Vgl. § 6 der Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen und Beamte des Bundes und die Elternzeit für Beamtinnen und Beamte des Bundes (Mutterschutz- und Elternzeitverordnung – MuSchEltZV) vom 12. Februar 2009 (BGBl. I 2009, S. 320), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 16. August 2021 (BGBl. I S. 3582).

<sup>24</sup> § 1 Abs. 1 BEEG; vgl. auch BMFSFJ, Elterngeld und Elternzeit, Broschüre vom 11.04.2022, S. 10.

<sup>25</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650).

<sup>26</sup> *Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag*, WD 9 - 3000 - 012/22, S. 4.

Damit stehen Abgeordnete im Hinblick auf Mutterschutz und Elternzeit schlechter da als nahezu alle anderen in Deutschland lebenden Eltern und werdenden Mütter.<sup>27</sup> Aufgrund dessen entscheiden sich gerade politisch aktive junge Frauen mit Kindern oder Kinderwunsch häufig gegen eine Parlamentskandidatur.<sup>28</sup> Unter anderem hieraus<sup>29</sup> folgt die Unterrepräsentanz junger Frauen im Parlament.<sup>30</sup> Deswegen ist die Einfügung von Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit in das Abgeordnetengesetz zu befürworten.

Bzgl. der Art und Weise der Umsetzung könnte man sich an den skandinavischen Ländern orientieren. In diesen Ländern finden sich zum Mutterschutz und zur Elternzeit für Abgeordnete europaweit die weitest gehenden Regelungen.<sup>31</sup> So können beispielsweise in Dänemark Mitglieder des Parlaments für eine Dauer von bis zu 12 Monaten Beurlaubung („leave of absence“) beantragen, wenn sie schwanger sind, ein Kind geboren oder adoptiert haben.<sup>32</sup> Während dieser Zeitspanne ist die temporäre Vertretung durch eine andere Person möglich.<sup>33</sup>

\*\*\*

---

<sup>27</sup> *Wahlmann*, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, S. 413.

<sup>28</sup> *Schmidt*, Vereinbarkeit von politischer Karriere und Familie, S. 8; *Wahlmann*, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, S. 145, 413.

<sup>29</sup> Weitere Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag finden sich bei *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 190 ff.

<sup>30</sup> *Wahlmann*, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, S. 27, 30, 144 ff., 413.

<sup>31</sup> S.h. bereits Fn. 18.

<sup>32</sup> § 41 Abs. 1 der Geschäftsordnung (Standing Orders of the Danish Parliament) von 2021, abrufbar unter: [https://www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/standing\\_orders\\_of\\_the\\_danish\\_parliament.ashx](https://www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/standing_orders_of_the_danish_parliament.ashx), Zugriff am 31.10.2022.

<sup>33</sup> § 41 Abs. 1, Abs. 4 der Geschäftsordnung (Standing Orders of the Danish Parliament) von 2021, abrufbar unter: [https://www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/standing\\_orders\\_of\\_the\\_danish\\_parliament.ashx](https://www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/standing_orders_of_the_danish_parliament.ashx), Zugriff am 31.10.2022.

## Einführung einer Befassungspflicht zu Gleichstellungsfragen

### Vorschlag

Frau Prof. Dr. Schmahl schlägt vor, eine Befassungspflicht mit Gleichstellungsfragen in das Parteiengesetz aufzunehmen.<sup>34</sup>

### Einordnung

Dieser Vorschlag ist zu befürworten.

Die Befassungspflicht zu Gleichstellungsfragen könnte, so Schmahl, durch eine Änderung des § 6 Abs. 2 PartG erzielt werden. Demnach wäre eine Erweiterung des Katalogs des § 6 Abs. 2 PartG denkbar, der den Parteien Regelungspflichten in Gestalt von Mindestinhalten ihrer Satzungen auferlegt. Die aufgestellten Mindestinhalte gelten grundsätzlich für die Satzungen aller Stufen.<sup>35</sup> Ein großer Teil der in § 6 Abs 2 PartG aufgeführten Pflichten versteht sich von selbst und ist ohne eigenen Regelungswert zu lesen.<sup>36</sup> Jedoch sind im Katalog des § 6 Abs. 2 PartG auch vereinzelt<sup>37</sup> – wie dies bei der Befassungspflicht mit Gleichstellungsfragen der Fall wäre – Vorschriften mit eigenem materiell-rechtlichem Regelungsgehalt enthalten.

Ob der Bundeswahlleiter eine Satzung nach geltender Rechtslage zurückweisen kann, weil sie nicht den Anforderungen des § 6 Abs. 2 PartG genügt, ist angesichts der fehlenden gesetzlichen Regelung nicht abschließend geklärt und wird unterschiedlich beurteilt. *Ipsen*<sup>38</sup> und *Schönberger*<sup>39</sup> verneinen dies. Der VGH Kassel räumt dem Bundeswahlleiter hingegen in einer älteren Entscheidung<sup>40</sup> das Recht ein, die Unterlagen zurückzuweisen, wenn die vorgelegte Satzung offenkundig den in § 6 Abs. 2 PartG vorgeschriebenen Mindestinhalt nicht aufweist (Evidenzkontrolle). Ähnlich argumentiert auch das BVerwG in einer Entscheidung aus dem gleichen Jahr.<sup>41</sup>

Die Auferlegung einer Befassungspflicht mit Gleichstellungsfragen bringt zahlreiche Vorteile mit sich: Sie wäre im Gegensatz zu Paritätsgesetzen ohne durchgreifende verfassungsrechtliche

---

<sup>34</sup> Vgl. Kurzmeldung vom 14.10.2022 zur Wahlrechtskommission, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-915636>, Zugriff am 31.10.2022.

<sup>35</sup> *Morlok*, Parteiengesetz, § 6 Rn. 6.

<sup>36</sup> *Ipsen*, in: *Ipsen*, Parteiengesetz, § 6 Rn. 6.

<sup>37</sup> So § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG, vgl. *Ipsen*, in: *Ipsen*, Parteiengesetz, § 6 Rn. 14.

<sup>38</sup> *Ipsen*, Parteiengesetz, § 6 Rn. 18: „Insbesondere ist unerheblich, ob eine vorgelegte Satzung den in Abs. 2 vorgeschriebenen (Mindest-) Inhalt aufweist.“

<sup>39</sup> *Lenski*, Parteiengesetz, § 6 Rn. 43: „Bereits dem Wortlaut des Abs. 3 S. 1 nach kann der Bundeswahlleiter eine Satzung nur zurückweisen, wenn sie insgesamt nichtig ist. [...] Zudem erscheint es fragwürdig, erst die evidente Nichterfüllung des Abs. 2 als Nichtigkeitsgrund anzusehen, werden doch auf diese Weise Fragen der Prüfungsdichte des Bundeswahlleiters und der Rechtswirksamkeit einer Satzung unzulässig vermischt.“

<sup>40</sup> VGH Kassel, NJW 1989, 2706.

<sup>41</sup> BVerwG, NJW 1989, 3297.

Bedenken durch eine Erweiterung des Katalogs des § 6 Abs. 2 PartG leicht umsetzbar. In Ergänzung zur von mir vorgeschlagenen Kodex-Lösung – welcher sie auf dem ersten Blick ähnelt – hat dieser Ansatz ebenfalls einen entscheidenden Vorteil: Sie würde alle Parteien, also nicht nur diejenigen, die sich dem Kodex unterwerfen, verpflichten.<sup>42</sup> Gleichzeitig bliebe es den Parteien freigestellt, ob und ggf. welche Gleichstellungsmaßnahmen sie ergreifen und zu welchem Ergebnis sie kommen.

Letzteres ist aber auch – gerade im Vergleich zu Kodex-Lösung – als Nachteil anzusehen. Dadurch, dass sich die Parteien nicht wechselseitig auf verschiedene Maßnahmen verständigen, sind die Parteien bei dieser Lösung nicht in gleichem Maße dem Zugzwang der anderen Parteien und auch dem der Öffentlichkeit ausgesetzt. Hinzu kommt, dass nach diesem Vorschlag keine Kodex-Kommission, welche in regelmäßigem Turnus die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft, anpasst und veröffentlicht, eingesetzt würde.

Vor dem Hintergrund, dass beide Vorschläge verschiedene Vorteile mit sich bringen, sollten beide Ansätze kumulativ umgesetzt werden. Damit die Einführung der Befassungspflicht zu Gleichstellungsfragen tatsächlich von allen Parteien umgesetzt wird, sollte im Zuge dieser Lösung auch auf eine Reform des § 6 Abs. 3 PartG hingewirkt werden. Es ist nur dann von einer parteiübergreifenden Umsetzung der Befassungspflicht auszugehen, wenn der Bundeswahlleiter diejenigen Satzungen zurückweisen darf, welche evident gegen § 6 Abs. 2 PartG verstoßen.

\*\*\*

---

<sup>42</sup> Dies könnte aber bei der Kodex-Lösung möglicherweise mit einer entsprechenden Norm zu § 161 AktG erreicht werden.



## Finanzielle Anreize

### Vorschlag

Frau Prof. Dr. Schmahl schlägt vor, finanzielle Anreize in beschränktem Umfang für diejenigen Parteien zu schaffen, die sich für Frauenfördermaßnahmen stark machen.<sup>43</sup>

### Einordnung

Die Anknüpfung an die Parteienfinanzierung wird im Zusammenhang mit Parität bereits seit geraumer Zeit diskutiert.<sup>44</sup> Die Verknüpfung kann mit Bonus oder Malus ausgestaltet werden.<sup>45</sup> Beim Malus erfolgt die Kürzung staatlicher Zuschüsse, beim Bonus wird hingegen die Möglichkeit einer Erweiterung geschaffen.<sup>46</sup>

Auch hinsichtlich des Anknüpfungspunkts wird differenziert.<sup>47</sup> Als Bezugspunkt kann darauf abgestellt werden, ob ein bestimmter Frauenanteil im Bundestag erreicht wird.<sup>48</sup> In Betracht käme aber auch, den Bonus bzw. den Malus von der Einhaltung konkreter Maßnahmen abhängig zu machen, wie z. B. von einer selbstaufgelegten Verpflichtung zur Berücksichtigung eines bestimmten Frauenanteils bei der Besetzung aussichtsreicher (Listen)plätze.<sup>49</sup> Auch könnte darauf abgestellt werden, ob überhaupt frauenfördernde Maßnahmen ergriffen werden.

Zieht das Fehlen einer selbstaufgelegten Verpflichtung zur paritätischen (Listen)besetzung erhebliche finanzielle Nachteile mit sich, so führt dies zu einem indirekten Befolgungszwang. Dementsprechend wären bei dieser Konstellation dieselben Verfassungspositionen berührt wie bei der gesetzlichen Einführung eines Reißverschluss-Modells.<sup>50</sup>

Zudem ist – unabhängig davon, welcher Anknüpfungspunkt gewählt wird – jedenfalls die Verknüpfung mit finanziellen Nachteilen als verfassungswidrig einzustufen, da dadurch das Parteienprivileg des Bundesverfassungsgerichts berührt wird. Gemäß Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG sind Parteien, welche darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit und über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung verfassungsfeindlicher Parteien entscheidet einzig das Bundesverfassungsgericht, Art. 21 Abs. 4 Var. 2 GG. Folglich billigt das Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht ein

---

<sup>43</sup> 11. Sitzung der Wahlrechtskommission, 29.09.2022, Übertragung abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw39-pa-wahlrechtskommission-909610> (Redebeitrag *Schmahl*, 2:47:40).

<sup>44</sup> So bereits *Ebsen*, JZ 1989, 553 (558).

<sup>45</sup> *Fontana*, DVBl 2019, 1153 (1156).

<sup>46</sup> *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, S. 340.

<sup>47</sup> Vgl. *Czisnik*, djbZ 2019, 133.

<sup>48</sup> *Ebsen*, JZ 1989, 553 (554).

<sup>49</sup> So *Fontana*, DVBl 2019, 1153 (1156).

<sup>50</sup> Dazu bereits Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 2 ff.

ausschließliches Entscheidungsrecht über den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung zu. Eine Ausschlussmöglichkeit besteht ausschließlich beim Vorliegen von hohen Tatbestandsvoraussetzungen, nämlich, wenn das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass eine Partei verfassungswidrige Ziele verfolgt.<sup>51</sup>

Ob das ausschließliche Entscheidungsrecht auch für *Kürzungen* in der Parteienfinanzierung gilt, ist noch nicht abschließend geklärt. Nach dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 4 Var. 2 GG – welcher von Ausschluss spricht – besteht das Parteienprivileg nur dann, wenn eine Partei vollständig von der Finanzierung abgeschnitten wird.<sup>52</sup> Die besseren Argumente sprechen indessen für eine Betroffenheit des Parteienprivilegs auch bei Kürzungen in der Parteienfinanzierung. So ist aus einer teleologischen Perspektive zu berücksichtigen, dass das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts dem Schutz und dem Bestand der Parteien dient.<sup>53</sup> Praktisch-politisch bedeutend ist im Besonderen die Missbrauchsgefahr, mit Einschränkungen in der Parteienfinanzierung missliebige politische Gegner zu bekämpfen.<sup>54</sup> Diese Gefahr besteht aber nicht nur bei einem vollständigen Ausschluss, sondern auch bei Kürzungen der Parteienfinanzierung. So können die Parteien der Fülle ihrer Aufgaben nur dann nachkommen, wenn die finanziellen Mittel dafür in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen.<sup>55</sup> Dementsprechend steht eine Verknüpfung von politischen Zielen mit finanziellen Sanktionen nicht im Einklang mit dem Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 21 Abs. 3, Abs. 4 Var. 2 GG.

Zusätzlich ist bei der Ausgestaltung mit finanziellen Nachteilen – ebenfalls unabhängig vom Anknüpfungspunkt – auch die Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, betroffen. Die Parteienfreiheit umfasst den Schutz der Parteien vor staatlichem Einfluss und damit die Offenhaltung der politischen Willensbildung.<sup>56</sup> Sie beinhaltet ein Bündel an Freiheiten, wie die Programmfreiheit.<sup>57</sup> Diese gewährleistet die Freiheit einer Partei „in der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen“.<sup>58</sup> Für Parteien begründet die Frage der Befürwortung bzw. der Ablehnung von Frauenfördermaßnahmen – im Besonderen im Zusammenhang mit der Rekrutierung der Abgeordneten – ein identitätsbestimmendes Merkmal. Dies verdeutlichen bereits die verschiedenen Statuten der Parteien, in denen das Ob und Wie von frauenfördernden Maßnahmen und Frauenquoten unterschiedlich adressiert wird. Werden erheblich finanziell nachteilige Folgen an frauenfördernde Maßnahmen, an einen bestimmten Frauenanteil im Bundestag oder an eine selbstaufgelegte Verpflichtung zur Berücksichtigung eines bestimmten Frauenanteils der Besetzung aussichtsreicher (Listen)plätze geknüpft, so werden auch diejenigen Parteien, die diese Maßnahmen bislang ablehnten, ihre inhaltliche Programmatik und Zielsetzung an diesen Maßnahmen ausrichten.

---

<sup>51</sup> *Streinz*, in: v. Mangoldt u.a., GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 252b; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, S. 342 f.

<sup>52</sup> *Bajrami/Overkamp*, JuS 2019, 1010 (1013).

<sup>53</sup> Vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. 3, Art. 21 Rn. 542.

<sup>54</sup> Vgl. *Morlok*, in Dreier, GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 146.

<sup>55</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. 3, Art. 21 Rn. 405.

<sup>56</sup> *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14 (15).

<sup>57</sup> BVerfGE 156, 224 (262), Rn. 105.

<sup>58</sup> BVerfGE 156, 224 (262), Rn. 105.

Dementsprechend wird in diesen Fällen die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG nicht gewahrt.

Auch ist bei der Ausgestaltung des Instruments mit finanziellen Nachteilen die Chancengleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, betroffen. Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz gewährleistet, dass der Staat in den Wettbewerb der Parteien nicht eingreift.<sup>59</sup> Insbesondere darf der Staat auch nicht die vorgefundene Wettbewerbslage verfälschen.<sup>60</sup> Der Grundsatz wird durch finanzielle Sanktionierungen im Zusammenhang mit Parität berührt: So sind kleinere, nicht wohlhabende Parteien von den Sanktionierungen in der Regel stärker betroffen als größere Parteien, welche sich eine geschlechterunabhängige Mitgliederstruktur erkaufen könnten.<sup>61</sup> Hinzu kommt, dass sich der Grundsatz der Chancengleichheit auch gegen eine Differenzierung wegen der Politik wendet, welche eine Partei verfolgt.<sup>62</sup> Werden diejenigen Parteien, welche bestimmte Maßnahmen oder satzungsinterne Quoten ablehnen – anders als die Parteien, die sich konkret für eben solche einsetzen – mit finanziell nachteiligen Folgen sanktioniert, so stellt dies eine Differenzierung wegen der Politik und mithin eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, dar.

Eine Differenzierung liegt aber auch bei der Ausgestaltung mit einem Bonus vor. Auch in diesem Fall wird nach politischen Motiven unterschieden. Die unterschiedliche Bezuschussung von Parteien gemäß ihrem unterschiedlichen Grad an frauenfördernden Maßnahmen führt insoweit zu Chancenungleichheit, als ihre Möglichkeiten, für ihre konkurrierenden politischen Ziele zu werben, in unterschiedlichem Maße gefördert werden.<sup>63</sup> Dementsprechend liegt auch bei der Verknüpfung mit einem Bonus eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, vor.

Hinsichtlich der Rechtfertigung der Beeinträchtigungen der Verfassungspositionen durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG muss ebenfalls unterschieden werden. Beim finanziellen Malus scheidet die Rechtfertigung jedenfalls auf der Stufe der Abwägung. Die staatliche Parteienfinanzierung sowie das Gebot der formalen Gleichbehandlung der Parteien sind sehr empfindliche Bereiche.<sup>64</sup> Dementsprechend können die zahlreichen intensiven Beeinträchtigungen auch nicht durch ein Ziel von Verfassungsrang gerechtfertigt werden, auf welches der Staat hinführen möchte.

Beim Bonus ist hingegen hinsichtlich der Höhe des Bonus zu differenzieren. Jedenfalls bei sehr geringfügigen finanziellen Anreizen dürften die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 GG, das Parteienprivileg des Bundesverfassungsgerichts, Art. 21 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 Var. 2 GG, und die Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, unberührt bleiben, da für diese Fälle kein indirekter

---

<sup>59</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. 3, Art. 21 Rn. 458.

<sup>60</sup> BVerfGE 85, 264 (297).

<sup>61</sup> Volk, Paritätisches Wahlrecht, S. 214.

<sup>62</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

<sup>63</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

<sup>64</sup> Ebsen, JS 1989, 553 (559).

Umsetzungszwang bestünde und die Parteien dann eine echte Wahl hätten, ob sie die Vorgaben umsetzen oder nicht. Es bleibt indessen eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, – für dessen Rechtfertigung das Bundesverfassungsgericht zwingende Gründe<sup>65</sup> fordert – da auch bei dem Zugeständnis von geringen Boni konkurrierende politische Ziele unterschiedlich gefördert werden. Freilich sind die Beeinträchtigungen der Chancengleichheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, umso geringer, je geringer auch der Bonus ausfällt, weswegen bei sehr geringen Boni eine Rechtfertigung durchaus denkbar ist. Je geringer der Bonus ist, desto höher ist aber auch die Gefahr, dass sich Parteien über das angestrebte Ziel hinwegsetzen. Dementsprechend ist fraglich, ob die Boni dann ihre angestrebte Wirkung entfalten.

### **Erweiterung des Vorschlags**

Aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen verfassungsrechtlichen Friktionen auf der einen Seite und Wirksamkeit der Boni auf der anderen Seite, schlage ich vor, nicht bei den Parteien anzusetzen. Finanzielle Zuschüsse könnten vielmehr den Abgeordneten sowie den Kandidatinnen und Kandidaten direkt gewährt werden.

Gem. Art. 48 Abs. 3 GG haben die Abgeordneten einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Die Abgeordnetenpauschale wird ergänzt durch eine steuerfreie Aufwandspauschale für mandatsbezogene Ausgaben, § 12 Abs. 2 AbgG, welche alle durch die Ausübung des Mandats entstehenden Aufwendungen abdecken soll. Dazu zählen Ausgaben für die Errichtung und Unterhaltung der Wahlkreisbüros, für Fahrten im Wahlkreis und für die Wahlkreisbetreuung. Aber auch die Kosten für die Zweitwohnung in Berlin werden aus der Pauschale bestritten. Die Pauschale liegt derzeit bei 4.583,39 €/Monat und gilt für alle Abgeordneten in gleicher Höhe. Kosten, die darüber hinausgehen, können nicht steuerlich abgesetzt werden.<sup>66</sup>

Der Pauschalbetrag könnte für diejenigen Abgeordneten erhöht werden, welche Sorgearbeit leisten. So haben diese in der Regel einen gesteigerten Bedarf an einer größeren Wohnung am Zweitwohnsitz in Berlin, da Bedarf für ein weiteres Zimmer für Kinder oder pflegebedürftige Personen besteht. Zudem besteht ggf. auch die Notwendigkeit, während der Sitzungszeiten Betreuungspersonal zu engagieren. Durch die Erhöhung der Pauschale könnte diesen Bedürfnissen ein Stück weit Rechnung getragen werden.

Auch könnte darüber nachgedacht werden, den einkommens- und vermögensschwachen Bewerberinnen und Bewerbern um ein Bundestagsmandat die Beantragung von finanziellen Zuschüssen während der Dauer des Wahlkampfs zu ermöglichen. Es ist kein Geheimnis, dass der monatelange Wahlkampf um ein Bundestagsmandat nicht nur sehr zeitintensiv ist, sondern auch finanzielle Mittel im mindestens fünfstelligen Bereich abverlangt. Dieser Betrag wird in

---

<sup>65</sup> BVerfGE 8, 51 (65).

<sup>66</sup> Vgl. [https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb\\_diaeten/1334e-260800](https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334e-260800), Zugriff am 31.10.2022.

Teilen von den Bewerberinnen und Bewerbern aus privaten Mitteln aufgebracht.<sup>67</sup> *Reiser* kommt in ihren Untersuchungen im Jahr 2014 zu dem Schluss, dass im Zuge der steigenden Professionalisierung und Individualisierung die Kosten der Wahlkämpfe in den Wahlkreisen stark angestiegen seien. Ergänzend zu z.B. Spenden sei das Einbringen von privaten Ressourcen eine zentrale Grundvoraussetzung.<sup>68</sup> Fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen führten, wie *Reiser* weiter ausführt, oftmals dazu, dass sich Interessenten nicht um ein Direktmandat bewerben (könnten).<sup>69</sup> Gerade Frauen, welche aufgrund der Gender-Pay-Gap oftmals weniger Ersparnisse als Männer haben,<sup>70</sup> dürfte das Erfordernis von finanziellen Mitteln in vier- fünfstelliger Höhe oftmals von einer Bewerbung abschrecken. Genauerer Aufschluss darüber, wie die Höhe der Eigenmittel mit der politischen Gleichheit korreliert, wird das Forschungsprojekt „Ökonomisches Eigentum und politische (Un-)Gleichheit“ von *Reiser* u.a. liefern.<sup>71</sup> Die Ergebnisse des Projekts, welche im kommenden Jahr veröffentlicht werden, können für die konkrete Ausgestaltung der finanziellen Zuschüsse hilfreich sein.

Freilich sind diese beiden Vorschlägen kein Allheilmittel. Sie sind aber weitere Bausteine, die mittelfristig Wirkung entfalten können. Im Gegensatz zu den Boni für die Parteien setzen sie mitunter direkt an den Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag an und sind auch frei von verfassungsrechtlichen Friktionen.

\*\*\*

---

<sup>67</sup> *Helm*, Wenn Wahlkampf eine Frage des Geldes ist, SZ vom 14.09.2017, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-wenn-der-wahlkampf-eine-frage-des-geldes-ist-1.3624810>, Zugriff am 31.10.2022.

<sup>68</sup> *Reiser*, Innerparteilicher Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung, S. 256.

<sup>69</sup> *Reiser*, Innerparteilicher Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung, S. 256 f.

<sup>70</sup> Vgl. WSI, Gender Pay Gap 2006-2021, abrufbar unter: <https://www.wsi.de/de/einkommen-14619-gender-pay-gap-14932.htm>, Zugriff am 31.10.2022.

<sup>71</sup> Eine genaue Projektbeschreibung ist abrufbar unter: <https://sfb294-eigentum.de/de/teilprojekte/okonomisches-eigentum-und-politische-un-gleichheit/#projektbeschreibung>, Zugriff am 31.10.2022.

## Verpflichtende Selbstverpflichtung

### Vorschlag

Frau Prof. Dr. von Achenbach schlägt vor, die Parteien mittels gesetzlicher Regelung im Bundeswahlgesetz zu verpflichten, sich selbst eine Quote zu setzen und diese in der Höhe frei zu wählen. Die freiwillig gesetzten Quoten sowie der tatsächlich erreichte Frauenanteil an dem jeweiligen Wahlvorschlag sollen zur Information der Wählerinnen und Wähler auf dem Wahlzettel abgedruckt werden.<sup>72</sup>

### Einordnung

Der Vorschlag erinnert zunächst an §§ 76 Abs. 4, 111 Abs. 5 AktG, welche auf das „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ (Erstes Führungspositionen-Gesetz, FüPoG I)<sup>73</sup> zurückgehen. Gesellschaften, die börsennotiert sind oder der Mitbestimmung unterliegen, haben Zielgrößen für den Frauenanteil im Vorstand, im Aufsichtsrat und in den nachgeordneten Führungsebenen festzulegen. Wird die Zielgröße Null festgelegt, so ist dies seit dem in Kraft treten des Zweite Führungspositionen-Gesetzes (FüPoG II)<sup>74</sup> klar und verständlich zu begründen. Dabei sind die Erwägungen darzulegen, die der Entscheidung zugrunde liegen, §§ 76 Abs. 4 S. 3, S. 4 AktG, 111 Abs. 5 S. 3, S. 4 AktG. Die Begründungspflicht wird ergänzt durch eine Berichts- und Veröffentlichungspflicht.<sup>75</sup> Eine Zuwiderhandlung gegen letztgenannte Pflichten kann nach § 334 Abs. 1 Nr. 3, 3a als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld in empfindlicher Höhe geahndet werden.<sup>76</sup> Die Verfehlung der Zielgrößen wird hingegen nicht sanktioniert. So soll verhindert werden, dass von vornherein nur geringe Ziele gesetzt werden.<sup>77</sup> Die Regelungen basieren mithin – wie der von von Achenbach eingebrachte Vorschlag – auf gesetzlich angeordneten, aber zwangsfreien Verhaltensverstößen.<sup>78</sup>

Gegen den Vorschlag von von Achenbach wurde in der 12. Sitzung der Wahlrechtskommission vom 13.10.2022 vorgebracht, die Erfahrungen mit dem FüPoG zeigten, dass selbst gesteckte Quotenziele ins Leere laufen würden. Die Zielgrößen seien entweder auf Null festgelegt worden oder seien nicht eingehalten worden. Die Regelung habe „überhaupt nichts bewirkt“.<sup>79</sup> Dementsprechend sei auch der von von Achenbach vorgebrachte Vorschlag nicht zielführend.

---

<sup>72</sup> Vgl. Kommissionsdrucksache 20(31)051.

<sup>73</sup> BGBl. 2015 I, 642.

<sup>74</sup> BGBl. 2021 I, 3311.

<sup>75</sup> Vgl. § 289f Abs. 2 Nr. 4 HGB mit dem Sanktionssystem der §§ 331 ff. HGB; *Weber*, in: Hölters/Weber, AktG, § 76 Rn. 87c, 89.

<sup>76</sup> *Weber*, in: Hölters/Weber, AktG, § 76 Rn. 91.

<sup>77</sup> *Spindler*, in: MüKo AktG, § 76 Rn. 158.

<sup>78</sup> Vgl. *Grigoleit*, in: Grigoleit, AktG, § 76 Rn. 125.

<sup>79</sup> 12. Sitzung der Wahlrechtskommission, 13.10.2022, Übertragung abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-pa-wahlrechtskommission-913464>, Zugriff am 31.10.2022 (Redebeitrag *Ferner*, 1:13:30).

Ob dieser Einwand zutrifft, lässt sich durch Rückgriff auf die empirische Forschung klären. In intertemporalen Analysen vergleicht die empirische Forschung die im Jahr 2015 festgelegten Zielgrößen der ersten Umsetzungsperiode mit den im Jahr 2017 festgesetzten Zielgrößen der zweiten Umsetzungsperiode. Der Vergleich ergibt, dass die für die zweite Umsetzungsperiode im Durchschnitt festgelegten Zielgrößen in allen Managementebenen die Zielgrößen der ersten Umsetzungsperiode übersteigen.<sup>80</sup> Besonders hervorzuheben sind die Fortschritte auf Vorstandsebene, die sich im Besonderen auch im tatsächlichen Frauenanteil in den Vorständen der DAX-Gesellschaften widerspiegeln.<sup>81</sup> Auch hinsichtlich der Zielgröße Null gingen die Zahlen in der zweiten Umsetzungsperiode zurück. Zwar ist einzuräumen, dass immer noch 47,2 % der DAX-30, MDAX und SDAX gelisteten Unternehmen eine Zielgröße von Null festlegten<sup>82</sup> – eine Zahl, die auf dem ersten Blick erschreckend hoch klingt. Diese Prozentzahl bezieht sich indessen nur auf den Vorstand. In Bezug auf den Aufsichtsrat und die nachgeordneten Führungsebenen legten die Unternehmen – bis auf wenige Ausnahmen – deutlich höhere Zielgrößen fest.<sup>83</sup> Hinzu kommt, dass die Zielgröße Null mit der Größe des Vorstands korreliert. Bei einem zwei- oder dreiköpfigen Vorstand sind die Spielräume der Zielgrößen von vornherein begrenzt, Neu- und Umbesetzungen sind deutlich seltener als bei größeren Unternehmen.<sup>84</sup> Dementsprechend ist in diesen Fällen die Zielgrößenvereinbarung Null für die Vorstandsebene wenig aussagekräftig. Rechnet man die Unternehmen aus der Statistik heraus, die über drei oder weniger Vorstandsmitglieder verfügen, so haben in der zweiten Umsetzungsperiode lediglich 16,8 % eine Zielgröße von Null für die Vorstandsebene angegeben.<sup>85</sup> Folglich ist die „häufig anzutreffende Pauschalkritik an der Festlegung der Zielgröße Null“, wie *Leydecker/Bahlinger* zutreffend anmerken, zurückzuweisen.<sup>86</sup>

Zudem lässt sich gegen den oben genannten Einwand gegen von Achenbachs Vorschlag in aller Deutlichkeit auch noch Folgendes sagen: Obgleich von Achenbachs Vorschläge möglicherweise von § 76 Abs. 4, 111 Abs. 5 AktG inspiriert sind, sind hinsichtlich der Wirkung die Besonderheiten der Politik zu berücksichtigen. Zwangsfreie Verhaltensverstöße in der Politik wirken intensiver als zwangsfreie Verhaltensverstöße in der Wirtschaft. Dies wurde bereits weiter oben ausführlich erörtert.<sup>87</sup>

Für von Achenbachs Vorschlag spricht, dass die flexible Quote es den Parteien ermöglicht, angepasste Entscheidungen zu treffen. Die Entscheidung ob, und wenn ja, in welcher Höhe sie mit Quoten arbeiten möchten, bleibt den Parteien letztlich selbst überlassen. Gleichwohl

---

<sup>80</sup> *Allen& Overy*, Gender Diversity 2020, 44.

<sup>81</sup> *Kirsch/Wrohlich*, DIW Berlin Wochenbericht 4/2020, 38 (41, Tabelle 2).

<sup>82</sup> *Weber/Fischer/Empen/Velte*, DB 2020, 966 (969).

<sup>83</sup> In Bezug auf die erste Führungsebene fand sich die Zielgröße „Null Frauen“ bei lediglich 6,3 % der in den DAX-Indizes gelisteten Unternehmen, in Bezug auf die zweite Führungsebene sogar nur bei 2,1 %; s. h. *Weber/Fischer/Empen/Velte*, DB 2020, 966 (969).

<sup>84</sup> *Leydecker/Bahlinger*, NZG 2020, 1212 (1215).

<sup>85</sup> *Leydecker/Bahlinger*, NZG 2020, 1212 (1215, Fn. 55).

<sup>86</sup> *Leydecker/Bahlinger*, NZG 2020, 1212 (1215); *Dauner-Lieb*, in: Henssler/Strohn, Gesellschaftsrecht, § 76 AktG Rn. 20, spricht ebenfalls von einer „bisher möglicherweise unterschätzte[n] Regelung“.

<sup>87</sup> Unter „Ergänzende Anmerkungen zur Wirksamkeit“ beim Kodex-Teil (S 1 ff.).

werden die Parteien qua Gesetz verpflichtet, über Quotenregelungen im Besonderen, aber auch über Gleichstellungsfragen im Allgemeinen nachzudenken und zu diskutieren. Dadurch wird ein innerer Selbstreflexionsprozess in Gang gesetzt, der auch dazu beitragen wird, dass Gleichstellungsfragen ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Auch wird durch die Öffentlichkeitswirkung ein Befolgungsanreiz gesetzt.

Entscheiden sich die Parteien aufgrund der Regelung für satzunginterne Quoten, so unterscheidet sich die verfassungsrechtliche Einstufung nicht von der Bewertung zu den bereits existierenden freiwilligen internen Quotenregelungen einiger Parteien. Für diese wird mittlerweile überwiegend davon ausgegangen, dass zwar Eingriffe in die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vorlägen.<sup>88</sup> Die Eingriffe seien jedoch durch die Parteienfreiheit, insbesondere die Programm-<sup>89</sup> und Organisationsfreiheit,<sup>90</sup> Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, gerechtfertigt.

Kritischer ist hingegen der zweite Teil des Vorschlags einzustufen, demgemäß die freiwillig gesetzte Quote der Parteien sowie der tatsächlich erreichte Frauenanteil an dem jeweiligen Wahlvorschlag zur Information der Wählerinnen und Wähler auf dem Wahlzettel abgedruckt werden sollten. Wie von Achenbach auch selbst vorgetragen hat, erinnert dieser Teil des Vorschlags an das Sechzehnte Landesgesetz des Landes Rheinland-Pfalz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 08.05.2013 (KWG).<sup>91</sup> Das Gesetz sah vor, geschlechtsparitätische Angaben auf den amtlichen Stimmzetteln abzudrucken. Diese sollten fortan den Text des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt“) beinhalten. Daneben sollte auf den Wahlzetteln der derzeitige Geschlechteranteil in der neu zu besetzenden Vertretungskörperschaft und auch der Wahlvorschlag der jeweiligen Parteien abgedruckt werden. Das Geschlecht der Kandidaten sollte ausdrücklich benannt und, im Falle der personalisierten Verhältniswahl, der Geschlechteranteil für die erste Hälfte einer jeden Parteiliste (aussichtsreiche Plätze) beziffert werden.<sup>92</sup>

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz setzte die eben angesprochenen Regelungen zunächst außer Vollzug<sup>93</sup> und stufte sie auch im anschließenden Hauptsacheverfahren unter Verweis auf die Freiheit der Wahl als verfassungswidrig ein<sup>94</sup>. Die Freiheit der Wahl gewährleiste einen unbedingten Schutz vor staatlicher Einwirkung auf den Inhalt der Entscheidung des Wählers im Zeitpunkt der Stimmabgabe.<sup>95</sup> Das gelte selbst dann, wenn sie die Verwirklichung materieller Verfassungsaufträge fördern sollen und keinen

---

<sup>88</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 38 Rn. 107; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 139; *Müller*, in: v. Mangoldt u.a., GG, Bd. 2, Art. 38 Rn. 160.

<sup>89</sup> *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 Rn. 459; *Müller*, in: v. Mangoldt u.a., GG, Bd. 2, Art. 38 Rn. 160.

<sup>90</sup> *Müller*, in: v. Mangoldt u.a., GG, Bd. 2, Art. 38 Rn. 160.

<sup>91</sup> GVBl. 2013, S. 139.

<sup>92</sup> Art. 1 Nr. 12 KWÄndG sah bezüglich § 29 Abs. 2 KWG, welcher die Stimmzettel bei Verhältniswahl betrifft, Ergänzungen vor. Art. 1 Nr. 13 KWÄndG sah für § 30 Abs. 2 und 3 KWG, welche die Stimmzettel bei Mehrheitswahl betreffen, neue Fassungen vor.

<sup>93</sup> RhPferfGH, NVwZ 2014, 1089.

<sup>94</sup> RhPferfGH, NVwZ 2014, 1319 unter Bezugnahme auf die Eilentscheidung.

<sup>95</sup> RhPferfGH, NVwZ 2014, 1089 (1092).



parteiergreifenden Charakter haben.<sup>96</sup> Durch die verpflichtenden Angaben zum Geschlecht würde im Zeitpunkt der Stimmabgabe unzulässig auf den Inhalt des Wählerwillens eingewirkt werden, da die geschlechtsparitätischen Elemente in ihrem Zusammenwirken aus der Sicht eines mündigen, verständigen Wählers einen appellativen Charakter entfalten.<sup>97</sup> Die Einwirkungen könnten auch nicht mit dem Verfassungsauftrag aus Art. 17 Abs. 3 S. 2 RhPfVerf und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden.<sup>98</sup>

Die Entscheidungsbegründungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz überzeugen. Der Schutzgehalt der Wahlfreiheit gewährleistet eine Stimmabgabe frei von Zwang oder sonstiger Beeinflussung.<sup>99</sup> Dementsprechend darf der Staat im Moment der Stimmabgabe nicht lenkend auf die Wählerinnen und Wähler einwirken. Sie haben im Zeitpunkt der Stimmgabe in der Wahlkabine – wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz etwas umgangssprachlich formuliert – „in Ruhe gelassen zu werden“.<sup>100</sup> Werden indessen die selbst gesetzten Ziele abgedruckt, so wird eins von vielen identitätsbestimmenden Merkmalen der Parteien herausgegriffen. Die abgedruckten Quoten verdeutlichen schließlich, welche Parteien Frauenquoten befürworten und welche nicht. Andere politische Ziele werden auf den Stimmzetteln weder ausdrücklich noch konkludent formuliert. Damit wird ein identitätsbestimmendes Merkmal stark in den Vordergrund gerückt. Die Wählerschaft wird in der Wahlkabine gerade nicht „in Ruhe gelassen“, sondern einseitig mit politischen Informationen konfrontiert. Dies ist – gerade vor dem Hintergrund, dass die Wahlkabine innerhalb des Wahllokals im Hinblick auf die Zurückhaltungspflicht des Staates eine besonders sensible Sphäre bildet<sup>101</sup> – nicht mit der Freiheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, vereinbar. Eine Rechtfertigung durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erscheint im Hinblick auf die Intensität der eben genannten Beeinträchtigung auch mehr als zweifelhaft.

Dementsprechend sollte vom Abdruck auf den Stimmzetteln abgesehen werden. Dies ist im Übrigen auch in der Sache nicht erforderlich. Hinter dem Abdruck stecken zwei Gedanken: Zum einen soll damit der Druck auf die Parteien zur Befolgung der selbst gesetzten Quote erhöht werden. Auch soll der Abdruck Anreiz zur Setzung einer hohen Zielgröße liefern. Beides kann jedoch auch im Vorfeld der Wahl erreicht werden. So könnte in der gesetzlichen Neureglung zu den Zielgrößen auch verankert werden, dass diese vor der Wahl zu veröffentlichen sind. Im politischen Wettbewerb um Wählerstimmen können die Parteien auf die Zielgrößen der jeweiligen politischen Mitbewerber aufmerksam machen, und so ebenfalls auf eine ambitionierte Anreizsetzung hinwirken und den Befolgungszwang herbeiführen.

---

<sup>96</sup> RhPfVerfGH, NVwZ 2014, 1089 (1092).

<sup>97</sup> RhPfVerfGH, NVwZ 2014, 1089 (1093).

<sup>98</sup> RhPfVerfGH, NVwZ 2014, 1089 (1093).

<sup>99</sup> *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Einführung in das Bundeswahlrecht, Rn. 29; *Burkhart*, in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 38 Rn. 412; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 38 Rn. 87.

<sup>100</sup> RhPfVerfGH, NVwZ 2014, 1089 (1092).

<sup>101</sup> RhPfVerfGH, NVwZ 2014, 1089 (1092).

## Paritätische Wahlgesetze

### Rechtsprechung zu Parität

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof entschied am 26.03.2018, dass kein Anspruch auf eine paritätische Gesetzgebung bei Landtags- und Kommunalwahlen besteht.<sup>102</sup> Der Gerichtshof beschränkte sich aber nicht auf die Feststellung, sondern machte in einem Obiter Dictum deutlich, dass er eine gesetzliche Paritätsregelung für verfassungswidrig halten würde.<sup>103</sup>

Entscheidungen aus Thüringen und Brandenburg schlossen sich dieser Entscheidung nahtlos an.<sup>104</sup> Der Thüringer Verfassungsgerichtshof erklärte in seinem Urteil vom 15.07.2020 in einer 6:3-Entscheidung das Thüringer Paritätsgesetz<sup>105</sup> für verfassungswidrig.<sup>106</sup> Das Gericht stellt in der Mehrheitsentscheidung Beeinträchtigungen der Gleichheit und Freiheit der Wahl sowie der Parteienfreiheit und Gleichheit der Parteien fest. Anders als die beiden Sondervoten<sup>107</sup> führt die Mehrheit in dem Urteil aus, die Beeinträchtigungen seien weder durch das Demokratieprinzip noch durch landesverfassungsrechtliche Gleichstellungsgebote gerechtfertigt.<sup>108</sup>

So argumentiert auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in zwei einstimmig ergangenen Sachenentscheidungen<sup>109</sup> und erklärte das Brandenburger Paritätsgesetz am 23.10.2020 für verfassungswidrig und nichtig. Prozessual lagen den beiden Sachenentscheidungen Verfassungsbeschwerden und ein Organstreit zugrunde. Schwerpunkt der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden waren die Wahlrechtsgrundsätze. Die Entscheidung im Organstreitverfahren ging hingegen schwerpunktmäßig auf die Rechte der politischen Parteien ein.<sup>110</sup>

Das Bundesverfassungsgericht verwarf am 15.12.2020 eine Wahlprüfungsbeschwerde als unzulässig, in der sich die Beschwerdeführerinnen für eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von Paritätsgeboten aus dem Gleichstellungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG ausgesprochen hatten.<sup>111</sup> Zudem hatten die Beschwerdeführerinnen angeführt, die nichtparitätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten begründe einen Verstoß gegen das Grundrecht auf passive Wahlgleichheit, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>112</sup> Es fehle seit 1949 an gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme der

---

<sup>102</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 26.3.2018, Vf. 15-VII-16.

<sup>103</sup> *Friehe*, NVwZ 2021, 39 (40).

<sup>104</sup> *Friehe*, NVwZ 2021, 39 (40).

<sup>105</sup> Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes v. 30.07.2019, vgl. LTDrs. 6/6964 und 6/7450.

<sup>106</sup> ThürVerfGH, Ur. v. 15.07.2020, Az. 2/20.

<sup>107</sup> Sondervotum *Heßelmann*, NVwZ 2020, 1266 (1273 ff.); Sondervotum *Licht/Petermann*, NVwZ 2020, 1266 (1275 ff.).

<sup>108</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 ff.).

<sup>109</sup> VerfGBbg, Ur. v. 23.10.2020, Az. 9/19; VerfGBbg, Ur. v. 23.07.2020, Az. 55/19.

<sup>110</sup> *Friehe*, NVwZ 2021, 39 (41).

<sup>111</sup> BVerfGE 156, 224 (243) Rn. 54.

<sup>112</sup> BVerfGE 156, 224 (226) Rn. 5.

Staatsbürgerinnen auf die Entscheidungen des Bundestages.<sup>113</sup> Das Bundesverfassungsgericht verwarf die Wahlprüfungsbeschwerde mit der Begründung als unzulässig, es fehle an einer hinreichend substantiierten Darlegung, dass eine Gesetzgebungspflicht im Hinblick auf eine paritätische Ausgestaltung des Wahlrechts bestehe.<sup>114</sup>

Ziemlich genau ein Jahr nach Erlass der eben genannten Entscheidung, nämlich am 06.12.2021, fasste das Bundesverfassungsgericht einen weiteren Beschluss im Zusammenhang mit geschlechtsparitätischen Wahlrechtsregelungen: Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts nahm eine Verfassungsbeschwerde, welche sich gegen das eben angesprochene Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs richtete, nicht zur Entscheidung an.<sup>115</sup> Das Bundesverfassungsgericht führte aus, die Beschwerdeführer hätten die Möglichkeit der Verletzung von rügefähigen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten nicht ausreichend dargelegt.<sup>116</sup>

### **Ergänzende Ausführungen**

In der Kommissionsdrucksache 20(31)042 begründe ich bereits, wieso ich paritätische Wahlgesetze auf rechtstatsächlicher Ebene nicht als zielführend einstufe.<sup>117</sup> Auch halte ich an den Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit fest.<sup>118</sup>

Ergänzend hierzu<sup>119</sup> lässt sich noch Folgendes sagen: Zwar ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Bereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG anwendbar.<sup>120</sup> Dennoch vermag Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG die Beeinträchtigungen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nicht zu rechtfertigen, da Paritätsgesetze nicht angemessen, also nicht verhältnismäßig im engeren Sinne, sind. Bei der Gesamtabwägung ist ein Vergleich der Wertigkeit des mit den Gesetzen angestrebten Ziels einerseits und der dafür in Kauf genommenen Beeinträchtigungen der Verfassungsgüter andererseits vorzunehmen.<sup>121</sup> Je schwerwiegender eine Beeinträchtigung ist, desto gewichtiger muss auch das zu erreichende Ziel sein.<sup>122</sup>

Die Paritätsgesetze verfolgen den von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG umfassten legitimen Zweck, Chancengleichheit hinsichtlich der Erzielung von Abgeordnetenmandaten zu erreichen. Auslöser für die Chancenungleichheit sind indessen nicht die Nominierungen per se, sondern

---

<sup>113</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 (227) Rn. 9.

<sup>114</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 (236) Rn. 35 ff.

<sup>115</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.12.2021, Az. 2 BvR 1470/20.

<sup>116</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.12.2021, Az. 2 BvR 1470/20, Rn. 30 ff.

<sup>117</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 1 f.

<sup>118</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 2 ff.

<sup>119</sup> Frau Dr. Wawzyniak vermisst in der Kommissionsdrucksache 20(31)044 eingehendere Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit.

<sup>120</sup> *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 3 Rn. 172; *Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog vom 25.02.2019; *Wapler*, Die Crux mit der Quote, S. 14 f.

<sup>121</sup> Vgl. BVerfGE 134, 141 (181) m.w.N.; *Sachs*, Verfassungsrecht II, S. 194.

<sup>122</sup> Vgl. BVerfGE 134, 141 (181) m.w.N.; *Sachs*, Verfassungsrecht II, S. 194.

vor allem traditionelle Rollenbilder sowie damit einhergehende Doppelbelastungen,<sup>123</sup> welche wiederum zu einem niedrigen Mitgliederanteil von Frauen in den Parteien führen. Paritätsgesetze können zwar zur Herstellung der Chancengleichheit beitragen, indem sie Parteien dazu motivieren, innerparteiliche Strukturen zu ändern, um Parteimitgliedschaften und Engagement für Frauen attraktiver zu gestalten. Sie setzen aber nicht am konkreten Kernproblem der bestehenden Chancenungleichheit an und führen nur mittelbar zum Erfolg.<sup>124</sup>

Im Gegensatz dazu sind die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, intensiv beeinträchtigt. Der Grundgesetzgeber hat eine freiheitlich-demokratische Grundordnung geschaffen.<sup>125</sup> Für diese ist ein freier Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes unabdingbar, welcher schlussendlich „in den für die Willensbildung im Staat entscheidenden Akt der Parlamentswahl“ einmündet.<sup>126</sup> Wahlen sind folglich für die Staatsordnung wesentlich. Die Wahlrechtsgrundsätze sollen das Wahlrecht vor staatlicher Einflussnahme bewahren, weswegen Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit auch nur in sehr engen Grenzen, nämlich bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“<sup>127</sup> zu rechtfertigen sind. Die von der Rechtsprechung bislang anerkannten Ausnahmekonstellationen sind eng mit der Wahl selbst verknüpft und betreffen den Prozess bzw. die Aufgabe der Wahl, nämlich die Bestellung eines funktionsfähigen Parlaments. Mit diesen Ausnahmefällen sind die Paritätsgesetze nicht zu vergleichen, gerade vor dem Hintergrund, dass die angestrebte Chancengleichheit nicht unmittelbar erreicht wird. Hinzu kommt, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nicht nur tangiert, sondern mehrfach intensiv beeinträchtigt werden.<sup>128</sup> In der Gesamtabwägung müssen die Paritätsgesetze daher zurückstehen.

\*\*\*

## Conclusio

Da gesetzliche Paritätsregelungen verfassungswidrig sind, aber das damit verfolgte Ziel „gleichberechtigte Teilhabe in der Politik“ von höchster Bedeutung ist, schlage ich vor, die weiteren in der Wahlrechtskommission erörterten Vorschläge in der hier angesprochenen Form zügig umzusetzen.

\*\*\*

---

<sup>123</sup> Frauen haben wegen der Sorgearbeit im Vergleich zu Männern größere Schwierigkeiten sich ehrenamtlich zu engagieren. Dies zeigt die empirische Studie von Müller/Tesch-Römer (*Müller/Tesch-Römer, Früheres Engagement und Engagementbereitschaft*, 153 (166)). Die Autoren beleuchteten die Gründe, warum Personen keiner ehrenamtlicher Arbeit nachgehen. 38,7 % aller Frauen aber nur 24,1 % aller Männer nennen familiäre Hinderungsgründe für fehlendes freiwilliges Engagement.

<sup>124</sup> *Gloßner, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie*, S. 219 ff.

<sup>125</sup> BVerfGE 20, 56.

<sup>126</sup> BVerfGE 20, 56 (98).

<sup>127</sup> BVerfGE 95, 408 (418) m.w.N.; *Boehl*, in: BWahlG, § 1 Rn. 46; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 17.

<sup>128</sup> Dies wurde bereits in Kommissionsdrucksache 20(31)042 (S. 2 ff.) dargestellt.

## **Konkreter Vorschlag**

Folgender konkreter Vorschlag findet sich in leicht abgeänderter Form in meiner Veröffentlichung „Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie“ (S. 325-329) abgedruckt. Er dient lediglich der Veranschaulichung und kann die Arbeit der Kommission nicht ersetzen.

### **Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik**

#### **Präambel**

Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in der Politik ist ein politisches **Ziel** aller unterzeichnenden Parteien („die Parteien“). Frauen sind im politischen Engagement unterrepräsentiert, obwohl sie die Hälfte der Bevölkerung ausmachen. Die Beseitigung von Barrieren zur Herstellung faktischer Chancengleichheit in der Politik ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der Maßnahmen aller Parteien bedarf. Um dieses Ziel zu erreichen, verständigen sich die Parteien im Rahmen der Selbstverpflichtung auf den Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik (der „Kodex“).

Der Kodex enthält Empfehlungen und Anregungen, die dazu beitragen sollen, dass die Parteien verbesserte Rahmenbedingungen zur Herstellung der gleichberechtigten Teilhabe in der Politik schaffen. **Empfehlungen** des Kodex sind im Text durch die Verwendung des Wortes „soll“ gekennzeichnet. Weichen die Parteien hiervon ab, sind sie dazu verpflichtet, dies jährlich offenzulegen und die Abweichungen zu begründen („comply or explain“). Dies ermöglicht den Parteien, spezifische parteiinterne Besonderheiten zu berücksichtigen. Eine **Kodex-Kommission** („die Kommission“) passt auf der Grundlage der Rückmeldungen den Kodex als standing commission an. Schließlich enthält der Kodex auch **Anregungen**, von denen ohne Offenlegung abgewichen werden kann; hierfür verwendet der Kodex den Begriff „sollte“. Dennoch sollen sie für eine Auseinandersetzung mit dem angeregten Standard sorgen.

*[Anm.: Dieser Absatz ist stellenweise angelehnt an Abs. 4 der Präambel des DCGK.]*

Die Parteien sind sich ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung bewusst. Ebenso wie die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen ist die Anerkennung geschlechtlicher Vielfalt ein Ziel der Parteien. Nichtbinäre Personen sollen daher ebenfalls gleichberechtigte Teilhabe erhalten.

*[Anm.: Dieser Hinweis findet sich auch in Abs. 2 der Präambel des Frauenstatuts von Bündnis 90/Die Grünen. Es erscheint im Besonderen vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Dritten Option begrüßenswert, bereits in der Präambel auf die gleichberechtigte Teilhabe von nichtbinären Personen hinzuweisen.]*

## **I. Begeisterung von Frauen für die Politik**

Die Steigerung des Frauenanteils in den Parteien ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erhöhung des Frauenanteils bei politischen Mandaten sowie in den Führungspositionen. Um Frauen für die Politik zu begeistern, sollen die Parteien auf Wahlkreisebene im Quartal jeweils mindestens eine Lancierungsveranstaltung gezielt für Frauen abhalten. Dabei sollen Fachfrauen aus der Partei sowie der Landtags- und Bundestagsfraktion teilnehmen.

*[Anm.: Niedermayer differenziert zwischen fünf Gruppen von Beitrittsanreizen zu politischen Parteien: affektive Anreize, normative Anreize, wertbezogene Anreize, politische Anreize, materielle Anreize. Zu den affektiven Anreizen gehöre die Hoffnung auf eine freundliche, gesellige soziale Bindung im Rahmen der Parteiorganisation (Niedermayer, Die Entwicklung der Parteimitgliedschaften in der Bundesrepublik, 17 (23)). Eine solche Bindung kann über Lancierungsveranstaltungen verstärkt werden.]*

## **II. Bestärkung von bestehenden Mitgliedschaften**

Um die Mitgliedschaft für Frauen in der Politik noch attraktiver zu gestalten und die Fortführung bestehender Mitgliedschaften zu bestärken, sollen sowohl auf den Lancierungsveranstaltungen, aber auch in turnusmäßigem Abstand unter weiblichen Mitgliedern Befragungen durchgeführt werden. Mittels Fragebögen erhalten Frauen die Möglichkeit, auf Themen hinzuweisen, die sie besonders interessieren sowie auf Probleme einzugehen. Die Parteien sollen die Ergebnisse auswerten, veröffentlichen, auf die Resonanz eingehen sowie auf die Rückmeldungen reagieren.

*[Anm.: Diese Maßnahme sah in abgewandelter Form auch Punkt eins des Sieben-Punkte-Maßnahmen-Katalogs der FDP von 2003 vor.]*

Weiterhin sollen die Parteien auf regionaler Ebene Austausch- und Vernetzungstreffen für Frauen organisieren. Diese räumen die Möglichkeit ein, Kontakte zu knüpfen, zu stärken und Themen sowie Probleme anzusprechen.

*[Anm.: Die Praxis-Leitfäden der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Thematik „Mehr Frauen in die Politik! – Frauen für politisches Engagement gewinnen“ enthalten diesen Vorschlag.]*

## **III. Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Engagement**

Frauen sind von der Doppelbelastung Beruf und Familie besonders betroffen. Um ihnen vor diesem Hintergrund die zeitlichen und technischen Möglichkeiten für politisches Engagement einzuräumen, sollen die Parteien auf verbessertes Sitzungsmanagement hinwirken.

*[Anm.: Empirische Studien belegen, dass Frauen von der Doppelbelastung Beruf und Familie besonders betroffen sind. Aufgrund dessen haben sie Schwierigkeiten, sich ehrenamtlich zu engagieren.]*

Sie sollen hierfür auf allen Ebenen Informationstechnologien einsetzen, wie beispielsweise die Zuschaltung zu Sitzungen und Veranstaltungen via Video, um Engagement ortsunabhängig anzubieten. Weiterhin sollen sie zur besseren Planungssicherheit Sitzungstermine langfristig im Voraus anberaumen. Damit die Sorgearbeit besser mit politischem Engagement vereinbart werden kann, sollten kostenfreie Kinderbetreuungsangebote während größerer Veranstaltungen angeboten

werden. Daneben sollen für alle Sitzungen Protokolle angefertigt werden. So können Frauen im Fall der Verhinderung aufgrund familiärer oder beruflicher Verpflichtungen den Inhalt verpasster Sitzungen leichter nachvollziehen.

*[Anm.: Diese Empfehlungen und Anregungen sind den Praxis-Leitfäden der Friedrich-Ebert-Stiftung zu entnehmen.]*

#### **IV. Vorbildwirkung**

Bereits bestehendes Engagement von Frauen soll sichtbar gemacht werden, damit Vorbildwirkung entstehen kann.

*[Anm.: Eine wissenschaftliche Studie (Niessen-Ruenzi/Ruenzi, Forschung & Lehre 2018, 244 (245)) belegt, dass sich Frauen von weiblichen Vorbildern leiten lassen.]*

Hierfür sollten Rednerlisten auf Veranstaltungen und Sitzungen nach Geschlechtern quotiert werden. Im Besonderen auf Landes- und Bundesparteitagen sollen die Parteien auf einen ausgewogenen Redeanteil hinwirken, da diese besondere mediale Aufmerksamkeit hervorrufen.

*[Anm.: Dies wird in ähnlicher Form auch von der Friedrich-Ebert-Stiftung in einem Praxisleitfaden vorgeschlagen.]*

Daneben sollen Frauen mit Mentoringprogrammen von weiblichen Mandatsträgerinnen zur Kandidatur ermutigt werden. So kann das fachliche Wissen von erfahrenen weiblichen Abgeordneten an interessierte Kandidatinnen weitergegeben werden. Durch das Mentoring werden Tipps gegeben, beraten und belehrt. Die Themen des Programms sollten umfassen: Vereinbarkeit von Politik, Familie und Beruf, Positionierung als Politikerin, Auftreten als Politikerin, Bewältigung der Medienarbeit sowie Organisation und Finanzierung des Wahlkampfes.

*[Anm.: Helvetia ruft! arbeitet erfolgreich mit Mentoringprogrammen. „Helvetia ruft!“ ist eine Initiative in der Schweiz, welche sich im September 2018 mit dem zentralen Ziel gründete, eine „wirkliche Gleichberechtigung“ bei der Parlamentswahl im Oktober 2019 zu erreichen. Die Initiative hat dazu beigetragen, dass sich der Frauenanteil im Schweizer Nationalrat in nur einer Legislaturperiode um zehn Prozentpunkte erhöhte (von 32 % auf 42 %).]*

#### **V. Zusammenarbeit mit einem Coach**

Zudem sollen Frauen durch Coachingangebote dabei unterstützt werden, ihr persönliches und professionelles Potential zu nutzen. Coaching ist ein anregender Prozess, der Menschen und Organisationen kreativ dabei bestärkt, ihr persönliches und professionelles Potential zu nutzen. Der Coach ist nicht als Fachexperte positioniert, sondern als Vermittler des eigenen introspektiven Prozesses des Klienten der nachfolgenden Handlungen. Durch das Coaching werden die Kandidatinnen in den eigenen Fähigkeiten gestärkt und im Wahlkampf unterstützt. Ihnen wird die Gelegenheit gegeben, ihre authentischen Führungsqualitäten und ihre Auftrittskompetenzen weiter auszubauen.

*[Anm.: Coachingangebote haben sich ebenfalls bei Helvetia ruft! bewährt.]*

## **VI. Wahllisten auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene**

Sobald sich die Parteien auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene intern auf eine Wahlliste zu öffentlichen Mandaten verständigt haben, wird sie an die Kommission weitergeleitet. Diese untersucht die Liste auf Wahlchancen für Frauen. Bei der Auswertung wird nicht nur auf die Gesamtzahl der Plätze für weibliche Kandidatinnen eingegangen. Vielmehr ist auch von Relevanz, ob Frauen auf aussichtsreichen Plätzen eine Kandidatur ermöglicht wird. In der Regel handelt es sich hierbei um die Plätze im ersten Drittel der Liste.

*[Anm.: Helvetia ruft! nimmt ebenfalls eine Auswertung der Wahllisten vor.]*

Die Kommission veröffentlicht die Auswertungen zeitnah vor der öffentlichen Wahl auf der Internetseite der Kommission.

*[Anm.: Der Druck der Öffentlichkeit ist eine Funktionsbedingung des Kodex.]*

## **VII. Öffentlichkeitsarbeit**

Die Parteien geben der Kommission jährlich zu den Empfehlungen des Kodex Rückmeldung.

Die Kommission wertet die Rückmeldungen aus und passt den Kodex auf dieser Grundlage an.

Sowohl die Rückmeldungen der Parteien, als auch die Auswertungen der Kommission werden dauerhaft auf der Internetseite der Kommission zur Verfügung gestellt.

*[Anm.: Diese Maßnahmen zielen ebenfalls darauf ab, den Druck auf die Parteien zur Umsetzung des Kodex zu erhöhen.]*