



Kurzprotokoll der 11. öffentlichen Sitzung

**Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur
Modernisierung der Parlamentsarbeit**

Berlin, den 29. September 2022, 17:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

**Vorsitz: Dr. Johannes Fechner MdB,
Nina Warken MdB**

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 3**

Fortsetzung der Beratung zur gleichberechtigten
Repräsentanz von Frauen und Männern im
Deutschen Bundestag

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 21**

Verschiedenes



Mitglieder des Ausschusses

| | Ordentliche Mitglieder | Anwesend |
|--------------------------|--|--|
| SPD | Breymaier, Leni Dilcher, Esther Dr. Fechner, Johannes Hartmann, Sebastian | <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> |
| CDU/CSU | Amthor, Philipp (für diese Sitzung) Hoffmann, Alexander Warken, Nina | <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Schauws, Ulle Dr. Steffen, Till | <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| FDP | Kuhle, Konstantin Thomae, Stephan | <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> |
| AfD | Glaser, Albrecht | <input checked="" type="checkbox"/> |
| DIE LINKE. | Susanne Hennig-Wellswow (für diese Sitzung) | <input checked="" type="checkbox"/> |

| Sachverständige Mitglieder | Anwesend |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Prof. Dr. Behnke, Joachim | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Ferner, Elke | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. Grzeszick, Bernd | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. Laskowski, Silke Ruth | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. Meinel, Florian | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. h. c. Mellinghoff, Rudolf | <input type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. Möllers, Christoph | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich | <input type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. Schmahl, Stefanie | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Prof. Dr. von Achenbach, Jelena | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Dr. Gloßner, Anna (für diese Sitzung) | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Dr. Wawzyniak, Halina | <input checked="" type="checkbox"/> |

Teilnehmer der Bundesregierung und der Bundesländer

| | |
|--|--|
| Bundesministerium des Innern und für Heimat | MDn Gutjahr, Eva-Lotta MR Dr. Boehl, Henner-Jörg ORR'n Dr. Leroux, Cathérine |
| Bundesministerium der Justiz | Gille, Christina |



Beginn der Sitzung: 17:05 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken** (CDU/CSU) begrüßt alle anwesenden und zugeschalteten Mitglieder sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur 11. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Sie entschuldigt den Vorsitzenden, Dr. Johannes Fechner, der aus terminlichen Gründen etwas später eintreffen werde. Ebenso begrüßt sie die teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und der Bundesländer.

Gegenüber der Präsidentin sei angezeigt worden, dass auf Seiten der Fraktion der CDU/CSU der Abgeordnete Philipp Amthor den Abgeordneten Ansgar Heveling und für die Fraktion DIE LINKE. die Abgeordnete Susanne Hennig-Wellsow die Abgeordnete Petra Pau vertrete. Als sachverständiges Mitglied für die heutige und die Sitzung am 13. Oktober begrüße sie Dr. Anna Gloßner, die für diese beiden Sitzungen Herrn Prof. Dr. Robert Vehrkamp ersetze, danke ihr für ihre Bereitschaft an den Beratungen der Kommission zur gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag mitzuwirken und wünsche ihr viel Erfolg.

Tagesordnungspunkt 1

Fortsetzung der Beratung zur gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag

Die **Vorsitzende** erklärt, die Beratungen mit Eingangsstatements der Sachverständigen fortzusetzen. Die Obleute hätten sich des Weiteren darauf verständigt, dass zunächst eine Analyse und Bestandsaufnahme unter Berücksichtigung bislang noch nicht diskutierter Aspekte zur besseren Partizipation von Frauen und zur Wahlkampffinanzierung bei Direktkandidaturen erfolgen solle, um im Anschluss mögliche Maßnahmen zur besseren Teilhabe zu beraten, wobei in den Eingangsstatements auf beide Aspekte eingegangen werden könne. Sie erteilt Prof. Dr. Grzeszick das Wort.

SV **Prof. Dr Bernd Grzeszick** verweist auf die Beratungen der 4. Sitzung und die erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen Paritätsgesetze bestehen würden. Dies sei ein Grund, andere Wege einzuschlagen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz zu fördern. Über die Gründe, die mit der Repräsentanz oder mit der Unterrepräsentanz von Frauen verbunden seien, gebe es in der Kommission bislang keine Mehrheit. Ursächlich dafür sei, dass einige Faktoren bisher empirisch nicht belegt seien, unter anderem die Fragen, ob Frauen häufiger in Wahlkreisen mit geringerer Erfolgsaussicht aufgestellt würden oder unsichere Listenplätze hätten, ob und inwieweit finanzielle Möglichkeiten und die, politische Erfahrungen für eine Kandidatur zu sammeln, fehlten.

Auch nicht klar sei der Vergleichsmaßstab, um eine Unterrepräsentanz festzustellen. Sei die Bezugsgröße der Anteil der Bevölkerung, der Wahlberechtigten insgesamt oder der Anteil der Mitglieder in der jeweiligen Partei, die Kandidaten einer Partei, die partiointernen Nominierungskandidaten oder sei die Repräsentanz an denen zu messen, die letztendlich bei der Bundestagswahl antreten würden. Eine Reihe von Unsicherheiten könnten nahelegen, statt mit einer (starren) Mindestquote als gesetzlicher Vorgabe zu arbeiten, andere Mittel zu reflektieren. Zwei Vorschläge dazu wolle er nennen.

Das eine sei, die internen Aufstellungsverfahren der Parteien transparenter zu gestalten und eventuell Dokumentations- und Publikationspflichten zu schaffen und an die Wahlstatistik des Bundeswahlleiters anzuknüpfen. Diese Instrumente verstärkten die Tendenz, dass die Repräsentanz von Frauen als ein Faktor im politischen Wettbewerb der Parteien mittlerweile doch eine erhebliche Rolle spielt. Dazu passe die Einführung partiointerner Frauenquoten auf freiwilliger Basis, selbst gestaltet unterschieden sie sich in der Legitimation und in dem Anspruch von festen gesetzlichen Vorgaben.

Parteien würden damit öffentlich partiointerne Befassungen und Reflektierungen mit Fragen der Gleichstellung institutionalisieren. Hinzu kämen



noch weitere Ansätze wie der Ausbau von Netzwerken für Frauen in der Politik und Instrumente zur Gestaltung der politischen Tätigkeiten und der Mandatsausübung. Als Beispiele nenne er Seminare, Arbeitskreise, Veranstaltungen zur Vermittlung von Fähigkeiten und Netzwerkbildung. Hierbei sei auch die kommunale Ebene in den Blick zu nehmen. Denn kommunale Tätigkeiten seien nicht nur generell das Einstiegstor für weitere politische Tätigkeiten, sondern sie hätten auch eine zentrale Bedeutung für die Kandidatur in den Wahlkreisen, bei denen der Anteil der Frauen gering sei. Anzusetzen sei auch bei der Digitalisierung von Sitzungsterminen, Begrenzung von möglichen Terminzeiten, Steigerung der Planbarkeit und auch bei der Delegierbarkeit von Terminen, Arbeitsvorgängen und vergleichbaren Mitteln. Für ihn stehe nicht die Gefahr, dass Rollenbilder und Stereotypen festgeschrieben werden könnten, im Vordergrund, sondern es komme auf geeignete Maßnahmen zur Überwindung der Stereotypen an.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl nimmt Bezug auf ihre Ausführungen in der 4. Sitzung der Kommission und hebt hervor, dass von staatlichen Maßnahmen, die in die passive Wahlfreiheit und die Parteienfreiheit eingriffen und das verfassungsrechtlich verankerte Demokratieprinzip verändern würden, abgesehen werden sollte. Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) sei kein geeigneter Ort, um Antidiskriminierungsmaßnahmen zugunsten von Frauen aber auch anderen Personenkreisen und Gruppierungen, die gesellschaftlichen Exklusionserfahrungen ausgesetzt seien, zu begründen. Stattdessen sollte dort angesetzt werden, wo diese Personen namentlich wegen ihrer Geschlechtszugehörigkeit weiterhin mit Stereotypen und tradierten Rollenmustern zu kämpfen hätten, nämlich in der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit.

Dabei sei vor allem an das sogenannte „Gender-Care-Gap“ und „Gender-Time-Gap“ zu denken. Empirische Studien belegten, dass Frauen deutlich mehr Zeit für die Sorge-, Erziehungs- und Hausarbeit aufwenden würden als Männer. Frauen seien von der Doppelbelastung Beruf und Familie

besonders betroffen. Deshalb verbleibe ihnen weniger Zeit für ehrenamtliches Engagement und die zeitintensive Parteiarbeit. Vor diesem Hintergrund begrüße sie, Erwerbs- und Sorgearbeit neu zu gestalten, zum Beispiel die gesetzlichen Vorgaben zur Honorierung der Elternzeit von Vätern auszuweiten. Auch sei zu bemängeln, dass Abgeordnete im Bund ein unmittelbarer gesetzlicher Anspruch auf Mutterschutz sowie Elternzeit und Elterngeld nicht zustehe. Die Regelung des § 14 Abgeordnetengesetz (AbG) bleibe insoweit uneindeutig. Die Einführung von mandatsbezogenen Regelungen, etwa das Ruhen des Mandats mit befristeter Nachfolge für Abgeordnete, die Eltern werden, würde nicht zuletzt Einfluss auf die geschlechtergerechte Zusammensetzung der Parlamente zeitigen.

Dass solche Regelungen ein wirksames Mittel zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten sein könnten, beweise ein Blick nach Finnland und nach Schweden. Beide Staaten hätten keine Paritätsgesetze verabschiedet. Sie wiesen aber einen hohen Frauenanteil zwischen 40 bis 50 Prozent in ihren Parlamenten auf, was einer fortschrittlichen Familienpolitik zu verdanken sei. Beide Staaten verfügten über gut ausgebauten Kinderbetreuungs-, Ganztagschul- und Nachmittagsbetreuungssysteme. Außerdem werde die Elternzeit öffentlich subventioniert und einer geschlechtsspezifischen Evaluierung unterzogen.

Daneben könnten weitere flankierende Maßnahmen wie die, dass die Bundestagsfraktionen einen Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe beider Geschlechter verabschiedeten, angestrebt werden. Sie verweise auf die Ausführungen von Dr. Gloßner in ihrer Stellungnahme. Ein solcher Kodex als Akt der Selbstorganisation hätte gegenüber der starren Frauenquote entscheidende Vorteile, namentlich seine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit und seine Regelungsflexibilität. Nahezu alle politischen Parteien würden sich für eine Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag aussprechen. Lediglich der Weg der Zielerreichung würde unterschiedlich gewertet werden. Dass der Kodex rechtlich unverbindlich sei, müsse kein Nachteil sein, denn rechtliche Unverbindlichkeit sei nicht mit Bedeutungslosigkeit gleichzusetzen.



Eine zweite Möglichkeit bestehe in der Änderung des Parteiengesetzes. Da Parteien zum gesellschaftlichen Bereich gehörten und im Vorfeld der zur Staatsorganisation zählenden Wahl agierten, ließe sich im Parteiengesetz regeln, was in Wahlgesetzen verfassungsrechtlich nicht geregelt werden könne. So könne etwa § 6 Absatz 2 Parteiengesetz (PartG), der den Mindestinhalt von Parteisitzungen vorschreibe, um eine Vorschrift ergänzt werden, nach der die Satzung sich zum Thema Gleichstellung der Geschlechter verhalten müsse. Dadurch würde eine paritätische Besetzung von Wahllisten und Wahlämtern nicht garantiert. Sie würde aber die Parteien dazu zwingen, sich inhaltlich mit dem Thema „Gleichstellung“ zu befassen. Das „Wie“ der Umsetzung verbliebe im Ermessen der Parteien und die letzte Entscheidung läge bei den Wählerinnen und Wählern.

SV **Dr. Halina Wawzyniak** stellt eingangs klar, dass sie bei der Diskussion um Paritätsgesetze von der Chancengleichheit in der Kandidatur ausgehe und nicht die geschlechtergerechte Zusammensetzung des Parlaments in den Mittelpunkt stelle. Das heiße, mit Paritätsgesetzen solle sichergestellt werden, dass es im Hinblick auf die Geschlechter eine Chancengleichheit in der Kandidatur gebe und damit nicht zwingend notwendig eine geschlechtergerechte Zusammensetzung des Parlaments die Folge sei, weil die geschlechtergerechte Zusammensetzung des Parlaments eine Folge des Wahlsystems sei.

Das Landesverfassungsgericht Brandenburg habe nicht darauf abgestellt, dass die geschlechtergerechte Zusammensetzung des Parlaments eine Folge der starren Listen sei. Bei einem anderen Wahlsystem und einer Chancengleichheit in der Kandidatur würde das Ergebnis der Wahl weiter in der Hand der Wählenden liegen. Mit einer reinen Verhältniswahl mit Veränderungsmöglichkeit der Liste würde das Problem mit dem Demokratieprinzip entfallen und es gebe ein Letztentscheidungsrecht der Wählenden.

Für die Einführung des genannten „Soft Law“-Kodex hätte es ausreichend Chancen der Parteien

zu einer Selbstverpflichtung in der Vergangenheit (seit 1949 oder 1990) gegeben, was allerdings nur drei Parteien umgesetzt hätten. Sie sehe keine Gründe, dass die anderen Parteien sich veranlasst sehen würden, diese unverbindliche Regelung umzusetzen. Daher helfe dieser Vorschlag in der Sache nicht weiter.

Artikel 3 Absatz 2 GG als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze als grundsätzlich anwendbar anzusehen, entspreche der Verfassungsrechtsprechung.

In der Stellungnahme Dr. Gloßners, wonach im Ergebnis die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs verneint werde, fehle ihr ausreichende Argumentation. Die Verhältnismäßigkeit sei gegeben, da als Ausgangspunkt ein Paritätsgesetz als Chancengleichheit in der Kandidatur zu verstehen sei und daraus folgend seien Paritätsgesetze als einschränkende Eingriffe und nicht als suspendierende Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze zu verstehen.

Suspendierende Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze würden bedeuten, dass diese leer ließen, während bei einschränkenden Eingriffen nur eine Einschränkung des Rechts, zum Beispiel auf eine Kandidatur, stattfinden würde. Das Bundesverfassungsgericht habe ausgeführt, dass bei der Rechtfertigung von Wahlrechtseingriffen auf das erlaubte Ausmaß und die Intensität abzustellen sei, mit der in Wahlrechtsgrundsätze eingegriffen werden würde. Insofern sei eine Gesamtbetrachtung der Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze angebracht, um zu unterscheiden, welche suspensierend und welche einschränkend seien und festzustellen, dass ganz viele suspendierende Eingriffe vorliegen würden, die einzeln gerechtfertigt, aber in der Gesamtbetrachtung sehr problematisch seien. Daran gemessen ordne sie die einschränkenden Eingriffe in die Kandidatur und die Aufstellung, von Paritätsgesetzen als verhältnismäßig ein, da damit die Chancengleichheit in der Kandidatur gegeben sei.

SV **Dr. Anna Gloßner** vertritt einen alternativen



Ansatz zu der Einführung von Paritätsgesetzen.

Paritätische Wahlgesetze seien bereits auf rechtstatsächlicher Ebene nicht zielführend. Das sogenannte Reißverschlussmodell, welches für die Länder Brandenburg und Thüringen zunächst festgeschrieben worden sei, würde auf Bundesebene nicht zu einer paritätischen Besetzung des Bundestags führen und sei für sich nicht zielführend. Sie verweise dazu auf die Berechnungen der Politikwissenschaftler Debus und Stecker von der Universität Mannheim. Der Frauenanteil im 19. Deutschen Bundestag hätte unter Anwendung des Modells nicht die 40 Prozent Marke erreicht. Sie sähe den Grund darin, dass dieses Modell nur an der Zweitstimme ansetze. Es wirke sich also bei den Parteien, bei denen viele männliche Kandidaten über die Erststimme ihr Mandat erlangten, kaum aus. So hätte sich der Frauenanteil bei der Unionsfraktion 2017 insgesamt nur um vier Mandate geändert.

Parität mittels Paritätsgesetz müsse bei der Erststimme ansetzen, für die es aber kein praktikables Modell geben würde.

Zu diesem rechtstatsächlichen Problem, Modelle für Erst- und Zweitstimme zu finden, kämen die verfassungsrechtlichen. Sie erachte geschlechtsparitätische Gesetze für verfassungswidrig. Sie beeinträchtigten im Besonderen die Gleichheit der Wahl und die Frage sei dann tatsächlich, ob sich die Beeinträchtigungen mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG rechtfertigen ließen. Grundsätzlich sei dieser Artikel für diesen Fall anwendbar. Dennoch verneine sie vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung die Rechtfertigung und den Erfolg von Paritätsgesetzen.

Da dringender Handlungsbedarf bestehe, müsse nach Alternativen gesucht werden.

Sie schlage einen „Soft Law“-Lösungsansatz vor, der vom Deutschen Corporate Governance Kodex inspiriert sei. Die im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien könnten sich als Akt der Selbstorganisation auf einen Kodex zur gleichberechtigen Teilhabe von Frauen und

Männern in der Politik verständigen. Es sei ähnlich wie beim Deutschen Corporate Governance Kodex denkbar, dass eine Kommission den Kodex zunächst feststrecke und dann als Standing Commission in regelmäßiger Abstand prüfe und anpasse. Die Parteien würden sich im Kodex dazu verpflichten, in regelmäßigen Abständen zu den Bestimmungen des Kodex öffentlich Stellung zu beziehen und wären somit dem Zugzwang der Öffentlichkeit ausgesetzt.

Um die Bestimmungen des Kodex zu konkretisieren, seien die Ursachen für geschlechtsspezifische Ungleichverteilung der politischen Mandate anzuschauen. Beispielsweise hätten Frauen wegen der Sorgearbeit im Vergleich zu Männern größere Schwierigkeiten, sich ehrenamtlich zu engagieren. Dies zeige beispielsweise die empirische Studie von Müller/Tesch-Römer aus dem Jahr 2017. Der politische Sektor sei von starren Sitzungszeiten geprägt. Demnach könne der Kodex gezielt auf diese Ursachen reagieren und vorgelagerte Maßnahmen zur Kandidatennomination festschreiben.

Als Beispiel anderer europäische Länder, in denen weichere Maßnahmen wie Mentoringprogramme oder eben auch Coachingprogramme wirkten, nanne sie die Schweiz. Dort habe sich der Frauenanteil im Nationalrat innerhalb von einer Wahlperiode von 32 auf 42 Prozent erhöht.

SV Prof. Dr. Florian Meinel fragt sich, ob die Kommission gut beraten sei, die Frage der gleichberechtigten Repräsentanz verfassungsrechtlich zu lösen, da es sich um eine Verfassungsfrage im eminentesten und prominentesten Sinne handele. Es gehe im Kern um die Frage, was politische Freiheit sei und was das für die Repräsentationsregeln bedeute.

Politische Freiheit sei nicht zu allen Zeiten, nicht für alle Gesellschaften gleich zu definieren. Paritätsregeln, die in die Freiheit der Wahl eingriffen oder sie veränderten würden, seien deswegen nicht schlecht oder undemokratischer. Eine zentrale Aufgabe des Verfassungsrechts sei die Frage, was politische Freiheit und Wahlsysteme



seien und wie man sich demokratische Repräsentation vorzustellen habe.

Nach dem verfassungsrechtlichen Status Quo sehe er keine auf der Ebene der Kandidatenaufstellung und Sitzzuteilung denkbaren Regeln, die nicht in irgendeiner Weise auf eine Disqualifikation für ein Wahlamt oder eine Kandidatur hinaus ließen. Für den Fall, dass auf einer Liste auf einen bestimmten Platz deswegen nicht kandidiert werden könne, weil auf einem Platz vorher oder nachher eine Person eines anderen Geschlechts oder des gleichen Geschlechts stehe, trete auf dieser Stufe eine verfassungsrechtlich relevante Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit und der Freiheit zur Wahl sowohl der passiven als auch aktiven ein. Dieses als eine Suspendierung oder eine Einschränkung zu kennzeichnen, sei ein Streit um Worte, aus denen relativ wenig folge. Diejenigen die am stärksten für solche Regeln werben würden, müssten anerkennen, dass dies eine Verfassungsfrage sei, die sich ebenso wie das Wahlalter nur mit einer Verfassungsänderung beantworten ließe.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach antwortet auf die Frage, was politische Freiheit sei, mit einer Gegenfrage, was politische Gleichheit in dem Kontext der Parität sei. Freiheit als den ersten Verfassungswert zu sehen, dürfe nicht außer Acht lassen, dass die Gleichheit ebenso ein gründender Verfassungswert sei und manchmal in das Hintertreffen gerate.

Was bedeute eigentlich politische Gleichheit im Zusammenspiel von Artikel 3 Absatz 2 GG und von Artikel 38 GG? Artikel 3 Absatz 2 GG und die Diskriminierungsverbote des Grundgesetzes seien ebenso demokratisch gründende Normen wie die Freiheit der Wahl und die Gleichheit der Wahl. Zu einem umfassenden bürgerschaftlichen Gleichheitsverständnis zähle auch, dass die Gleichheit von Mann und Frau, auch die Gleichheit an der Teilhabe an der politischen Macht sein müsse.

Die Gleichheit von Mann und Frau könne nicht vollständig vorliegen, wenn Frauen nicht in gleicher Weise Teilhabe an der Macht hätten. Sie

umfasse nicht nur die Gleichheit in privaten Sachverhalten – da verweise sie auf viele Fortschritte in der Gesellschaft, bestimmt durch Familien- und Gleichstellungspolitik, und auch durch viele Fortschritte in der gesellschaftlichen Verteilung von familiären Verpflichtungen. Allerdings bliebe die politische Gleichheit hinter dem zurück, was das Grundgesetz wolle. Das sei die Gleichheit in der Teilhabe als Gestaltungsmöglichkeit und als Verwirklichung von bürgerschaftlicher Teilhabe am Staatswesen. Dies sei auch als eine Frage im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Gleichheit darzustellen und nicht mit dem Primat der Freiheit zu beantworten.

Bei den Strukturen der Parteien und nicht nur bei Forderungen nach besseren Sitzungszeiten oder digitalen Teilhabemöglichkeiten, einem größeren Anteil von Vätern, die Kinder betreuten, oder besseren Kindertagesstätten sei anzusetzen. Parteien seien die Gatekeeper, insbesondere in der politischen Kultur. Sie seien diejenigen, die die politische Kultur prägten und mitgestalteten und sie seien diejenigen, die das politische Personal auswählten und nominierten und in die Ämter führten. Diese beiden Aspekte des Prägens der politischen Kultur und das Nominieren des politischen Personals seien eben bislang davon geprägt, dass Frauen nicht gleichermaßen Zugang und Teilhaben. Dadurch, dass Frauen einen Nachteil in der Parteimitgliedschaft beziehungsweise weniger Anteil an der Parteimitgliedschaft hätten, sei es für Frauen weniger oder überhaupt nicht attraktiv, in den Parteien mitzuwirken, die von männlichen Verhaltensweisen, Kulturen, Stereotypen mitgeprägt seien. Frauen prägten die politische Kultur nicht gleichermaßen mit. Frauen müssten damit rechnen, mit Stereotypen konfrontiert zu werden, auch mit sexualisierter Gewalt, mit Machogehabe, mit männlichen Netzwerken, mit Rollenerwartungen, die sich an einem männlichen Politikerbild ausrichteten.

Aufgrund dieser nach wie vor prägenden Faktoren sei es richtig, bei den Parteien anzusetzen. Viele Parteien hätten sich dieser Frage mit einer Selbstverpflichtung angenähert, aktuell auch die Partei der CDU. Trotz Konsens in der



Problembeschreibung, fehle der durchgreifende Erfolg und vor diesem Hintergrund fordere Artikel 3 Absatz 2 GG mit dem Gleichberechtigungsauftrag, dem Gleichheitsgebot und der Gleichheitsgewähr, verpflichtende Maßnahmen zu treffen.

Der Vorsitzende, Dr. Johannes Fechner (SPD), übernimmt um 17:38 Uhr die Sitzungsleitung.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke verzichtet auf ein Eingangsstatement.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers möchte drei Punkte verdeutlichen.

Die Feststellung einer ungleichen Repräsentation von Männern und Frauen im Deutschen Bundestag stelle erstens ein verfassungsrechtliches Problem dar. Der Verfassungszustand sei eine Repräsentation, die einem verfassungsrechtlichen Ideal widerspreche.

Es sei zwar nicht Konsens, aber werde mehrheitlich so beurteilt, dass das Gleichstellungsgebot des Artikel 3 Absatz 2 GG auch für den politischen Prozess gelte. Und damit bestehe ein Problem mit Verfassungsrang und damit ein Verfassungsauftrag. Der Zustand im Deutschen Bundestag sei einer, der dem Verfassungsauftrag nicht entspreche. Damit sei der Bundestag nicht zwingend verfassungswidrig, aber es sei verfassungsrechtlich problematisch, nicht zu handeln.

Der verfassungsrechtlichen Auftrag, welcher alle und den politischen Prozess verpflichte, sei, sich des Problems anzunehmen und Lösungen vorzuschlagen.

Zur weiteren Herangehensweise könne man zweitens versuchen, Lösungen über die Ursachenforschung zu finden. So würde aber grundsätzlich nicht verfahren. Die Geeignetsheitsprüfung in der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit sei eine, die nicht frage, ob beispielsweise mit Empirie oder Kausalität nachgewiesen werden könne, dass die Maßnahme zu Ergebnissen führe. Vielmehr sei zu argumentieren, dass der Gesetzgeber eine Maßnahme vorschlage, die zu einem Erfolg führen

würde. Wenn sie nicht evident abwegig sei, dann sei es zunächst zulässig. Das Argument, Vorschläge erforderten zunächst eine Ursachenanalyse, sei ein Klassiker, um gegen Veränderung und Experimentalismus zu argumentieren und sei wenig glaubwürdig. Das zeigten seit dem 19. Jahrhundert die Erfahrungen mit den Wirtschaftsregulierungen.

Zur Symmetrie von Ursache und Wirkung spreche er an, dies kohärent und konsistent zu tun. Dr. Gloßner möge mit einer Studie belegen, dass das Reißverschlussverfahren höchstens einen Frauenanteil von 40 Prozent bewirke und nicht als wirksam anzusehen sei. Er könne aber bei ihrem Vorschlag gar keine Wirkung nachvollziehen. Es sei der Maßstab, der das Reißverschlussverfahren analysiere, auch auf diesen eigenen Vorschlag anzuwenden. Es sei dann eher unklar, was und welcher Effekt mit einer Selbstverpflichtung empirisch nachzuweisen sei. Daher empfehle er, auf die Ursache-Wirkung-Argumentation zu verzichten.

Damit folge drittens die Frage, wie mit dem von Verfassungs wegen bestehenden Handlungsbedarf umzugehen sei und welche Regelungen zielführend seien. Das erste Modell sei die Lösung über den „Markt“, den politischen Prozess, der von Angebot und Nachfrage bestimmt sei; die Wählerinnen und Wähler könnten erkennen, dass manche Parteien sich für Frauen und Chancengleichheit mehr interessierten als andere – das funktioniere nicht. Das hätte man spätestens wissen müssen, als die Repräsentation von Frauen stagniere und nicht mehr zugenommen habe. Das Modell „Markt“ sei ein politisches Marktversagen und als gescheitert anzusehen.

Die zweite Lösung könnte eine Kontext-Lösung sein, die wieder zu den Ursache-Wirkung-Zusammenhängen käme und andere in diesem Zusammenhang besser funktionierende Gesellschaften betrachte. Skandinavien sei genannt worden. Mit diesem Weg sei angedacht, zunächst das gesamtgesellschaftliche Problem und alle damit zusammenhängenden Fragen auf einmal und so auch das politische Problem lösen zu wollen. So reguliere man eigentlich nie. Es gebe viele Gründe,



warum Skandinavien eine starke kulturell verankerte Tradition habe, die in der Gleichstellung besser funktioniere als in Deutschland. Zunächst den sozialen Kontext zu ändern und irgendwann eine gleichberechtigtere Repräsentanz im Bundestag zu erhalten, werte er als eine Verweigerung von Regulierung. Er empfiehle, eigenständig zu gestalten und einen anderen Weg zu gehen.

Die Vorstellung, dafür eine Welt zu schaffen, in der Männer mehr Familienarbeit machten, sei eine Vorstellung, die nicht realistisch und gleichstellungspolitisch auch fraglich sei. Bei Betrachtung des Verhältnisses vom öffentlichen Dienst und sozialer Gleichheit gehe er von der gleichstellungspolitischen Aussage aus, dass der Staat voran schreite und die Gesellschaft in gewisser Weise hinterher kommen müsse, weil sie in solchen Kontexten immer den konservativeren und ungleichen Faktor darstelle. Das sei eine Erfahrung, die sich empirisch nachweisen ließe.

Die Empfehlung, diesen Sachverhalt mit einer Selbstverpflichtung der Parteien zu regulieren, teile er nicht. Er sehe sich auf der Seite der Gesellschaftsrechtler, die auf einen Corporate Governance Kodex angesprochen, nur müde lächeln würden. Denn der Corporate Governance Kodex als Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft sei mit Blick auf das Gesellschaftsrecht ein totes Projekt und habe dort jedenfalls nicht funktioniert. Parteien fortschrittlicher als DAX-Konzerne einzuordnen, sehe er bei den Erfahrungen ebenfalls nicht. Die Art von Selbstverpflichtung sei nicht effektiv. Der Verfassungsauftrag sei daher, etwas zu regulieren. Damit sei er bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit im Parteienrecht angekommen. Eingriffe in die Parteienfreiheit und Fragen zur Gleichheit der Wahl müssten dezidiert und mit einer genauen Analyse von Eingriffsintensitäten betrachtet werden, denn die Parteienfreiheit sei stark reguliert beispielsweise mit Blick auf die Parteienfinanzierung.

SV Elke Ferner stellt fest, dass sich die Kommission in dieser Sitzung mit den Gründen einer ungleichen Repräsentanz im Deutschen

Bundestag beschäftigen wolle. Daher beginne sie mit diesem Punkt und nicht mit verfassungskonformen Lösungsvorschlägen. Zunächst verweise sie auf ihre Stellungnahme (Kommissionsdrucksache 20(31)006) und auf die Auswertung des Modells Reißverschlussverfahren bei allen Parteien zur Bundestagswahl. Dann sei immerhin knapp die 40 Prozentmarke erreicht worden, was allerdings noch keine Parität darstelle.

Die strukturellen Diskriminierungen gegenüber Frauen in der Gesellschaft setzten sich in der Politik fort. Dies verdeutliche folgendes Beispiel: Kandidiere eine Frau mit kleinen Kindern oder werde eine Abgeordnete während ihrer Zeit im Bundestag schwanger, werde sie mit Fragen zur Vereinbarkeit konfrontiert. Ihr sei nicht bekannt, dass sich werdende Väter oder Väter kleiner Kinder, die Abgeordnete seien oder sich um ein Mandat bewerben würden, sich diesen Fragen stellen müssten. Diese Rollenstereotypen seien tief verwurzelt und in der Politik größer als in der Gesellschaft.

Wer könnte diese strukturelle Diskriminierung ändern? Gesetze und Rahmenbedingungen würden in Parlament geändert werden. Ohne oder mit zu wenigen Mandatsträgerinnen fehlten auch die Mehrheiten, um entsprechende Veränderungen schneller voran zu bringen, als das in den letzten 100 Jahren der Fall gewesen sei. Das Bundesverfassungsgericht habe sich in vielen Bereichen der Überprüfungen auf Artikel 3 GG gestützt und auch wegweisende Rechtsprechung gefasst.

Die Frage sei, welche Maßnahmen wirkten denn überhaupt. Im Jahr 2000 hätte die deutsche Wirtschaft sich verpflichtet, den Anteil der Frauen in den Vorständen und Aufsichtsräten zu erhöhen. Bis 2022 sei man kaum vorangekommen. Nur in den Bereichen mit einer gesetzlich verankerten Quote, die sanktioniert würde, wenn sie nicht eingehalten werde, sei dies anders. Das heiße: Quoten wirkten, Selbstverpflichtung wirke nicht.

Zu den Beispielen Schweden und Finnland, deren Gesellschaften in der Haltung zur



Gleichberechtigung von Frauen und Männern wesentlich fortschrittlicher seien, nenne sie zwei entscheidende Unterschiede bei dem Thema Frauen in den Parlamenten. Erstens, alle Parteien hätten Quoten, an die sie sich halten würden und zweitens gebe es ein reines Verhältniswahlrecht, welches in Verbindung mit Listen, die entsprechend alternierend besetzt seien, auch zu einem entsprechenden Ergebnis im Parlament führe. Ursächlich sei der bessere Status der Gleichstellung in der Gesellschaft und auch das Wahlrecht, die Selbstverpflichtung und die satzungsmäßigen Regelungen, die die Parteien dort getroffen hätten.

Das führe zur Frage der Besetzung mit Direktmandaten und Listenmandaten in Deutschland. Die meisten Frauen im Deutschen Bundestag seien über die Liste gewählt, die wenigsten über Direktmandate. Wenn man sich anschau, dass deutlich mehr Frauen direkt kandidierten als dann letztendlich erfolgreich mit dem Gewinn des Wahlkreises ein Mandat erhielten, lege die Vermutung mehr als nahe, dass Frauen eher in den Wahlkreisen kandidieren dürften, die nicht so gut oder nicht gewinnbar seien.

Als letzten Punkt spreche sie Mentoringprogramme und ähnliche Möglichkeiten an, die zu begrüßen seien, wenn es um die Frage der Stärkung des Frauenanteils in der Kommunalpolitik gehe. Hier habe die Kommission die 299 Mandate beim Deutschen Bundestag und ihre Besetzung zu erörtern. Jede Partei habe genügend qualifizierte Frauen, die auch in der Lage seien, ein solches Mandat auszufüllen. Dafür bräuchte es keine Befähigung von Frauen mehr, sondern es gehe darum, die befähigten Frauen, die es in den Parteien schon gebe, auf aussichtsreichen Plätzen auf der Liste beziehungsweise in aussichtsreichen Wahlkreisen kandidieren zu lassen. Die Kommission solle diese Debatte nutzen und mit einem Partitätsgesetz dafür sorgen, dass auch im Ergebnis die Frauen entsprechend im Bundestag vertreten seien.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski schließt sich im Wesentlichen den Ausführungen von Dr. Wawzyniak, Prof. Dr. von Achenbach und Prof. Dr.

Möllers an. Sie möchte nochmals den Blick auf den Auftrag der Kommission richten, der den geringen Frauenanteil im Deutschen Bundestag erfasse und die dahinter erkennbare ungerechtfertigte strukturelle Benachteiligung von Frauen im Nominierungsverfahren der Parteien. Es sei zu erkennen, dass im Vorfeld der Wahl etwa 30 Prozent Frauen überhaupt nur nominiert worden seien, sodass sich vor diesem Hintergrund fast von selbst erkläre, warum auch nur bestenfalls 30 Prozent Frauen in den Bundestag einziehen könnten. Denn das Volk, das ja auf die Nominierung der Kandidatinnen und der Kandidaten keinen Einfluss habe, könne nur das wählen, was die Parteien vorbereitet. Und wenn keine Frauen zur Wahl stünden, könne das Volk bedauerlicherweise auch keine Frauen wählen.

Bereits die statistischen Zahlen würden für die im Vordergrund stehende fehlende Chancengleichheit von Frauen in partiinternen Nominierungsverfahren sprechen, obgleich die Parteien für die Gewährleistung der Chancengleichheit aller Kandidierenden die Verantwortung tragen würden. Denn Artikel 38 Absatz 1 GG, also die Wahlgleichheit, würde auch im internen Nominierungsverfahren der Parteien gelten. Das sei unstrittig.

Chancengleichheit von Kandidatinnen nach einer Prozedur der Selbstreflektion würde in einigen Parteien hergestellt und zwar durch das Satzungsrecht, das aber nur partiintern wirke und auch nur insoweit, als die Parteien bereit seien, sich daran zu halten. Solche paritätischen Vorgaben, die darauf abzielten, dass gleichmäßig viele Frauen wie auch Männer nominiert würden, fänden sich für die Kandidierendenlisten der im Bundestag vertretenen Parteien bei den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. und der SPD. Es seien allein diese drei Parteien, die dafür sorgten, dass seit 1998 der Anteil der Frauen wenigstens bei etwa einem Drittel stagniere. Daraus schließe sie, dass der Anteil erreicht worden sei, weil rechtliche Regelungen im Hintergrund gewirkt hätten, um Chancengleichheit innerhalb des Nominierungsverfahrens dieser drei Parteien herzustellen. Die anderen im Bundestag vertretenen Parteien hätten solche



Satzungsregelungen nicht und entsprechend niedrig sei dort auch der Frauenanteil.

Hinsichtlich der empirische Nachweise, insbesondere der politikwissenschaftlichen Untersuchungen, die seit spätestens 2010 regelmäßig veröffentlicht würden, verweise sie aktuell auf die Expertise von Prof. Dr. Lars Holtkamp und Prof. Dr. Elke Wiechmann von der FernUniversität Hagen und Prof Dr. Thorsten Faas von der Freien Universität Berlin. Im Übrigen dürfe sie auch an eine Expertise der Konrad-Adenauer-Stiftung aus dem Jahre 2019 erinnern. Dort würden Länder mit Paritätsgesetzen, wie Frankreich und Spanien verglichen, die einen erhebliche Steigerung des Frauenanteils aufzeigen könnten. In Frankreich sei dies nach geschärften Sanktionen 2014 eingetreten. Der Blick richte sich in diesen Gutachten auch auf Finnland und Schweden. Deren hoher Frauenanteil hätte sich nicht von selbst und auch nicht durch flankierende Maßnahmen – wie einen hohen Anteil von Elternzeit bei den Männern – ergeben. Dort seien entsprechende Regelungen im Satzungsrecht der Parteien, frühzeitig und freiwillig eingeführt, zu finden, die diese auch einhalten würden und zu dem Ergebnis führten, das in § 55 Bundeswahlgesetz (BWahlG) formuliert sei, ein gleichmäßig mit Frauen und Männern besetzter Bundestag. Eine gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern sei das Ziel der Regelungen in Schweden, Finnland, Frankreich, Spanien und hoffentlich auch bald in Deutschland. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen zähle heute zu den Kernbestandteilen des europäischen Demokratieverständnisses.

Das ließe sich nicht nur aus verschiedenen Dokumenten des Europarates, der Europäischen Kommission und auch des Europäischen Parlaments herauslesen. Sie verweise auch auf zwei sehr wichtige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aus den Jahren 2011 zum spanischen Wahlrecht, und 2019 zum slowenischen paritätischen Wahlrecht. In beiden Fällen habe der EGMR nicht nur entschieden, dass diese Paritätsregelungen mit der Europäischen

Menschenrechtskonvention (EMRK) in Einklang stünden, sondern dass diese Paritätsgesetze - so auch die Entscheidung von 2019 - auch die demokratische Legitimation von Wahlen sicherten.

In Deutschland sei die Sach- und Rechtslage offen, denn das Bundesverfassungsgericht habe 2020 entschieden, es gebe keine Verpflichtung, aber die Zulässigkeit und einen großen Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers. Im Übrigen habe es die gleichwertigen verfassungsrechtlichen Rechtsgüter benannt, Artikel 38 Absatz 1 GG, Artikel 21 Absatz 1 GG, die Parteienrechte, aber auch die damit einhergehende Verpflichtung der Parteien sei dort zu finden, Artikel 3 Absatz 2 GG, das Durchsetzungsgebot, das seit 1994 in Satz 2 ausdrücklich verankert sei, aber schon vorher durch die Rechtsprechung des ersten Senats in Satz 1 vorgelegen habe, das sogenannte Verwirklichungsgebot. Das Bundesverfassungsgericht habe darauf hingewiesen, das der Gesetzgeber, sofern er tätig werden würde, auf einen verhältnismäßigen Ausgleich dieser Rechtsgüter zu achten habe. Diese Vorgabe halte sie für leistbar.

Der Vorsitzende bedankt sich bei allen Sachverständigen und ruft die Aussprache der Fraktionen auf, die sich darauf verständigt hätten, die Redezeit auf 4 Minuten zu beschränken.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) betont den Auftrag, den der Deutsche Bundestag der Kommission gegeben habe, Vorschläge vorzulegen. Dies betreffe die Größe des Bundestages, die Dauer der Legislaturperiode, das Wahlalter und auch die Frage, wie die Verwirklichung der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag zu erreichen sei. Diese Aufgabe würde sie gern erfüllen und nicht erklären, warum sie nicht zu erreichen sei.

Sie verweise auf eine Beratung zum Thema Nachhaltigkeit, in der von 17 Nachhaltigkeitszielen in der Nummer 5 die Gleichberechtigung der Geschlechter ausgewiesen sei. Sei dies Selbstzweck oder ändere dies die Politik? Zweites bejahe sie. Eine Erhöhung des Frauenanteils um 10 Prozent in nationalen Parlamenten führe durch deren häufig



größeren Fokus auf Nachhaltigkeit und Klimapolitik zu einem Rückgang von 0,24 Tonnen CO₂ pro Kopf jedes Jahr. Mit einem paritätischen Anteil änderten sich auch die Inhalte der Politik.

Sie fühle sich wie auf einer Zeitreise. Vor 30 Jahren habe sie die Verteilung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit diskutiert. Vor zwanzig Jahren habe die Debatte um die Mentoringprogramme begonnen, vor zehn Jahren die der freiwilligen Selbstverpflichtung, die nicht gelungen sei. Im Jahr 2022 beschließe die Partei der CDU eine Frauenquote.

Die Aufgabe des Bundestages sei es, Maßnahmen zur gleichberechtigten Repräsentanz zu finden. Mutterschutz für Abgeordnete zu regeln, wie es der baden-württembergischen Landtag getan habe, erhöhe den Anteil der Parlamentarierinnen nicht, auch wenn dies richtig sei. Ebenso ordne sie die angesprochene Vereinbarung eines Kodex als einen netten Vorschlag, aber nicht als einen Riesenschritt nach vorne ein. Sie frage alle Sachverständigen, welche konkreten Vorschläge sie zur Verwirklichung der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag benennen könnten und wie Artikel 3 Absatz 2 GG als Durchsetzungsgebot auch im Hinblick auf eine gleichberechtigte Repräsentanz im Parlament Rechnung zu tragen sei?

Sie habe den Eindruck, ihre Kollegen von der FDP wollten die Parität nicht und argumentierten deshalb mit dem Verfassungsrecht, was aber nicht ausreiche, um den Auftrag zu erfüllen, den der Deutsche Bundestag der Kommission gegeben habe.

Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU) stimmt der Abg. Breymaier bei der Forderung nach konkreten Vorschlägen zu. Sie frage die Regierungskoalition, wie mit einem Gesamtentwurf in Bezug auf die Wahlrechtsreform – da gehe es vor allem um die Verkleinerung des Parlaments – auch das Thema Parität abgedeckt werden könne, ob dies gewollt sei und ob es dazu konkrete Überlegungen geben würde. Der Diskussionsbedarf sei sichtbar. Sie frage nach, in welche Richtung gedacht werden würde? Ihre Fraktion würde diese Richtung der Diskussion sehr begrüßen.

Die Aussage von Prof. Dr. Möllers, eine Bestandsaufnahme sei immer ein Zeichen von mangelndem Veränderungswillen, teile sie nicht. Sie halte es für wichtig zu analysieren, woran es eigentlich liegen würde, dass so wenige Frauen Mandate erhielten, obwohl dafür keine rechtlichen Hürden erkennbar seien. Frauen könnten Mitglieder in Parteien werden, Frauen könnten sich für politische Mandate bewerben. Bei der Mitgliederwerbung, bei der Aufstellung zu KommunalwahlListen und auch bei der Suche für andere Mandate würden Frauen alle möglichen Hindernisse vortragen. Vereinbarkeitsthemen, Abendssitzungen, familienfreie Zeiten, aber auch die Finanzierung von Wahlkämpfen lösten Unsicherheiten und Fragen aus. Deswegen frage sie die Sachverständigen, ob und wie die Möglichkeit bestehen würde, Regelungen zu treffen, die zum Beispiel Parteien belohne, wenn sie ihre Listen paritätisch aufstellten, wenn die Wahlkreise paritätisch vergeben würden. Vielleicht sei so eine bessere Finanzierung für die Parteien und auch für den Wahlkampf von Frauen zu erreichen.

Sie möge zwar nicht nur über Stereotypen sprechen, bei den Ursachen sei aber ganau hinzuschauen und sie glaube, eine der Ursachen würde sich in den Systemen der Parteien finden. Das Parlament könne und müsse Rahmenbedingungen ändern, aber es würde auch viel an den Parteien und deren Gestaltungsmöglichkeiten liegen, die die Aufstellungsverfahren durchführten und bei denen Automatismen wie bei der Nachbesetzung von Wahlkreiskandidaturen, zuerst an einen Mann und nicht an eine Frau zu denken, erkennbar seien. Sie würde in dem Bereich Hindernisse sehen, die dazu führten, dass Frauen weniger Chancen hätten. Die Tatsache, dass auch in gut gewinnbaren Wahlkreisen nicht unbedingt eine Frau kandidiere, möge die Kommission im Blick behalten. Daher frage sie die Sachverständigen, was die Kommission den Parteien über eine Selbstverpflichtung, über einen Kodex hinaus, konkret aufgeben könne? Was könnte in einem Statut auch festgeschrieben werden, um eine paritätische Besetzung von Mandaten über Aufstellungslisten oder Wahlkreiskandidaturen



hinzubekommen?

Ergänzend zu dem Thema Wahlkreise merke sie an, dass ihre Fraktion eine Wahl nur über Listen ablehne, da die Wahlkreiskandidaturen ebenso wichtig seien und ihre Berechtigung hätten. Sie frage in diesem Zusammenhang die Sachverständigen nach konkreten Maßnahmen zu der Nominierung in den Wahlkreisen, um mehr Frauen zu einer Kandidatur zu bewegen oder bei der Erststimme eine gleichberechtigte Repräsentanz zu erreichen.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) bedauert, in der letzten Wahlperiode mit Abg. Warken nicht dieses Thema als Koalition bearbeitet zu haben.

Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU) wiederholt die Frage nach konkreten Planungen der Regierungskoalition.

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) verweist bei der Frage nach konkreten Vorschlägen, aber auch zur Empirie zum Erreichen der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag auf verschiedene in den Landesparlamenten und in der Kommission angesprochene Modelle. Empirisch müsse die Kommission sich nicht noch einmal erklären, weil alle Argumente und auch Anmerkungen aus Skandinavischen Ländern deutlich machten, dass die Länder selbst entscheiden würden, mehr Gleichberechtigung oder politische Gleichheit herzustellen. Dies sei möglich. Teile der Gesellschaft wie der Deutsche Frauenrat, die Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft (EAF), der Deutsche Juristinnenbund, die Landfrauen hätten sich sehr stark für der Kampagne „Mehr Frauen in die Parlamente“ eingesetzt. Sprecherinnen und Verbände schauten genau hin, welchen Auftrag die Kommission im Deutschen Bundestag habe und ob sie diesem nachkomme. Das Problem der Teilhabe an politischer Macht zeige sich hier. Sie halte einige Argumente zu freiwilligen Verpflichtungen für abwegig. Die Vergleichsgrößen der deutschen Wirtschaft oder andere Möglichkeiten von Quotenregelungen zeigten, dass freiwillige Verpflichtungen nicht zielführend seien oder nicht

zufriedenstellend zu einer Gleichheit beigetragen hätten. Die skandinavischen Länder hätten viele Regelungen getroffen, um bei der Gleichheit der Geschlechter in die Systeme einzugreifen. Das hätten sie beim Wahlrecht am Ende nicht mehr tun müssen, weil die Rahmenbedingungen andere gewesen seien – aber sie hätten durchaus alle notwendigen Möglichkeiten genutzt, um eine geschlechtergerechte Gesellschaft zu bekommen. Die Kommission habe den Auftrag, Möglichkeiten, die die strukturellen Nachteile von Frauen und den systematischen Ausschluss beim Zugang zu Mandaten und Kandidaturen ändern, zu benennen. Die politische Repräsentation sei ein wichtiger Aspekt, den viele Frauen in diesem Land beklagten, wenn sie in den Wahlkämpfen dazu Stellung nehmen müssten. Dies sei ihre Erfahrung aus den letzten drei Bundestagswahlkämpfen. Das Thema interessiere die Wählerinnen und die Wähler.

Beispiele anhand von Frankreich, Portugal, Spanien, Belgien oder auch des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf paritätische Gesetzgebungsverfahren hätten zu mehr politischer Gleichheit geführt und in diesen Ländern die Abbildung von Frauen in den Parlamenten deutlich erhöht. Verfassungsrechtlich sei der Weg für Parität offen. Das Bundesverfassungsgericht habe die Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von Paritätsregelungen abgelehnt, aber die Befugnis solche zu erlassen, sei nicht davon berührt. Der politische Wille, die politische Gleichheit von Frauen und Männern auch im Deutschen Bundestag abzubilden, müsse gegeben sein. Ihre Fraktion habe den Willen, daran konkret zu arbeiten und alle Möglichkeiten auszuschöpfen. Daher frage sie die Sachverständigen Prof. Dr. von Achenbach und Prof. Dr. Möllers, an welchen Bezugsgrößen die Regelungen für eine Parität im Bundestag zu messen seien und wie die Bezugsgröße für die Gesetzgebung aussehen sollte. Sie gehe nicht von dem Anteil von Frauen in den Parteien aus. Welche Gestaltungsspielräume sehen diese für den Gesetzgeber vor und wie könne er die Spielräume konkret nutzen?

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) nimmt sehr viel



Dogmatismus wahr, von dem er nicht wisse, ob er Leben, Substanz und irgendeine Art von Gerechtigkeit hätte.

Der Souverän der Bundesrepublik Deutschland bestehe aus 70 Millionen Menschen, 60 Millionen davon seien wahlberechtigt. 59 Millionen von diesen Menschen hätten keine Chance jemals ein Bundestagsmandat zu erhalten und seien nicht in einer Partei. Dies führe dann zu der Diskussion, dass ein so entstandener Gesetzgeber virtuell diese Gesellschaft, das Elektorat, in Gruppen einteile.

Er könne sich auch andere Gruppeneinteilungen vorstellen, beispielsweise die Gruppe der älteren Menschen oder der Menschen mit Behinderung oder Menschen mit Migrationshintergrund mit dem Argument, dass eine Form von gesellschaftlicher Struktur im Parlament abgebildet werden müsse. Die Auffassung, dass das Parlament der Spiegel der Gesellschaft sein müsse, teile er nicht.

Die Kommission habe festgehalten, dass das Verhältnis in etwa die Proportionen von weiblichen Mitgliedern in Parteien im Verhältnis zu den Parlamentsmandaten relativ linear abilde. Die parlamentarische Demokratie stelle den politischen Prozess über die Parteien dar. Dass das so eine Art Stellvertreterparlament für virtuelle Gruppen, die existierten, aber im parteipolitischen Gefüge nicht präsent seien und damit in den Prozess der Parteien und der Willensbildung und der Kandidatenaufstellung gewissermaßen virtuell berücksichtigt werden müssten, hätte mehr mit einem Ständestaat zu tun wie mit einem lebendigen politischen Prozess. Die Frage, sich als Kandidat oder umgekehrt als Wahlberechtigter davon abhängig zu machen, ob es ein Männchen oder eine Frau sei, halte er für außerordentlich lebensfremd. Er komme aus einer Familie mit intellektuellen Frauen, Maschinenbauern und Handwerkern und habe lange nicht verstanden, was unter dem Begriff der Emanzipation zu verstehen sei. Er projiziere das auf das innerparteiliche Geschehen und prüfe, wo das diskriminatorische Geschehen gewesen wäre. Es könne doch sein, dass die Nähe zum politischen Betrieb, das Interesse an Politik im Stellenwert der Lebensentwürfe, der Vorstellungswelt von Frauen

unterschiedlich eingesortiert sei und das darin der eigentliche Grund liegen würde. Parteien würden das politische Geschäft strukturieren und Zusammensetzungen seien nicht vorgeschrieben. Geheimnisvolle strukturelle Gründe würden konstruiert werden.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP) stimmt zu, dass im Hinblick auf den politischen Auftrag, den Frauenanteil im Bundestag zu erhöhen, Einigkeit in der Kommission bestehe. Deutlich werde allerdings auch, dass es unterschiedliche Auffassungen gebe, inwieweit gesetzliche Paritätsregelungen verfassungsgemäß seien.

Er richte zunächst seine Fragen an Dr. Gloßner. Die erste Frage beziehe sich auf die Kandidatur von Frauen. Care-Arbeit sei einer der Gründe, warum Frauen weniger Zeit für ehrenamtliche Tätigkeiten hätten, obwohl die ehrenamtliche Tätigkeit in Parteien den Beginn einer politischen Karriere ebnen würde. Welche weiteren Faktoren lägen neben der angesprochenen Care-Arbeit vor? Gebe es weitere beachtenswerte Studien oder wissenschaftliche Erkenntnisse?

Zu dem „Soft Law“-Kodex - ein ähnliches Konstrukt gebe es im Aktienrecht, den Corporate Governance Kodex – frage er, wie dieser im Parteienrecht verankert werden und welchen Inhalt und welche Regelungsgegenstände er haben müsse? Als dritten Punkt frage er, ob es erwiesen sei, dass eine Erhöhung des Frauenanteils im Parlament inhaltliche Auswirkungen auf das Ergebnis von Politik haben würde? Er richte diese an die Sachverständigen Dr. Wawzyniak, Prof. Dr. von Achenbach und Frau Ferner, die bereits über das Ziel der Debatte gesprochen hätten. Er frage konkret, welches Ziel die Paritätsgesetzgebung haben würde. Sollte Chancengleichheit erreicht werden, sodass es gleich viele Kandidatinnen und Kandidaten gebe? Oder sollt Ergebnisgleichheit erreicht werden, sodass das Parlament 50/50 besetzt sei?

Abg. **Susanne Hennig-Wellsov** (DIE LINKE.) erklärt die Bereitschaft ihrer Fraktion, ein Modell für eine paritätische und mindestens 50-prozentige Zusammensetzung des Deutschen Bundestages auf den Weg zu bringen. Sie verweise auf den Thüringischen Landtag, der bereits ein



Paritätsgesetz verabschiedet habe, welches vom Thüringer Verfassungsgerichtshof und vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt worden sei. Ihrer Ansicht nach habe diese Kommission keine Schwierigkeiten mit der Empirie oder fehlenden juristischen oder sonstigen Ideen, sondern es fehle an der Bereitschaft, eine politische Entscheidung zu treffen. Es gehe nicht um den Frauenanteil im Parlament, sondern um Gleichberechtigung, die mindestens 50 Prozent Beteiligung voraussetze. Würde in der Diskussion stattdessen gefordert, dass maximal 50 Prozent Männer im Parlament sitzen dürften, gebe es eine halbe Revolution oder zumindest stärkeren Widerstand. Das Parlament in Schweden weise einen Anteil von über 40 Prozent aus und sie frage sich, ob es ein Parlament gebe, in dem Frauen die Mehrheit hätten.

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) antwortet, dass dies in Ruanda der Fall sei.

Abg. **Susanne Hennig-Wellsow** (DIE LINKE.) fährt fort, dass es darum gehe, nicht länger männliche Rollenzuschreibungen auf Frauen zu projizieren und Verhältnisse zu zementieren, die man vor Jahren hätte ändern können. Es gebe nun die Chance, Parität im Wahlgesetz zu verankern. Ihre Fraktion sei aufgrund der Erfahrungen in Brandenburg und Thüringen offen für verschiedene Modelle zu Paritätsregelungen, vor allem im Hinblick auf die Chancengleichheit in der Kandidatur, die Dr. Wawzyniak ausgeführt habe. Weiterhin rege sie an, die übersichtliche Zeit der Kommissionsarbeit zur Erarbeitung von Lösungen zu nutzen. Andernfalls könne sie weder ihrer Fraktion noch der weiblichen Bevölkerung erklären, warum es keine Lösungen geben würde. Ihre eigenen Erfahrungen mit Praktikantinnen und Praktikanten zeige, dass die Praktikantinnen politisch sehr interessiert seien. Sie halte es daher für unwürdig, Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen für die Politik zu schulen. Dem Vorschlag, die Dokumentationspflichten der Parteien bei der Kandidierendaufstellung zu erweitern, stehe sie skeptisch gegenüber. Es gebe Strukturen, die man nicht dokumentieren könne, aber es gebe auch bereits Dokumentationspflichten zu Ergebnissen und Aufgabenteilung sowie Protokolle von

Parteitagen, die Kandidierende aufstellten.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** beginnt mit der Frage zur Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit. Zunächst müsse das Ziel festgehalten werden, nämlich ein gleichmäßig mit Frauen und Männern besetztes Parlament. Dabei handele es sich um ein verfassungsrechtlich legitimiertes Ziel, welches in Artikel 3 Absatz 2 GG verankert sei. Vor der Ergänzung dieses Artikels ließe sich dies bereits aus den Protokollen des Parlamentarischen Rates mit dem Ergebnis nachvollziehen, dass die staatsbürgerlichen Rechte inkludiert seien. Nicht im Verfassungsrecht, sondern im Bereich des Bürgerlichen Rechts hätten die Probleme bestanden, vor allem die Diskriminierung von Frauen im Familienrecht. 1953 habe das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Artikel 3 Absatz 2 GG direkt und unmittelbar in der gesamten Bundesrepublik gelten würde, was das Landesverfassungsgericht Thüringen in seiner Entscheidung zum Paritätsgesetz übersehen habe.

Sei ein solches Ziel nun verfassungsrechtlich legitimiert, könne der Eintritt des Ergebnisses – die Zielerreichung – nicht verfassungswidrig sein. Zur Erreichung dieses Ziels bedürfe es der Chancengleichheit. Ergebnisgleichheit sei eine Folge des Wahlrechts. Um diese zu erreichen, müsse man zunächst die Chancengleichheit erreichen. Abschließend wolle sie darauf hinweisen, dass der Begriff Ergebnisgleichheit der veralteten arbeitsrechtlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entstamme. In Bezug auf die Genderrichtlinie, die darauf ziele, für Chancengleichheit im Beruf zwischen Frauen und Männern zu sorgen, habe der Europäische Gerichtshof im Jahr 1995 in der Entscheidung Kalanke erklärt, dass nur die Chancengleichheit zulässig sei, nicht aber die Ergebnisgleichheit. In der Entscheidung Marschall habe sich der Gerichtshof davon distanziert und festgestellt, dass es auf eine Öffnungsklausel ankomme. Übertrage man diese arbeitsrechtliche Rechtsprechung auf das Parlamentsrecht, dann folge man der Argumentation des spanischen Gesetzgebers zum Parité-Gesetz. Danach seien das Parité-Gesetz als Umsetzung der Genderrichtlinie und Abgeordnete als Berufspolitikerinnen und



Berufspolitiker zu sehen. Auch im Hinblick auf die Abgeordneten im Deutschen Bundestag könnte diskutiert werden, ob das Mandat als Beruf ausgeübt werden würde. Wäre dies zutreffend, würde die EU-Richtlinie greifen und die Frage könnte dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt werden.

Weiterhin müsse auch festgestellt werden, wer unter die Öffnungsklausel falle. Sie sei vorgesehen für Sozialfälle, nämlich männliche Sozialfälle, die möglicherweise fünf Kinder zu versorgen hätten oder aus einem anderen Grund einer qualifizierten Frau vorzuziehen seien. Unter Beachtung dieser Erwägungen würde eine arbeitsrechtliche Debatte vom Parlamentsrecht erfasst. Der Begriff Ergebnisgleichheit habe in die Rechtskommentare Eingang gefunden, allerdings ohne Begründung. Ihres Erachtens habe das Wort Ergebnisgleichheit im Parlamentsrecht keine Bedeutung und hindere ein Paritätsgesetz.

SV **Elke Ferner** fragt zunächst nach der Bereitschaft, eine politische Entscheidung zu treffen. Wolle man weiterhin vorsichtig voranschreiten oder das Ziel fünf der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen bis 2030 erreichen? Auch im Koalitionsvertrag sei festgehalten, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern bis 2030 verwirklicht werden solle, davon sei das Parlament nicht ausgenommen. Es brauche sowohl Veränderungen in der Gesellschaft, um den Status insgesamt zu verbessern, aber auch konkrete Maßnahmen, um den Frauenanteil im Bundestag zu erhöhen.

Insbesondere bei den Direktmandaten sei die Verteilung zwischen Frauen und Männern extrem männerlastig. Da man der Wahlkreisversammlung bei Aufstellung der Direktkandidaturen nicht vorschreiben könne, ob ein Mann oder eine Frau aufgestellt werden solle, helfe eine Änderung des Satzungsrechts nicht, sondern man müsse am Wahlrecht ansetzen. Sie verweise dabei auf ihre Vorschläge aus der Kommissionsdrucksache 20(31)006. Die Anzahl der Wahlkreise könnte halbiert werden, sodass in jedem Wahlkreis zwei Direktmandate vergeben würden, nämlich an die Frau mit den meisten Stimmen und an den Mann mit den meisten Stimmen. Eine Alternative zu der Halbierung der Wahlkreise sei das Modell Tandem:

Eine Frau und ein Mann einer Partei würden gemeinsam kandidieren und über die Erststimme gemeinsam gewählt. Dieses Modell würde bei den Départementwahlen in Frankreich angewandt werden und seitdem herrsche dort Parität.

Die Frage, wie mehr Frauen für die Kommunalpolitik und generell zur Mitarbeit in den Parteien animiert werden könnten, halte sie für schwierig. Zusätzlich zu einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie sei ein sehr zeitaufwendiges parteipolitisches Ehrenamt zu vereinbaren. Daher sollten die Parteien ihre eigene Kultur hinterfragen und auf die Sitzungstermine und Sitzungsrituale achten, insbesondere auf die häufigen am späten Abend oder an Sonntagen, die als Familienzeiten einzuordnen seien. Solche Sitzungszeiten würden abschrecken oder zumindest nicht animieren. Hilfreich seien gelebte Satzungsregelungen zur Eingliederung von Frauen in die Parteien, aber auch bei Mandaten, weil dann die Parteien aktiv Frauen suchen müssten. Hätte es die Quote in der SPD nicht gegeben, wäre sie wahrscheinlich kein Mitglied des Deutschen Bundestages geworden. Zu der Frage, ob ein Paritätsgesetz Chancengleichheit oder Ergebnisgleichheit herstellen solle, ergänze sie, dass Chancengleichheit Voraussetzung für die Ergebnisgleichheit sei, aber im Ergebnis auch ein paritätisch besetztes Parlament wünschenswert sei.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** hebt hervor, dass die Ursachenforschung ein wichtiger Punkt sei, allerdings sehe er eine Parallele zwischen den Ursachen für Chancengleichheit im politischen Prozess und den Ursachen für Chancengleichheit im gesellschaftlichen Bereich. Es gebe eine von Männern dominierte Struktur, die es Frauen erschwere, in bestimmte gesellschaftliche Bereiche vorzudringen, sowohl in Parteien als auch in Unternehmen als auch in der Wissenschaft.

Aus diesem Grund habe Bundeskanzlerin Merkel einmal gesagt, dass die Selbstverpflichtungen in der Wirtschaft nicht funktioniert hätten und es einer gesetzlichen Regelung bedürfe. Ihm sei nicht klar, warum Selbstverpflichtungen, die bereits politisch verworfen worden seien, nun zur Lösung führen sollten. Gesellschaftliche Gleichheit müsse



vom politischen Prozess ermöglicht und auch durchgesetzt werden.

Daher sei auch der Vergleich mit dem Ständestaat unzutreffend, denn Frauen seien kein Stand. In ständestaatlichen Strukturen gebe es verschiedene gesellschaftliche Gruppen, die unter Bedingungen der Ungleichheit nebeneinander oder untereinander gestellt würden. Frauen seien hingegen Bürgerinnen mit gleichen Rechten, die unter sozialer Vermachtung litten. Dagegen politisch vorzugehen, sei das Gegenteil von Ständestaatlichkeit.

Bezugsgröße für ein Paritätsgesetz sei daher die Chancengleichheit, denn die Bezugsgröße sei keine absolute. Man ermittle sie vielmehr durch eine Analyse des bestehenden politischen Zustands oder der gesellschaftlichen Verhältnisse. Aktuell seien die Chancen von Frauen im politischen Prozess gering und die Ursachen dafür seien keine genuin politischen, sondern hätten einen sozialen Hintergrund, nämlich die soziale Vermachtung. Ziel sei im Übrigen nicht die vollständige Gleichheit, sondern eine Erhöhung des Frauenanteils im Parlament als Ergebnis erhöhter Chancengleichheit.

Mit Blick auf das Verfassungsrecht, insbesondere auf die Chancengleichheit und Wahlrechtsgleichheit, sei eine weitere Frage, wo die Eingriffsintensität liegen würde. Die wissenschaftlichen Beiträge als auch die landesverfassungsgerichtlichen Urteile hätten diese Frage nicht vertieft. Der erste Adressat solcher Regelungen seien politische Parteien, die an der Schnittstelle zwischen Politik und Gesellschaft stünden. Eine ähnliche Diskussion hätte es zur Frage der Transparenz von Abgeordneten über ihre Nebeneinkünfte gegenüber Wählerinnen und Wählern gegeben. Eine Mehrheit bejahe einen Eingriff in Artikel 38 GG und auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sei knapp gewesen. Das Verfassungsrecht habe sich an dieser Stelle gewandelt, was nicht unüblich sei, da das Verfassungsrecht auf gesellschaftlichen Wandel reagieren würde.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke stellt eingangs klar, dass die Begrifflichkeiten Parität und

Gleichberechtigung mit einer 50-Prozent-Quote für ein Geschlecht nicht kompatibel seien. Es gebe solche Regelungen partiintern, würden sie allerdings für das Bundeswahlrecht eingeführt, wären sie verfassungswidrig.

Provokant gesagt sei eine 50-Prozent-Quote unvereinbar mit perfekter Chancengleichheit. Die Präferenzen von Männern und Frauen seien verschieden. Wenn man von gleichen Präferenzen ausgeinge und gäbe es keine Form von Benachteiligung, würden Frauen mit der gleichen Wahrscheinlichkeit beruflich in die Politik streben wie Männer. In dieser perfekten Chancengleichheit würde ein Mandat mit der gleichen Wahrscheinlichkeit von einem Mann wie von einer Frau besetzt. Bei insgesamt 600 Mandaten wäre die Verteilung allerdings niemals genau 300 Männer und 300 Frauen, vielmehr würde sich das Verhältnis so verteilen, wie der Kopf bei einem 600-maligen Münzwurf vorkäme. Konkret läge das Verhältnis nicht bei 50 Prozent, sondern zwischen 45 Prozent und 55 Prozent. Daraus ließe sich nicht ableiten, dass Quoten grundsätzlich falsch seien. Perfekte Chancengleichheit könne nicht verwirklicht werden, aber Quoten könnten im Vergleich zur vorliegenden Lage zu einer größeren Annäherung an perfekte Chancengleichheit führen. Insofern sei die Quote dann eine Übergangsregelung, eine Brücke hin zur Verbesserung, die konsequenterweise wieder abgeschafft werden müsse, wenn man eine positive Veränderung erreicht hätte. Grundsätzlich sei daher eine Art „Sunset-Legislation“ empfehlenswert.

Zu dem Thema der Wahlkreismandate spreche er sich für eine Tandemkandidatur aus. Man könne 150 Wahlkreise festlegen und in jedem Wahlkreis zwei Personen wählen. Die Parteien könnten verpflichtet werden, je einen Mann und eine Frau aufzustellen, wobei das einen Eingriff in die Parteienfreiheit darstelle. Seiner Ansicht nach könne man den Parteien mehr Freiheit lassen und dennoch eine ungefähr paritätische Verteilung erreichen, indem man zulasse, dass Parteien zwei Personen aufstellen könnten, ohne zwingend eine paritätische Aufstellung zu fordern. Es gebe dann einen größeren Druck auf die Parteien, sich zu erklären. Zusätzlich könnte ein Anreiz für Parteien



gesetzt werden, tatsächlich zwei Kandidaten aufzustellen. Für den Fall, dass eine Partei nur einen Kandidaten aufstelle, würde die Anzahl dieser Stimmen halbiert und dann in eine Rangfolge mit den Stimmzahlen der anderen Kandidaten gebracht, wobei nur ein Kandidat den Wahlkreis gewinnen würde, nämlich der mit der höchsten Stimmenanzahl. Der Kandidat könnte allein antreten, würde sich allerdings verschlechtern, wenn er allein antrete.

Diese Vorgehensweise müsse also freiwillig sein und könne als Anreiz, eine zweite Person aufzustellen, kombiniert werden. Dieses Tandemverfahren habe das verstorbene Mitglied des Deutschen Bundestages, Thomas Oppermann, vor Jahren in einem Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vorgetragen. Die Wahrscheinlichkeit sei sehr groß, dass die meisten Parteien einen Mann und auch eine Frau kandidieren lassen würden, um einen guten Eindruck zu erwecken. Obwohl es ein eher weiches Verfahren sei, erwarte er starke Effekte und eine merkliche Erhöhung des Frauenanteils unter den Wahlkreiskandidaturen.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach liest den Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG vor und betont, dass das Grundgesetz nach seinem Wortlaut ein klares Ziel vorgebe, nämlich die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung. Die Abgrenzung zwischen Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit gelinge unter dieser Prämisse nicht stringent. Warum wolle man Chancengleichheit im Prozess der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten? Weil die Offenheit des politischen Prozesses im Parlament geschützt werden solle, und zwar die Offenheit für alle politischen Positionen, Belange, Interessen und Präferenzen. Das prädestiniere kein politisches Ergebnis, schließlich würden Frauen, wenn sie mit 50 Prozent im Parlament vertreten seien, keine spezifische Politik machen, sie hätten keine homogenen politischen Interessen. Stattdessen würde ein Hindernis für die Offenheit abgebaut, nämlich die strukturelle Vermachtung im Deutschen Bundestag aufgrund der faktischen Männerquote, welche das Resultat gesellschaftlicher Ungleichheit sei. Aus diesen Gründen sei es notwendig, im

Kandidaturaufstellungsprozess eine gleichberechtigte Aufstellung von Frauen und Männern zu fordern.

Dieser an den Gesetzgeber gerichtete Auftrag ergebe sich nicht nur aus Artikel 3 Absatz 2 GG, sondern sei ebenfalls im Demokratieprinzip – aber nicht im Sinne einer Spiegelbildlichkeit – verankert. Vielmehr gehe es um die Integrationsfunktion des Gesetzgebers, die Sicherung der Offenheit des Gesetzgebungsprozesses.

Vor diesem Hintergrund sei der Frauenanteil von 50 Prozent im Parlament erforderlich, weil Parlamente das Volk repräsentierten und nicht die Parteien. Parteien hätten eine dienende öffentliche Funktion, nämlich die Repräsentation des Volkes zu ermöglichen und dessen offene Vielfalt von politischen Positionen. Daher sei die Zahl der Frauen als Mitglieder in Parteien irrelevant. Abschließend merke sie an, dass Artikel 3 Absatz 2 GG mit dem normierten Förderauftrag einen klassischen gesetzgeberischen und damit politischen Gestaltungsspielraum enthalte. Es bedürfe keiner zusätzlichen Norm mit einer Erlaubnis. Aufgrund des Gestaltungsspielraums sei der Kontrollmaßstab der Rechtsprechung eingeschränkt, sodass die zentrale Frage sei, ob man ausreichend politischen Willen aggregieren könne, um sich auf eine politisch wirksame Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu einigen.

SV Prof. Dr. Florian Meinel merkt an, dass Teilhabe an politischer Macht und politische Freiheit keine Gegensätze seien, sondern politische Macht vielmehr ein Ausdruck politischer Freiheit sei. Daraus folge, dass eine unterrepräsentierte Gruppe in ihrer politischen Freiheit und auch in ihrer politischen Macht eingeschränkt sei. Im Übrigen wolle er auf zwei Punkte, dem Verfassungsrecht und dem Zusammenhang mit dem Parteiensystem, eingehen. Zunächst befindet sich das Bundestagswahlrecht in einem Spannungsfeld zwischen einer offenen verfassungsrechtlichen Situation im Hinblick auf die politischen Grundprinzipien des Wahlrechts und der Verfassungsrechtsprechung, die aus den Wahlrechtsgrundsätzen ein sehr differenziertes verfassungsrechtliches Maßstabssystem entwickelt habe. Die gesetzliche Einführung der Parität würde



ein grundsätzlich neues Element darstellen, welches zu einer verfassungsrechtlichen Überformung des Wahlrechts führe und das bisherige Verständnis von verfassungsrechtlicher Offenheit in Frage stellen würde. Man bewege sich außerhalb des Verhältnisses zwischen Verfassung und Gesetz, welches bisher im Wahlrecht angenommen und praktiziert worden sei.

Der zweite Punkt sei die Unsichtbarkeit des Prozesses der Kandidatenaufstellung als zentraler Grund des Problems. Die Chancengleichheit und die Verhinderung der Durchsetzung männlicher Dominanz würden entscheidend von der Sichtbarkeit und auch der Zentralisierung von Kandidatenaufstellungsprozessen abhängen. Er habe ähnliche Situationen an den Universitäten mit den Fakultätsprozessen erlebt, die die Chancengleichheit bei größerer Transparenz, gesteuert von zentralen Organen erhöht hätte. Im deutschen Parteiensystem sei die Macht, Kandidaten aufzustellen, differenziert über die Landesparteitage und die lokalen Ebenen verteilt. Dabei spielten lokale und überlokale Interessen eine Rolle, was die Massivität der entgegengebrachten Widerstände erklärt. Parität in der Kandidatenaufstellung – als Modell der Zwei-Personen-Wahlkreise oder des Reißverschlussverfahrens – könne daher nicht eingeführt werden, ohne das Eingeständnis, dass die Kandidatenaufstellung damit stärker zentralisiert würde.

SV Dr. Anna Gloßner widerspricht der Annahme, dass Frauen im Bundestag notwendigerweise auch Fraueninteressen vertreten würden. Frauen seien keine homogene Gruppe. Eine weibliche Unternehmerin könnte beispielweise eher die Interessen des Unternehmertums vertreten. Dies belege eine empirische Studie von Bailer/Breunig/Giger/Wüst im „British Journal of Political Science“ aus dem Jahr 2021, die sich unter anderem mit der Frage beschäftigt habe, ob Frauen im Deutschen Bundestag Fraueninteressen vertreten würden. Im Ergebnis verneine die Studie das. es gebe zu Anfang der Legislaturperiode zwar eine entsprechende Tendenz, im Laufe der Legislaturperiode stünden dann aber eigene Karriereinteressen oftmals im Vordergrund.

Die Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen sehe sie nicht erst in den Nominierungsverfahren, sondern bereits vorgeschalet in der Tatsache, dass Frauen weniger Mitglieder in Parteien seien. Grund dafür sei wiederum, dass Frauen mehr Care-Arbeit verrichten würden und dadurch weniger Zeit für politisches Engagement hätten. In einer Studie von Müller/Tesch-Römer aus dem Jahr 2017 hätten 38,7 Prozent aller Frauen, aber nur 24,1 Prozent der Männer familiäre Hinderungsgründe für fehlendes freiwilliges Engagement angegeben.

Diese Probleme sollten aufgegriffen werden und das könne mit dem Kodex erreicht werden. Denkbar seien hybride Veranstaltungen, aber auch eine Stärkung von Frauen durch Mentoring- oder Coaching-Programme oder Austausch- und Vernetzungstreffen. Weiterhin könne man auch die Wahllisten öffentlichkeitswirksam auswerten. In Deutschland gebe es bisher zwar keine empirischen Studien zur Wirksamkeit des Kodex auf politischer Ebene. In der Schweiz habe sich der Frauenanteil nach der Einführung innerhalb einer Wahlperiode von 32 Prozent auf 42 Prozent erhöht. Auch für die skandinavischen Länder – die europaweit den höchsten Frauenanteil in ihren Parlamenten aufwiesen – gebe es eine von der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlichte Studie von Kletzing mit Blick auf die Gründe für diesen hohen Frauenanteil. Einerseits sei das Wahlsystem anders ausgestaltet als in Deutschland und die Parteien hätten parteiinterne Quoten, andererseits gehe aus der Studie hervor, dass auch weichere Maßnahmen eine Rolle spielen und Frauen von Anfang an stärker gefördert werden würden.

Zur Frage der gesetzlichen Verankerung des Kodex verweise sie auf § 161 des Aktiengesetzes, in dem der Corporate Governance Kodex festgehalten sei. Allerdings sei eine gesetzliche Verankerung nicht zwingend erforderlich, es würde die bloße Verständigung genügen, schließlich seien die Parteien dann der Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die anderen Parteien ausgesetzt. Das Ziel der Parität mit einer Parteienfinanzierung zu verknüpfen, sehe sie hingegen kritisch. Dagegen würden einerseits rechtstatsächliche Gründe – Frankreich habe ein solches Modell Anfang der 2000er Jahre eingeführt und auch 2017 nur einen



Frauenanteil von 26 Prozent im Parlament gehabt – sowie andererseits auch verfassungsrechtliche Probleme sprechen.

Der **Vorsitzende** unterbricht die Sitzung von 19:08 bis 19:43 wegen einer Abstimmung im Plenum.

SV Dr. Anna Gloßner fährt fort, dass Kürzungen in der Parteienfinanzierung im Hinblick auf die in Artikel 21 GG garantierte Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich problematisch seien. Größere, finanziell gut aufgestellte Parteien könnten sich von der Paritätsverpflichtung freikaufen, wohingegen kleinere Parteien, die finanziell nicht gut aufgestellt seien, Nachteile hinnehmen müssten. Zudem sei das Parteienprivileg aus Artikel 21 Absatz 3 und Absatz 4 Variante 2 GG betroffen, da das Bundesverfassungsgericht über den Ausschluss von staatlicher Parteienfinanzierung entscheide.

SV Dr. Halina Wawzyniak teilt die Auffassung von SV Dr. Gloßner im Hinblick auf die Parteienfinanzierung. Im Übrigen sei ihr aufgefallen, dass unter dem Thema der strukturellen Diskriminierung von Frauen im Prozess der Wahlaufstellung über klassische Rollenverteilung und digitale Tagungen gesprochen worden sei, aber nicht über Karrieremuster, Redeverhalten oder toxische Männlichkeit. Dies könnten Gründe sein, aus denen sich Frauen aus der Politik zurückziehen würden. Ein Paritätsgesetz solle für Chancengleichheit in der Kandidatur sorgen, sodass die Listen abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt würden, unter Berücksichtigung des sogenannten dritten Geschlechts. Die Auswirkungen auf die Besetzung des Parlaments würden von der Entscheidung über das Wahlsystem abhängen. Ohne Kandidatur würde es nicht die Chance auf ein Mandat im Parlament geben. Bezugnehmend auf den Beitrag von Prof. Dr. Meinel wolle sie klarstellen, dass mit Artikel 3 Absatz 2 GG – insbesondere Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG – eine Spezialnorm zu Artikel 3 Absatz 3 GG bestehe. Diese rechtfertige, dass ein Geschlecht nur auf bestimmten Plätzen kandidiere, worauf auch Prof. Dr. von Achenbach hingewiesen habe. Das in der Diskussion um Parität regelmäßig

vorgebrachte Argument der Einbeziehung anderer Gruppen sei nicht tragfähig, da alle anderen Gruppen keine Rechtfertigungsnorm wie Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG hätten. Diese Norm sei ein Alleinstellungsmerkmal in Bezug auf das Geschlecht.

Zuletzt wolle sie auf den vorgeschlagenen „Soft Law“-Kodex eingehen. Es gebe ihn in zwei denkbaren Varianten. Als unverbindlicher Kodex sei er nicht rechtsverbindlich, sondern eine freiwillige Vereinbarung, die bereits in der Vergangenheit hätte beschlossen werden können. Wäre der Kodex hingegen rechtsverbindlich, dann läge ein Eingriff in die Parteienfreiheit vor, sodass sich die Frage stelle, warum der Eingriff durch den Kodex verfassungsrechtlich möglich sei, der Eingriff durch ein Paritätsgesetz hingegen nicht?

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl spricht sich weiterhin gegen ein Paritätsgesetz aus. Zur Erhöhung des Frauenanteils wolle sie die grundlegenden vor der Nominierung geschalteten Bedingungen ändern. Zum einen bedürfe es einer Befassungspflicht der politischen Parteien mit Gleichstellungsfragen. Diese Pflicht könnte in § 6 Absatz 2 Parteiengesetz verankert werden, sodass jede einzelne Partei sich mit der Frage der Gleichstellung befassen müsste. Es trate ein Bewusstseinswandel ein und gleichzeitig sei das Ergebnis den Parteien freigestellt. Zum anderen sollte es im Interesse der Parteien liegen, insbesondere junge Frauen zu fördern. Im Hinblick auf eine mögliche Familiengründung sei dabei ein wesentlicher Punkt, dass Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit im Abgeordnetengesetz des Bundes fehlten. Abg. Breymaier habe auf Baden-Württemberg hingewiesen, wo es solche Regelungen gebe. Warum solle das nicht auch auf Bundesebene möglich sein? Es wäre ein Anreiz für Frauen zur Parteiarbeit, die üblicherweise einer Kandidaturaufstellung vorausgehe. Des Weiteren halte sie ebenso wie Dr. Gloßner Sanktionen im Rahmen der Parteienfinanzierung für verfassungswidrig, weil dadurch ein Paritätsgesetz versteckt eingeführt werden würde. Denkbar sei allerdings die Schaffung eines Anreizsystems. Die bisherige Parteienförderung solle unberührt



bleiben, aber Parteien, die Frauenförderungsmaßnahmen ergreifen würden, könnten in einem gewissen Rahmen – mit engen Grenzen, sodass das System nicht doch ausgehebelt werden würde – zusätzliche Boni erhalten. Diese drei Punkte würden – mit weiteren Maßnahmen – zu einer mittelfristigen Erhöhung des Frauenanteils führen und darüber hinaus auf der Ebene der Verfassungsmäßigkeit bleiben.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** merkt an, dass im Hinblick auf Paritätsgesetze nicht nur das verfassungsrechtliche Ziel und das Ideal sowie der Artikel 3 Absatz 2 GG eine Rolle spielen würden, sondern auch Artikel 21 GG sowie Artikel 38 GG und die formale Gleichheit der Bürger im Wahlrecht. Innerhalb dieser Schranken müsse man die Möglichkeiten ausschöpfen, auch wenn man eigentlich darüber hinausgehende Möglichkeiten anstrebe. Der Spielraum innerhalb der Schranken sei noch nicht erschöpft, er verweise auf den Ansatz von Prof. Dr. Schmahl.

Finanzierungsanreize gebe es auch an Hochschulen, Promotionen von Frauen zählten mehr an Förderpunkten. Zudem sei auf der kommunalen Ebene noch Spielraum. Je früher man ansetze, desto aussichtsreicher könnten die Maßnahmen sein. Die Idee, Wahlkreiskandidaturen zu fördern, sodass vielleicht sogar für den Parteivorsitz oder Kanzlerposten eine Frau gegen einen Mann antrete, wäre nicht unvorstellbar, sondern sei vielmehr in Großbritannien vor wenigen Wochen Realität geworden. Im dortigen Wahlsystem würden Wahlkreismandate verteilt. Ein solches System reagiere schneller auf politische Veränderungen und fördere zudem den politischen Wettbewerb, der – wenn man ihn zulasse – auch Frauen fördere.

Die **Kommission** kommt überein, die Fragerunde der heutigen Sitzung mit den noch offenen Wortmeldungen aus der Fraktion der CDU/CSU sowie der AfD-Fraktion in der nächsten Sitzung fortzusetzen.

Tagesordnungspunkt 2 Verschiedenes

Keine Wortmeldungen.

Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 19:57 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender

Nina Warken, MdB
Vorsitzende