



Kurzprotokoll der 12. öffentlichen Sitzung

**Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur
Modernisierung der Parlamentsarbeit**
Berlin, den 13. Oktober 2022, 17:00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101

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	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Breymaier, Leni Dilcher, Esther Fechner, Dr. Johannes Hartmann, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Heveling, Ansgar Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schauws, Ulle Steffen, Dr. Till	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" 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-Wellsov	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Anwesend
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input 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. Mellinshoff, Rudolf	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Möllers, Christoph	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schmahl, Stefanie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Dr. Anna Gloßner (für diese Sitzung)	<input checked="" type="checkbox"/>
Dr. Wawzynaik, Halina	<input checked="" type="checkbox"/>

Teilnehmer der Bundesregierung und der Bundesländer

Bundesministerium des Innern und für Heimat	MDgn Gutjahr, Eva-Lotta MDgn Rebohle, Corinna MR Boehl, Dr. Henner-Jörg ORR'n Dr. Leroux, Cathérine
Bundesministerium der Justiz	RD Heitland, Dr. Horst



Beginn der Sitzung: 17:05 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken** (CDU/CSU) begrüßt die Mitglieder der Kommission, die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und der Bundesländer sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur 12. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit.

Gegenüber der Präsidentin sei ein Mitgliederwechsel in der Fraktion DIE LINKE. angezeigt worden. Petra Pau trete als Mitglied der Kommission aus. Namens der Kommission bedanke sie sich für die Zusammenarbeit und begrüße als neues Mitglied Abgeordnete Susanne Hennig-Wellsow. Die sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. Christoph Möllers und Prof. Dr. Joachim Behnke seien für die heutige Sitzung entschuldigt.

Tagesordnungspunkt 1 Fortsetzung der Beratung zur gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag

Die Kommission beginnt ihre Beratungen mit noch nicht aufgerufenen Wortmeldungen der Fraktion der CDU/CSU und der AfD-Fraktion aus der letzten Sitzung.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) knüpft an die Ausführungen von Prof. Dr. Möllers an, der seine Metapher zu einem Ständestaat und den Bevölkerungsgruppen, die ethnisch oder gesellschaftspolitisch (Beispiel Indien) mit Rechten ausgestattet seien, was mit einer Demokratie nicht im Einklang stehe, nicht teile, da diese Vergleiche zu solchen Gesellschafts- und Staatsordnungen eine andere Basis hätten, als die zu dem Thema der jetzigen Beratungen in der Kommission. Das ärgere ihn, weil das Wesen einer Metapher und eines Vergleiches sei, dass die Bausteine andere seien. Der Sinn eines Vergleiches sei das tertium comparationis und nicht die Beschreibung dessen, wofür er einen Vergleich heranziehe.

Daher fasse er seinen Standpunkt nochmals zusammen: Es würde nur ein Staatsvolk geben und nicht eine Aufspaltung dieses Staatsvolkes in einzelne Gruppen anhand unterschiedlicher

Definitionen wie das Alter oder Geschlecht. Die Auffassung, dass das „Mannsein“ oder das „Frausein“ eine fundamentale, strukturelle Bedeutung für das politische Handeln hätte, sei durch nichts beweisbar, nicht empirisch und nicht theoretisch. Deshalb sei sein Vergleich das entscheidende „Killerargument“ gegen alle Arten von Quotierung.

Die Vorsitzende stellt fest, dass die Fraktion der CDU/CSU auf einen Nachtrag zu den Beratungen der letzten Sitzung verzichte. Sie rufe die Beratungen zu den Handlungsempfehlungen auf, die ohne Eingangsstatements der Sachverständigen fortgesetzt werden würden. Die Kommission habe über mögliche verfassungskonforme Vorschläge zur besseren Teilhabe, Umsetzungsschritte und Modelle zu beraten. Dies betreffe insbesondere die Aufstellung zur Kandidatur und die Auswahl der Kandidierenden. Mögliche Paritätsregelungen im Wahl- und Parteienrecht seien aufzulisten. Aus der letzten Sitzung stünden bereits Vorschläge zur Diskussion, wie Änderungen, Ergänzungen im Wahlrecht, die Einführung eines Paritätsgesetzes, um geschlechtergerechte Chancengleichheit in der Kandidatur zu ermöglichen, Maßnahmen im Parteienrecht zum Beispiel Änderungen zum Satzungsrecht, Dokumentationspflichten der Parteien, Ergänzungen des Abgeordnetengesetzes um Mutterschutz- und Elternzeitregelungen, Anreize bei der Parteien-/Wahlkampffinanzierung, Einführung eines Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik („Soft Law“-Kodex). In diesem Zusammenhang verweise sie auch auf die weiteren eingereichten Stellungnahmen der Sachverständigen.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) dankt den Sachverständigen für die Nachträge und Lösungsmöglichkeiten, um der gemeinsam erkannten Sachlage entgegen zu wirken, dass das Parlament nicht Männer und Frauen zu gleichen Teilen repräsentiere. Seine erste Frage richte er an die Sachverständige Dr. Gloßner, die in ihrer Stellungnahme empirische Nachweise eingebracht und ausgeführt habe, dass Länder ohne gesetzliche Paritätsregelung europaweit an der Spitze stünden (Kommissionendrucksache 20(31)042, Seite 6). Island, Schweden, Finnland und Norwegen seien die europäischen Länder mit dem höchsten Frauenanteil im jeweiligen nationalen Parlament.



Er frage, ob es nicht umgekehrt so sei, dass Länder, die keinen entsprechenden Frauenanteil hätten, aufgerufen seien, Paritätsregelungen zu schaffen, und Länder, die dieses ohne Paritätsregelungen geschafft hätten, keine Regelung bräuchten und das Wahlrecht nicht anpassen müssten. Was müssten Länder tun, die es im Gegensatz zu anderen Ländern nicht geschafft hätten?

Die zweite Frage richte er an Prof. Dr. Laskowski in Bezug auf ihre weitere Stellungnahme (Kommissionsdrucksache 20(31)045). Er bitte sie zu erläutern, wie sich Paritätsregelungen in die Wahlrechtsmodelle – Stichwort verbundene Mehrheitsregel – einfügen würden, nach denen der Bundestag auf 598 Sitze begrenzt würde. Wie würde sie das Problem lösen, in Wahlkreisen und bei Listenwahlen zu einer paritätischen Regelung zu kommen.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) fragt Prof. Dr. Grzeszick, Prof. Dr. Schmahl und Prof. Dr. Mellinshoff nach den Möglichkeiten der Parteien in ihren internen Strukturen und Auswahlverfahren selbst dafür zu sorgen, Veränderungen bei der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten vorzunehmen, wobei sie durch parteirechtliche und wahlrechtliche Vorgaben gebunden seien, sowie ob und welche Grenzen es gebe, mit Vorgaben zu arbeiten. Dabei sollten auch Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, wie beispielsweise bei Wahlkreisen nicht mehr die Aufstellung „bottom up“, sondern „top down“ vorzunehmen. Sei dies mit Großbritannien vergleichbar, wo die konservative Partei durch eine Änderung der Aufstellungsmodalitäten als innere Regelung offensichtlich zu verändertem Aufstellungsverhalten gekommen sei? In der Folge habe sich die Struktur der Abgeordneten im Unterhaus deutlich verändert, da mehr Frauen und Abgeordnete mit Migrationshintergrund in der Fraktion zu verzeichnen seien. Ihm gehe es um Grenzen und Möglichkeiten sowie Vorgaben zu internen Strukturen und zu Verfahrensweisen.

Abg. **Stephan Thoma** (FDP) betont, dass auch der FDP ambitionierte und talentierte Frauen angehörten, er aber als Bezirksvorsitzender des zweitgrößten bayrischen Bezirksverbandes der FDP in Vorbereitung auf die Wahlen für den Landtag

und die Bezirke in einem Jahr Kandidatinnen suche, die interessiert seien, auch in exponierter vorderer Stelle zu kandidieren. Die Partei habe für die dreizehn Stimmkreise (Wahlkreise) in Schwaben wenige Kandidatinnen für diese Wahlen als Stimmkreiskandidatinnen und Listenkandidatinnen gewinnen können. Die Zahl liege vermutlich unter einem Viertel. Prof. Dr. von Achenbach und Prof. Dr. Laskowski würden ihm raten, die Satzungen um eine Paritätsregelung zu erweitern. Das hieße aber, Kandidatinnen aufzustellen, die gar nicht dort kandidieren wollten und Kandidaten auszuschließen, die gerne wollen würden. Er bitte Prof. Dr. von Achenbach, Prof. Dr. Laskowski und Dr. Gloßner um ihre Einschätzung und eine Lösungsmöglichkeit. Hinsichtlich der Aufstellungsversammlung frage er sich, ob er durch Vorgaben bei der Auswahl der Delegierten die Wahlfreiheit der Mitglieder einschränke. Wie ließe sich die Tandemlösung, die in Frankreich angewendet werde, in das aktuelle Wahlsystem integrieren? Wie würden Parteien, die bereits paritätische Regelungen außerhalb der Tandemlösung in ihren Satzungen verankert hätten, dieses Problem vermeiden?

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) gibt an, auch im Bezirksverband ihrer Partei tätig zu sein und ordne als ehemalige frauenpolitische Sprecherin des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen aus Sicht von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Sachverhalt und die Fragen, ob sich Frauen tatsächlich weniger für Mandate interessierten oder ob die Wählerinnen und Wähler einen männlichen Kandidaten wünschten, anders ein. Zum Beispiel könnten bei einer Tandemlösung gleichermaßen zwei Personen gewählt werden. Diese Problemfragen hätten Parteien, die anders aufgestellt seien und in denen Frauen die strukturelle Benachteiligung so nicht erleben würden, nicht. Die Sachverständigen frage sie nach Handlungsmöglichkeiten, da durch die ungleiche Repräsentation ein verfassungsrechtliches Problem und damit auch ein Verfassungsauftrag bestehe, weil der aktuelle Zustand dieses Parlaments diesen Auftrag der Beseitigung von Nachteilen für Frauen nicht erfülle.

Ziel von Paritätsgesetzgebung sei es, den Ausgleich dieser Machtverhältnisse und demokratische Chancengleichheit für Frauen herzustellen. In



Anbetracht großer Bündnisse – Deutscher Frauenrat, Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft, Deutscher Juristinnenbund und andere –, die für Frauen in diesem Land sprechen würden und eine klare Aussage der Kommission forderten, sei die Kommission angehalten, eine Lösung vorzulegen. Sie frage Prof. Dr. von Achenbach, zu welchem Erkenntnisprozess und Schluss sie nach der Aussprache zu paritätischen Regelungen und anderen Lösungsmöglichkeiten in der Kommission in Bezug auf gesetzliche Regelungen gekommen sei. Sie frage weiterhin, ob sie Handlungsmöglichkeiten des Parlaments, die zwischen einem Paritätsgesetz und „Soft Law“ einzuordnen seien, sehen würde, um die Bandbreite dessen abzubilden, was möglich wäre. Das Ziel ihrer Fraktion sei weiterhin ein Paritätsgesetz.

Abg. **Esther Dilcher** (SPD) fragt Dr. Gloßner, ob sie das Problem, dass es keine gleichberechtigte Repräsentanz im Deutschen Bundestag geben würde, sehen würde und ob sie der Auffassung sei, dass proaktiv etwas dagegen getan werden müsse? Auch möge sie in Bezug auf Abg. Thomae ihre Erfahrungen mit dem Reißverschlussverfahren vortragen und der Frage, ob damit den Delegierten die Möglichkeit genommen würde, frei zu wählen oder den oder die Wunschkandidierende zu nominieren. Nach dem Bundesparteitagsbeschluss der SPD zum Reißverschlussverfahren hätte es bei der nächsten Kommunalwahl Schwierigkeiten in der Umsetzung gegeben, und die Männer hätten erkennen müssen, dass sie dafür verantwortlich seien, Frauen davon zu überzeugen, auf den Listen zu kandidieren. Aber genau das sei Sinn und Zweck des Beschlusses gewesen, sich strategisch aufzustellen und teilweise in den Wahlkreisen nach kompetenten Frauen für die Liste zu suchen. Sie frage Prof. Dr. Laskowski, ob das beschriebene Ziel über „weiche Maßnahmen“, also über bessere Angebote im Bundestag, über familienfreundlichere Arbeitsbedingungen und Weiteres erreicht werden könne oder eine Gesetzgebung auf Bundesebene die einzige Möglichkeit sei, das Ziel zu erreichen, so insbesondere wenn der Sachverhalt mit Förderquoten für Aufsichtsräte, Besetzungen von Spitzenpositionen zum Beispiel verglichen werden würde.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) spricht als Kernpunkt der Diskussion die Frage nach Theorie und Praxis an und welche Rolle die Parteien im parlamentarischen System auch in Zukunft spielen sollten. Es sei derzeit verfassungsrechtlich einigermaßen gesichert, welche Rolle die Parteien hätten.

Für die Parteien, die eine deutlich unterschiedliche Mitgliedschaftsstruktur haben würden, würde mit gesetzlichen Maßnahmen die Ergebnisqualität erzwungen und in das Partizipationsrecht derer eingegriffen, die nicht zu der Gruppe gehören würden. Was dem einen gegeben werden würde, würde dem anderen genommen. Diese Konstruktion sei der Demokratie fremd. Er verweise auf seine Stellungnahme (Kommissionendrucksache 20(31)043 und 20(31)049) und zitiere den Staatsrechtler Ipsen: „Für Relativierungen der Wahlrechtsgleichheit mit Blick auf die Parteienfreiheit ist kein Raum, wenn Verstöße gegen elementare Grundsätze des Wahlrechts wie den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in Rede stehen.“ Diese Aussage beziehe sich auf die tatsächliche Gleichstellung von Gleichberechtigung und ordne Artikel 3 Absatz 2 GG nicht als ein Kollektivgrundrecht, sondern als ein Staatsziel, das Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse bewirken und erleichtern solle, ein.

Auch würde er die Interpretation einiger Mitglieder zu § 55 Bundeswahlgesetz (BWahlG), namentlich Prof. Dr. Laskowski, nicht teilen, wonach der Gesetzgeber den Auftrag formuliert habe und das Ergebnis vorgegeben hätte. Dann seien auch die Beratungen der Kommission nicht notwendig. Es gehe umgekehrt unter Hinzuziehung von vielen Wissenschaftlern um eine Ergebnisoffenheit und auch darum, die Frage zu prüfen, ob verfassungsrechtlich das geleistet werden könne. Wenn das nicht geleistet werden könne, gehe insofern der Befehl des § 55 BWahlG und damit des Gesetzgebers nicht in Erfüllung. Thema sei die Zurücknahme an Gleichheit am politischen Prozess unter dem Aspekt von Geschlechtern. Bei Strukturmerkmalen seien auch unterschiedliche Mitgliedschaften vorhanden. Den Kern des Zweifels würde auch das Bundesverfassungsgericht teilen. Die Überzeugungen der Politik würden auch



in Personalentscheidungen in dem Bereich Justiz, insbesondere bei Neubesetzungen des Bundesverfassungsgerichts, münden. Dies sei üblich. Trotzdem würde sich über Polen und Ungarn und deren Justiz beschwert.

Das mit dem paritätsabhängigen Zuteilungsmodell verfolgte Ziel der Verwirklichung der Chancengleichheit von Kandidaten zielt nicht auf die Chancengleichheit. Die Befürwortenden, namentlich Prof. Dr. Laskowski, wollten die Ergebnisgleichheit. Das könne nicht funktionieren, solange jeder Bürger unabhängig vom Geschlecht mit gleichem Recht ausgestattet sei. Wenn der Bürger in einer Partei sei, wolle er in dieser Partei nach deren Spielregeln Partizipation haben. Da würde es dann eine Gruppe innerhalb der Partei geben, die verkleinert und eine andere Gruppe, die diese natürliche Partizipation nicht hätte, vergrößert werden. Das trage er schon aus Gründen der Logik nicht mit.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) führt aus, sie habe mit einer Quote in ihrer Partei und ihrer Gewerkschaft das Gefühl bekommen, als Frau willkommen zu sein und dass ihre Partei Parität ernsthaft anstrebe. Wenn sie ein Jahr vor der Landtagswahl gefragt werden würde, hätte sie den Eindruck, ein Notnagel und nicht willkommenen Teil der Kandidatinnen- und Kandidatenliste zu sein. Die Frage komme zu spät.

Im Deutschen Bundestag würde die Bevölkerung vertreten, die einen Frauenanteil von über 50 Prozent abbilde, und nicht eine Partei mit einem Frauenanteil von 20 Prozent. Es sei ein Problem für diese Parteien und nicht für die Bevölkerung. Vielleicht sei es für Frauen attraktiver, in Parteien einzutreten, wo sie das Gefühl hätten, erwünscht zu sein und Chancen zu haben. Die Kommission habe sich mit den strukturellen Ungleichheiten und mit dem Auftrag zu befassen, wie die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Listen und im Bundestag zu gewährleisten sei.

Sie frage Frau Ferner, wie sie mit ihren vielen praktischen Erfahrungen die Wirkung von Regelungen unterhalb von verbindlichen Gesetzen einschätze und welche Erfahrungen sie mit „Soft Law“-Maßnahmen haben würde.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) fragt in dem Zusammenhang Prof. Dr. Grzeszick, Prof. Dr. Mellinghoff und Prof. Dr. Schmahl nach dem Verhältnis von Artikel 3 GG zu Artikel 38 GG.

Abg. **Susanne Hennig-Wellsov** (DIE LINKE.) hat bei den Redebeiträgen teilweise den Eindruck, sich entschuldigen zu müssen, wählen und arbeiten zu dürfen sowie ein Konto zu führen, ohne dass der Mann zustimmen müsse. Es sei ein langer Weg gewesen, diese Punkte zu erreichen und die Tatsache, dass die Frauen emanzipativ leben könnten.

Das Kernproblem sei, dass eine Mehrheit in der Kommission nicht bereit sei, eine politische Entscheidung zu treffen und den Verfassungsauftrag, der unstrittig sei, umzusetzen. Dieser erfordere, Männer und Frauen mindestens in der Kandidatur in eine Gleichheit zu bringen. Die Zusammenhänge und Fragen, wie eine Umsetzung überhaupt möglich und wie erfolgreich das sei und wie dies mit einer möglichen Wahlrechtsreform zusammenhänge, sehe sie. Auch sehe sie, dass die Kommission dies gemeinsam in die Hand nehmen könnte.

Die Debatte in der Kommission lasse erkennen, dass der männliche Politikansatz, männliche Privilegien und männliche Vorstellungen, wie Politik funktioniere, durchaus verteidigt würden, und es deswegen überhaupt kein Verständnis dafür gebe, dass 50 Prozent der Bevölkerung im Deutschen Bundestag nicht durch sie vertreten werden würden. Das erkläre auch, warum das Parlament so wenig über zum Beispiel Menstruation, Kinder bekommen oder über Care-Arbeit debattieren würde. Sie könne sich nicht vorstellen, dass die Abgeordneten dies selbst auf die Tagesordnung setzen würden. Die Kommission solle den Mut haben, dem Bundestag eine politische Entscheidung vorzuschlagen und gemeinsam darüber nachzudenken, wie Parität umgesetzt werden könne.

Sie halte wie Abg. Breymaier von der SPD und Dr. Wawzyniak Quoten in ihrer Partei für erfolgreich, auch um die ewige Debatte in der Politik nicht führen zu müssen, wie „Frauen seien nicht in der Lage“, „sie hätten noch nicht genug gelernt“ und „sie wollten alle nicht, weil sie sich um ihr Kind



kümmern wollten“. Es sei ihren Parteien gelungen, paritätische Listen aufzustellen, obwohl die Mehrheit der Mitglieder Männer seien und diese auch nicht alle mit dem Verfahren einverstanden seien. Daher fordere sie die Kommission auf, mit den Sachverständigen eine Lösung zu finden.

Die Vorsitzende ruft die Antworten der Sachverständigen auf, beginnend mit Dr. Gloßner.

SV **Dr. Anna Gloßner** stimmt zu, dass Frauen im Bundestag unterrepräsentiert seien und deshalb dringender Handlungsbedarf bestehen würde. Allerdings halte sie Paritätsgesetze für verfassungswidrig. Deswegen habe sie nach anderen Möglichkeiten gesucht, um dieses sehr gewichtige Problem schnell zu lösen. Die Frage der Wirksamkeit ihres Lösungsvorschlages beantworte sie mit einer Gegenfrage nach der Wirksamkeit eines Koalitionsvertrages, der auch kein Gesetz sei, sondern als Vereinbarung sui generis eingestuft werden würde, der gerichtlich nicht durchsetzbar sei, an den sich die unterzeichneten Parteien wegen des Drucks der Koalitionspartner und der Öffentlichkeit aber gebunden fühlten. Ebenso verhielte es sich bei dem von ihr vorgeschlagenen Kodex, der einem Koalitionsvertrag vom Konstrukt her sehr ähnlich sei und der, wenn er fraktionsübergreifend unterzeichnet würde, Wirksamkeit entfalten würde.

Sie stimme Dr. Wawzyniak zu, dass in dieser Kommission viel zu wenig über die Faktoren gesprochen würde, warum sich Frauen aus der Politik zurückziehen würden. Die genannten Faktoren wie klassische Rollenzuschreibung, Kindererziehung und Chancengleichheit bei der Kandidatur seien die Kernprobleme und die Faktoren, die im Kodex gezielt adressiert werden könnten. Der Vorteil des Kodex sei es, dass er den teilnehmenden Fraktionen sehr viel Gestaltungsmacht einräume. Das Problem würde nicht im Nominierungsverfahren liegen, sondern vorgeschaltet darin, dass Frauen sehr viel geringer Mitglieder in Parteien seien. Dort bestehe Handlungsbedarf. Zur Frage von Abg. Hartmann antworte sie, sich an den Ländern orientieren zu wollen, die auch erfolgreich seien. Dementsprechend würde sie sich auch an den Maßnahmen der erfolgreichen Länder orientieren und nicht an denen, die es teilweise Jahrzehnte mit

der Quote versuchten.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** beginnt mit der Frage nach weichen Maßnahmen. Die Erfahrungen mit Selbstverpflichtungen, gerade im Bereich der Wirtschaft, seien katastrophal und ohne Bewegung. Frau Ferner habe darauf hingewiesen, dass Selbstverpflichtungen immer nur deshalb getroffen worden seien, um Gesetze zu verhindern. Es verzögere den Einsatz von Instrumenten, die effektiv wirken könnten. Gesetze würden kommen und seien das vornehmste Instrument der Demokratie. Dies seien Instrumente, die in der Lage seien, die faktisch diskriminierenden Strukturen in den Parteien aufzubrechen und zu verändern. Mit allen anderen Maßnahmen würde es in der Sache nicht vorangehen. Sie halte den Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik für untauglich, eine Verschwendung von Steuergeldern und als einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, nämlich gegen das Untermaßverbot. Flankierende Maßnahmen könnten hilfreich, aber nicht das Instrument sein, um effektiv wirkende Veränderungen auf den Weg zu bringen. Dies seien Gesetze, die die Spielregeln für diejenigen Akteure und Akteurinnen, die verpflichtend die Dinge in der Hand hätten, festlegten, nämlich für die Parteien. Zu den praktischen Auswirkungen gefragt, ginge sie davon aus, genügend Frauen nominieren zu können, wenn die Aufstellungsgespräche rechtzeitig beginnen würden. Darüber hinaus könne sie auf die Erfahrungen in Frankreich verweisen. Dort hätten die Parteien auch zunächst angeführt, dass sich keine Frauen finden würden, wenn das Gesetz in Kraft treten würde. Dann sei aber deutlich geworden, sie könnten nur mitspielen, wenn sie Frauen nominieren und setzten sich mit Frauenvereinigungen in Verbindung, die bereits Namenslisten vorbereitet hätten, bei denen die Parteien mit Erfolg nachfragen konnten.

Das auch von Dr. Gloßner genannte Modell „Helvetia“ ginge in diese Richtung, nämlich zivilgesellschaftliche Frauenvereinigungen und ihre Expertise und Angebote an die Politik anzunehmen. Anders als Deutschland sei die Schweiz sofort bereit gewesen, einzugestehen, dass ein Problem mit der strukturellen faktischen Diskriminierung vorhanden sei und Frauen seien



angesprochen worden, um sie zu nominieren.

Das Modell „Paritätsabhängige Mandatzuteilung“ (Kommissionsdrucksache 20(31)045), das sie vorgeschlagen habe, würde sich problemlos verbinden und systemisch gut einfügen lassen in das bereits vorgeschlagene Modell der zweitstimmenabhängigen Zuteilung, die im Zwischenbericht unter anderem Namen aufgeführt sei. Danach würde der Gesetzgeber eine Regelung zu den Wahlvorschlagslisten erlassen, wonach die Mandatzuteilung hälftig alternierend erfolgen würde, immer abwechselnd – ein Mann, eine Frau – oder umgekehrt.

Mit Blick auf die Direktmandate und unter der Voraussetzung, dass das Wahlrecht hinsichtlich der Einzelmandate unverändert bleibe, sei eine paritätische Verrechnung mit den Listen notwendig. Zur Verdeutlichung nenne sie ein Beispiel mit 10 männlichen Direktmandaten, die durch die Zweitstimme abgedeckt wären. Um das zu verrechnen, wenn noch mehr an Zweitstimmen vorhanden wären, kämen die Listen zum Zuge, und es müssten dann zunächst 10 Frauen die Zuteilung erhalten. Auf diese Weise wäre Parität hergestellt und danach würde es abwechselnd so weitergehen.

Der Vorschlag habe den Vorteil, dass auf gesetzliche Verpflichtungen der Parteien komplett verzichtet werden könne. Sie ordne dies im Vergleich zu einer gesetzlichen Verpflichtung der Parteien als ein milderes Mittel ein. Letztlich ginge es auch hier um das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel der Verwirklichung der Chancengleichheit der Kandidatinnen und auch der gleichberechtigten demokratischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Auch sei nicht, wie bei dem zweitstimmengebundenen Zuteilungsmodell auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzugreifen. Man könne direkt auf Artikel 3 Absatz 2 GG in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts eingehen, sodass die genannte Regelung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sei. Im Vergleich zu dem zweitstimmenabhängigen Zuteilungsmodell wäre die Eingriffsintensität, wenn überhaupt, sehr viel geringer, denn es würden alle Mandate zugeteilt. Die Parteien hätten es durch die Nominierung in der Hand, inwieweit eine paritätische Zuteilung möglich sei. Wenn an

einer Stelle nur noch Männer oder nur noch Frauen gelistet wären, wäre damit die paritätische Zuteilung beendet.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick beginnt mit den Möglichkeiten der Parteien, durch interne Strukturen unter Berücksichtigung von Grenzen des Gebotes der innerparteilichen Demokratie gestaltend auf die Nominierungen Einfluss zu nehmen.

In England habe die Conservative and Unionist Party (Tories) bereits seit der Zeit des Premierministers David Cameron 2014 Wähler- und Mitgliederstrukturen ihrer Partei analysiert und aus ihrer eigenen Binnensicht heraus festgestellt, zu wenig Frauen und Personen mit Migrationshintergrund und zu wenig People of Colour in den Wahlkreisen verzeichnen zu können. Man habe darauf mit neuen Verfahrensweisen reagiert. Die Partei habe ein System aufgebaut, das auf politischer Freiwilligkeit und Debatten vor Ort beruhen würde. Inhaltlich habe man auf die strukturellen Probleme mit den Folgen für die nächsten Wahlen hingewiesen und eine Wahlkreisanalyse unter Berücksichtigung der dort konkret Nominierten erbeten. Die Frage, wer Chancen in England hätte, habe man systematisch verbunden mit der Frage nach kandidierenden Frauen und anderen Personen, namentlich mit Migrationshintergrund. Dadurch habe die Partei auch klassische Arbeiterwahlkreise gewonnen. Man habe Bewährungskandidaten und –kandidatinnen auf schwächere Wahlkreise gesetzt und die Wahlkämpfe analysiert, um festzustellen, wo die Partei prozentual besser abschneide und zugleich festgestellt, dass sich der Frauenanteil um 10 Prozent erhöht habe. Diese Politik sei politisch von den Wählerinnen belohnt worden. Aktuell würde für den Parteivorsitz eine Frau gegen einen Mann mit Migrationshintergrund antreten. Dieses erfolge allein aus politischen Gründen, weil die Aufstellung bei den Wählern Erfolg gehabt habe. Freiwillige Maßnahmen würden beim Eigeninteresse der Partei und den Erfolgsfaktoren bei einer Wahl, Kandidaten aufzustellen, ansetzen, ohne Einzelheiten vorzugeben. Diese Verfahrensweise, freiwillige Beschlüsse zu treffen, die nicht verpflichtend und nicht mit Sanktionen verbunden seien, sondern aus einem politischem Wettbewerb entstehen würden, seien auch in



Deutschland verfassungskonform denkbar und als Gegenmodell zu bereits genannten Anreizmodellen zu verstehen.

Zu Selbstverpflichtungen und deren Wirksamkeit frage er sich, welche tragenden Faktoren es gebe. Stelle die Selbstverpflichtung einen externen Eingriff dar? Entspreche das Interesse dem, das in der Wirtschaft zu Regelungen geführt hätte? Dort sei es so, dass der Konsument das Produkt kaufe, eine Beteiligung von Frauen im Unternehmen sei dabei von untergeordnetem Interesse. Frauenquote sei etwas, was fremd am Markt als interventionistischer Eingriff einzuordnen sei und nicht Kunden sensibilisiere. Der Koalitionsvertrag habe eine andere Struktur. Die Beteiligten würden sich kennen und hätten ein Interesse am Machterhalt. Beim Wahlrecht am Beispiel England sei zu erkennen, dass der Anreiz dann groß sei, wenn die Partei Erfolg verbunden mit Selbsterkenntnis und Eigeninteresse haben würde. Deswegen teile er die Auffassung, die Selbstverpflichtung strukturell eher mit einem Koalitionsvertrag als mit Regelungen in der Wirtschaft zu vergleichen. Das strukturelle Interesse der Akteure sei anders. Deswegen müssten Maßnahmen dort letztendlich per Gesetz durchgesetzt werden.

Die dogmatische Frage zu dem Verhältnis von Artikel 38 GG, Wahrechtsgleichheit und Repräsentationsprinzip, zum Förderauftrag von Artikel 3 Absatz 2 GG sei in der 4. Sitzung bereits angeschnitten worden und in der dogmatischen Bestandsaufnahme als eine sehr umstrittene Frage einzuordnen. Die Landesverfassungsgerichte seien mit verschiedenen Argumentationen zu dem Ergebnis gekommen, dass in den Landesverfassungen bestehende vergleichbare Regelungen die Parität nicht legitimierten. Unter Zugrundelegung einer historischen und systematischen Auslegung der Verfassung gingen diese davon aus, dass die Aufträge im Grundgesetz beziehungsweise in den vergleichbaren Vorschriften der Landesverfassungen im Verhältnis zu Artikel 38 GG nicht durchschlagend, teilweise dem Tatbestand nach nichtig seien.

Das Bundesverfassungsgericht habe bisher nicht entschieden, ob Parität eingeklagt werden könne. Die Argumente dazu habe die Kommission

ausgetauscht. Selbst bei Annahme, dass Artikel 3 Absatz 2 GG gegen Artikel 38 GG angeführt werden könne, sei zu fragen, wie das Modell auszusehen habe, was daraus folge. Im Abwägungsprozess beider Werte mit Verfassungsrang müssten beide Werte miteinander nach ihrer Bedeutung abgeglichen werden. Er sehe dies als eine enge Kontrolle des Gerichts trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers an, weil es eine Entscheidung in eigener Sache sei, weil sie unmittelbar Auswirkung auf das politische Konkurrenzverhältnis haben würde. Bei Paritätsregelungen, die auf eine 50-Prozent-Beteiligung hinauslaufen würden, würde sich das Gleichstellungsgebot insoweit vollständig durchsetzen, weil mindestens 50 Prozent Frauen vorhanden sein müssten. Es fehle dann an einer Abwägung. Die formale Gleichheit trete zurück. Derartige Regelungen, die in dieser Form Parität anwenden würden, ohne dass Abwägungen eintreten würden, verstießen gegen das Angemessenheitsgebot und seien daher verfassungswidrig. Das Argument, es würde keine Ergebnisgleichheit, sondern nur Chancengleichheit hergestellt, sei nur auf den ersten Blick richtig. Es beachte nicht Artikel 38 GG, bei dem die Chance aus Sicht des Kandidaten das Ergebnis sei, da er dem Kandidaten die gleiche Chance von der Aufstellung bis zum Wahlantritt einräume. Deswegen liege bei der passiven Wahrechtsgleichheit eine Chancengarantie vor und das Argument, das sei keine im Ergebnis relevante Regelung, greife nicht durch. Ob damit auch die Möglichkeit zu wählen beeinträchtigt werden würde, sei eine Frage der Wirkung. Je stärker die Paritätsregelung wirke und das Feld der Kandidaten begrenze, desto mehr würde ein entsprechender Eingriff und letztendlich die Frage vorliegen, ob dies gerechtfertigt sei.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl stimmt Prof. Dr. Grzeszick weitgehend zu und richtet ihren Blick ergänzend auf die internen Strukturen von Parteien. Die Frage der Quoten in den Parteien sei eine Frage der Parteienfreiheit und eine Möglichkeit des Wählers und der Wählerinnen, zwischen den Parteien zu unterscheiden. Seien alle Parteien mit einer Quote ausgestattet, würde ein entsprechendes Differenzierungskriterium entfallen.



Die Frage, ob eine Änderung in Bezug auf den § 6 Absatz 2 Parteiengesetz (PartG) mit einer Befassungspflicht der Parteien zur Gleichstellungsfrage sinnvoll sei, würde bedeuten, dass die Parteien im Ergebnis frei seien, ob sie eine Quotierung beschließen oder nicht. Wie sie diese gestalten, würde den politischen Druck auf jede Partei erheblich erhöhen, sich zu mindestens mit dem Thema auseinander zu setzen, sofern sie nicht ohnehin vollständige Quoten habe. Das sei eine Frage der Befassungspflicht, aber im Ergebnis eine Maßnahme, die die Parteienfreiheit wahre. Andererseits gehe dies über das hinaus, was mit einem „Soft Law“-Kodex verbunden werden könne. Dies sei als verfassungsrechtlich unproblematisch einzuordnen, woran sie bei Paritätsgesetzen doch erhebliche Zweifel haben würde.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff betont nochmals, wie wichtig Transparenz sei und beginnt dann seine Ausführungen zu den Repräsentationstheorien und den diskutierten Ansätzen und Ergebnissen, die alle vertretbar, aber sehr unterschiedlich seien. Gleichwohl stelle sich die Frage, ob sich Artikel 3 Absatz 2 GG tatsächlich gegenüber Artikel 38 GG durchsetzen würde, was er verneinen würde. Artikel 3 Absatz 2 GG sei nach seinem Wortlaut zunächst ein Fördergebot im Hinblick auf die Gleichberechtigung. Auch die Ewigkeitsgarantie spreche dafür, dass man an dieser Stelle besonders vorsichtig prüfen müsse, da demokratische Grundsätze in Frage gestellt würden, und ob der Gesetzgeber bestimmte Vorgaben treffen dürfe, wer überhaupt gewählt werden könne. Als anders gelagerte Sachverhalte ordne er die Argumentation ein, dann auch andere Gruppen, zum Beispiel die Gruppe der Ausländer oder die der Minderjährigen, berücksichtigen zu müssen.

Die Frage, inwieweit die Parteien „top down“ und „bottom up“ handeln oder nicht handeln könnten, beantworte er zurückhaltend, wenn Regelungen angedacht seien, die den Leitungen in den Parteien die Macht geben würden, die Kandidaten zu bestimmen und der Gesetzgeber dafür Vorgaben machen würde. Dann gebe es ein Problem mit der innerparteilichen Demokratie. Unproblematisch sei dies, wenn die Parteien in ihren innerparteilichen Ordnungen darauf drängten, für eine gleiche Repräsentanz in der Liste ein

Reißverschlussverfahren oder eine andere Form anzuwenden und dieses innerparteilich eine freiwillige Entscheidung sei. Problematisch sei eine Vorgabe des Gesetzgebers, um zum Beispiel durch das Reißverschlussmodell im Parlament die Gleichstellung zu erreichen. Dann könne die Aufstellung aufgrund des engen Zusammenhangs nicht vom Ergebnis getrennt werden. Dieses Ziel sei aus den genannten Gründen aber nicht von Artikel 3 Absatz 2 GG und Artikel 38 GG vorgegeben und daher verfassungswidrig.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach beginnt mit dem Thema, dass Parteien als Gatekeeper maßgebend dafür seien, wie Frauen in Kandidaturen kämen. Kandidaturen seien stark durch die Kultur in den Parteien geprägt, sowie durch Vorbildvorgänge durch das politische Führungspersonal, teilweise skandalisierte Vorgänge wie das „politische Abmurksen“ des weiblichen Führungspersonals, soziokulturelle Prägungen und den dahinterstehenden gesellschaftlichen Fragen wie Care-Arbeit. Das seien die Spielräume für politisches Engagement. Paritätsvorgaben, ob sie jetzt in der Satzung vorgegeben oder durch den Gesetzgeber festgelegt seien, seien immer nur ein Anschlag dafür, dass die Parteien sich kulturell wandeln und intern fortentwickeln müssten, um die tatsächliche Offenheit und Attraktivität für Frauen zu erreichen. Die Parteien seien nicht attraktiv, wenn Frauen dort mit vielen misogynen Strukturen konfrontiert werden würden. Top-down-Instrumente wie eine Satzungsquote oder auch eine gesetzliche Quotenvorgabe seien notwendig, um diesen inneren Wandelprozess anzuschieben. Paritätsvorgaben seien ein Ansatz unter mehreren und ein Öffnungsinstrumentarium, um einen Kulturwandel anzuschieben. Das Ineinandergreifen von Parteikultur, Kandidatenaufstellung und parlamentarischer Willensbildung sei dogmatisch schwer abzubilden.

Sie teile nicht die Auffassung, Artikel 3 Absatz 2 GG und Artikel 38 GG gegeneinander abzuwägen und abgrenzen zu wollen. Artikel 3 Absatz 2 GG sei eine spezifische Gleichheitsdimension, die sich als Querschnittsnorm im gesamten Gleichheitsverständnis des Grundgesetzes durchsetzen möge. Und das umfasse auch das Wahlrecht. Die demokratische Gleichheit mit der



Gleichheit der Geschlechter sei kein Gegenüber, sondern etwas, was zu synchronisieren und nicht gegeneinander auszuspielen sei. In der Praxis der Listenaufstellung könne es vorkommen, dass ein Mann zurücktreten müsse, weil eine Position von einer Frau besetzt werden solle oder umgekehrt. Sie wolle aber betonen, dass paritätische Listenaufstellungen Männer und Frauen strikt und formal gleich behandeln würden. Es sei ein prozeduraler Akt, der nicht mit unterschiedlichen Rechtsfolgen für Männer und Frauen verbunden sei.

Das Bundesverfassungsgericht habe Satzungsquoten, die parteiintern das gleiche Ziel hätten wie die Paritätsgesetzgebung, nicht beanstandet. Diese hätten lange in der Praxis Bestand und seien nicht als demokratisches oder parteiliches Problem, auch nicht für die Wählerinnen und Wähler, thematisiert worden. Daher ordne sie Paritätsgesetzgebung als verfassungsgemäß möglich ein. Die genannten Artikel seien gemeinsam anzuwenden. Dies sei ein dogmatischer Fortschritt zur langjährigen Behandlung von Artikel 3 Absatz 2 GG und entspreche dem Verfassungsauftrag.

Bei dem Thema Chancengleichheit/Ergebnisgleichheit sei der Schwerpunkt in der Offenheit des demokratischen Prozesses zu sehen. Es gehe um die Chancengleichheit aller politischer Positionen, aller Belange, Interessen und Präferenzen, sich im parlamentarischen Prozess durchzusetzen, den Abbau struktureller Vermachtung und um den Abbau einer faktischen Männerquote.

Sie sei bei der Frage nach geeigneten Maßnahmen der Auffassung, eine Regelung in das Wahlgesetz aufzunehmen. Sie spreche darüber hinaus in diesem Zusammenhang eine weitere Option an, nämlich eine gesetzliche Pflicht der Parteien, sich selbst eine Regelung für ihren Anteil von Frauen und für ihre weiblichen Wahlvorschläge zu setzen. Die Parteien seien gehalten, sich selbst ein Ziel zu setzen, wobei sie die Größe dieser Zielsetzung frei bestimmen könnten wie 0, 10, 50, 30, 75 Prozent. Prof. Dr. Grzeszick habe angesprochen, dass es ein Vorteil im Wettbewerb der Parteien sei, mehr Frauen in die Kandidaturen zu bringen. Das steigere auch die Attraktivität der Parteien im

Wettbewerb. Die Parteien sollten die in der Höhe freiwillig gewählte Quote an den Bundeswahlleiter mit der Einreichung der Wahlvorschläge melden. Ein weiterer Aspekt könne sein, dass die selbstgegebene Quote der Partei auf den Wahlzetteln abgedruckt und um den tatsächlich erreichten Frauenanteil in ihrem Wahlvorschlag ergänzt werden könne. Damit sei eine sachliche, objektive und amtliche Information der Wählerinnen und Wähler über die selbstgesetzte Zielgröße der Partei hinsichtlich der Teilhabe von Frauen an Kandidaturen abgebildet. Das ordne sie als parteipolitisch neutral, transparent und objektiv ein und trage zu einem Anspruch auf ein fortschrittliches Verständnis von Repräsentation bei. Man könnte dies als verbindliche Selbstregulierung, angelehnt an den verwaltungsrechtlichen Begriff „Regulierte Selbstregulierung“, bezeichnen. Das sei als ein gesetzlicher Anschlag einzuordnen und gehe über das hinaus, was Dr. Globner vorgestellt habe. Sie sehe ihren Vorschlag als eine vermittelnde Lösung an, die verbindlich sei und das Thema aktiv, transparent, effektiv und selbstgestaltet aufgreife. Sie mache auch auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts Rheinland-Pfalz, das ungefähr 10 Jahre alt sei, und auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im 124. Band aufmerksam.

SV **Elke Ferner** knüpft an die Ausführungen von Prof. Dr. von Achenbach an und berichtet, dass eine ähnliche Regelung im Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG I), erweitert durch das Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG II) bereits bestehe, mit dem Ergebnis, dass die Zielgrößen von den Unternehmen entweder mit der Zielgröße 0 oder mit Zielgrößen angegeben worden seien, die nicht eingehalten worden seien. Wirkung gezeigt hätten die Regelungen nur in den Bereichen, in denen die Unternehmen per Gesetz verpflichtet gewesen seien, einen Mindestanteil von Frauen in Aufsichtsräten und nach dem Führungspositionengesetz II die Mindestbesetzungsquoten für die Vorstände zu erreichen. Die Zielvereinbarung zuvor hätte nicht



gewirkt und sie gehe davon aus, dass sich mit freiwilligen Regelungen auch im Wahlrecht nichts ändern werde. Sie spreche sich für eine Regelung aus, die wirksam sei und die etwas verändere. Die Koalition habe sich in ihrem Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern bis zum Jahr 2030 zu verwirklichen. Bei Betrachtung der aktuellen Zusammensetzung des Deutschen Bundestages müssten eigentlich sofort wirksame Maßnahmen greifen, da maximal zwei Wahlperioden Zeit sei.

Maßnahmen wie der „Soft Law“-Kodex führten dazu, wirksame Maßnahmen zu verhindern. Als im Jahr 2000 ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft zur Diskussion gestanden habe, habe die deutsche Wirtschaft versprochen, eine Veränderung selbst ohne Gesetz herbeizuführen. Auch nach 20 Jahren gebe es ohne gesetzliche Maßnahmen so gut wie keine Änderungen. In den skandinavischen Ländern funktioniere es ohne gesetzliche Quote, weil es parteiinterne Quoten gebe und weil das Wahlrecht in den skandinavischen Ländern ein reines Verhältniswahlrecht sei. Das Problem, dass wie in Deutschland, Direktmandate überproportional mit Männern besetzt seien, sei nicht vorhanden. In Deutschland seien Lösungen für die Erst- und Zweitstimme zu finden.

Neben den in ihrer Stellungnahme aufgeführten Lösungsmöglichkeiten könne sie sich, anknüpfend an die interne Parteistruktur, die Abg. Heveling und Prof. Dr. Mellinghoff angesprochen hätten, eine Regelung im Wahlrecht vorstellen, nach der über die Kandidaturen nicht mehr ausschließlich eine Wahlkreisversammlung entscheide, sondern ein Landesparteitag oder eine Landesdelegiertenkonferenz, sofern diese legitimiert seien und darüber entscheiden würden, in welchen Wahlkreisen welche Personen kandidierten. Weiterhin merke sie an, dass Frauen sich bei der Frage, eine bestimmte Funktion zu übernehmen, eher unterschätzten und auch Zeit zum Überlegen und zum Austausch benötigten, während sich vielleicht Männer überschätzten, jedenfalls schneller oder sofort zusagen würden. Durch die Quote habe sich in ihrer Partei etwas verändert, denn die Parteiführungen hätten den Anspruch, die Vorgaben der von den Mitgliedern beschlossenen Satzung auch umzusetzen. Frauen

würden gerade auf der kommunalen Ebene aktiv einbezogen und unterstützt, auch wenn die strukturellen Benachteiligungen in der Gesellschaft besonders in der Politik erkennbar seien. Sie spreche sich ausdrücklich für mehr Frauen in den Parlamenten aus, damit sich diese Strukturen veränderten und nicht zu warten, bis sich die Strukturen so verändert hätten, dass auch Mitglieder des Parlaments weiblich seien. Sie wolle nicht weitere 5 Jahrzehnte warten, bis eine Zielvereinbarung greife. Sie rechne die 1,4 Prozentpunkte, die der Frauenanteil von der 19. zu der 20. Wahlperiode in der Fraktion der FDP gestiegen sei, hoch auf 50 Prozent und stelle fest, 18 Wahlperioden und 72 bis 90 Jahre je nach Wahlperiodendauer von 4 oder 5 Jahren warten zu müssen, bis Parität erreicht sei.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) nimmt Bezug auf den von Dr. Globner angesprochenem Vergleich mit einem Koalitionsvertrag, der zu Beginn einer Koalition immer das genaue Regelwerk der Zusammenarbeit abbilde, und danach trete die Realität ein, in der Energiesysteme zu verändern, Militärfragen zu klären seien. Eine Koalition habe eine Plattform, eine gemeinsame Überzeugung, wie mit den gesellschaftlichen oder die internationalen Herausforderungen umzugehen sei, um in der Zeitenwende auf Herausforderungen reagieren zu können. Er stelle in der zu behandelnden Frage eine hohe Übereinstimmung fest, ein Problem anzuerkennen, für das es einer Lösung bedürfte. Die Kernfrage sei nicht die Statistik, sondern die, ob die Kommission den Zustand, der aus Sicht seiner Fraktion eine nicht gleichmäßige Repräsentanz von Männern und Frauen in den deutschen Parlamenten nicht rechtfertige, sondern begünstige, endlich beenden wolle.

Den Zustand ordne er nicht als verfassungskonform ein und er frage sich, wie zu handeln sei, um diesen dauerhaften Eingriff in die Chancen von Frauen zu beenden. Denn der Eingriff sei dauerhaft und zwar bei jeder Wahl, weil keine ausreichenden Regelungen vorhanden seien. Bei der Verkleinerung des Bundestages hätte die Kommission den relativ weiten Spielraum des Gesetzgebers gesehen, wie zum Beispiel das Verhältniswahlrecht auszugestalten sei. Er frage diejenigen, die an einem Wahlkreisprinzip festhielten, was zur Zielerreichung gerechtfertigt



sei. Wahlkreise abzuschaffen und über Listen zu wählen, über Regelungen nachzudenken, die jenseits einer freiwilligen Übereinkunft das Ziel mit einer qualifizierten Parteienfinanzierung erreichten, eine entsprechende Abbildung der innerparteilichen Demokratie darzulegen, wie man zum Beispiel Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen würde. Es sei, anknüpfend an Prof. Dr. von Achenbach, deutlich gesagt, eine Frage des Regelungswillens, ob die Kommission dafür Sorge trage, dass Männer und Frauen gleiche Chancen hätten. Alle demokratischen Fraktionen hätten einen Zustand festgestellt, der in dieser Form nicht weiter aufrechterhalten werden solle und es erfordere, in einen Instrumentenkasten einzusteigen.

Er frage daher Prof. Dr. Grzeszick, ob er eine verfassungsändernde Regelung für geboten halte, um das Prinzip der Chancengleichheit mit mehr Wirkung zu versehen, woraus zwangsläufig dann Ableitungen für das Wahlrecht entstehen würden, um dem Gesetzgeber mehr Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Er frage Prof. Dr. Laskowski nach einer Quintessenz aus den einschlägigen Gerichtsurteilen und Verfahren, die sie selbst begleitet habe. Er bitte um einen Hinweis, was der Verfassungsgesetzgeber tun könne oder welcher Spielraum eröffnet sei. Er denke an die Landesparlamente und deren Erfahrungen. Wo würde sie ansetzen und was empfehle sie dem Gesetzgeber als nächsten Schritt? Wie könne die gerichtliche Nachprüfbarkeit erleichtert werden?

Aus Sicht der Sozialdemokratie seien Möglichkeiten denkbar, die in die verbundene Mehrheitsregel eingeführt werden würden oder Regelungen, die das Wahlkreisprinzip, das Listenprinzip oder die Satzungsautonomie der Parteien betreffen würden. Die Kommission müsse diese Möglichkeiten qualifiziert bewerten und entscheiden, was vertretbar sei und was am ehesten zum Ziel führen würde. Er beende seine Ausführungen mit seinem Ausgangspunkt. Koalitionsverträge spiegelten die Ziele zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Die Kunst sei es, beieinander zu bleiben und auf das Gelingen zu vertrauen und das beweise die Ampel jeden Tag.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** begrüßt, dass

die Kommission bei unterschiedlichen Grundpositionen konkrete Maßnahmen abwäge und bedankt sich bei den Sachverständigen Ferner und Prof. Dr. von Achenbach für die konstruktiven Vorschläge. Prof. Dr. von Achenbach frage er, ob es nicht ausreiche, die Quote im Aufstellungsprozess, auch bezogen auf Führungspositionen, auf den Wahlzettel mitzuteilen, statt eine Selbstverpflichtung gesetzlich festzuschreiben. Denn wichtig sei, dass der Wähler die Position der zu wählenden Partei wisse. Er würde ergänzend dazu eine Regelung für sinnvoll halten, die die Parteien verpflichte, ähnlich wie ein finanzieller Rechenschaftsbericht, vor der Wahl einen Rechenschaftsbericht abzugeben über die Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Es würde gesetzliche Möglichkeiten geben, die die Kommission vorschlagen könne.

Den Vergleich, die Wirtschaft habe mit einer Regelung der Selbstverpflichtung nicht geliefert, trage er, ebenso wie Prof. Dr. Grzeszick, nicht mit. Das seien unterschiedliche Sachverhalte. Der Wähler habe ein anderes Potential zu reagieren. Letztendlich sei es doch das Wahlvolk, das bestimme und wähle, ob es diesen Prozess politisch fördern wolle. Daher reiche es aus, die Parteien gesetzlich zu verpflichten, die Verfahrensweise zur Parität auch entsprechend kundzutun, was dann auch eine Wirkung zeige.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) stellt zum Bundestagswahlergebnis fest, dass es eine geschlechterspezifische Abweichung, was die Parteipräferenzen angehe, nicht gebe. Auch sehe er nur marginale Abweichungen zwischen Männern und Frauen in der Parteipräferenz, und er teile auch nicht die Idee, dass eine andere Politik von dem biologischen Geschlecht abhängt. Die Konzentration auf Mann und Frau sei eine sehr kühne Verengung und beachte nicht, dass es noch mehr Geschlechter geben solle.

Auch könne von Diskriminierung oder von Ausgrenzung nicht die Rede sein. Die Grünen hätten 41 Prozent weibliche Mitglieder und 59,3 Prozent weibliche Mitglieder im Bundestag. Die LINKE. habe 36,4 Prozent weibliche Mitglieder und 53,8 Prozent Mandatsträger. Die SPD habe 32,8 Prozent weibliche Mitglieder und 41,7 weibliche Mandatsträger. Die Parteien der CDU und der CSU



verzeichneten in etwa gleich 26,5 Prozent bei der Mitgliedschaft und 23,4 Prozent als Mandatsträger. Die FDP habe ein Verhältnis von 21,6 Prozent zu 25 Prozent, also auch mehr Frauen im Verhältnis zu dem Anteil an Parteimitgliedschaften. Seine Partei habe 17,8 Prozent weibliche Mitglieder im Verhältnis zu 13,8 Prozent Mandatsträger und damit weniger Mandatsträger als Mitglieder. In Rechnung zu stellen sei, dass die Parteien autonom die Kandidaten aufstellten. Da alle Parteien zusammen einen Frauenanteil von 34,7 Prozent Mandatsträgern verzeichneten, sei dieser Anteil deutlich höher als die Mitgliedschaften in den Parteien. Die Empirie würde gegen Diskriminierungsmechanismen und andere Gerüchte sprechen.

Er sehe die Gleichheit nicht berührt und nenne als Beispiel, dass einem junger Mann, der in eine lokale Partei eingetreten sei, mitgeteilt werde, dass in der Kandidatenkür oder bei der Besetzung wichtiger Ämtern der Partei sein Stellenwert deutlich kleiner sei und seine Chance bei einem Drittel Frauen an Mitgliedern und zwei Drittel Männern an Mitgliedern unter Beachtung des paritätischen Verhältnisses in der Gruppe gering sei. Aus seiner langjährigen Erfahrung von 40 Jahren insbesondere in der Kommunalpolitik könne er nicht erkennen, dass die Wähler eine Frau oder einen Mann wegen ihres Geschlechts wählen würden. Diese Form der Darstellung sei eine Fata Morgana. Das Beispiel von Prof. Dr. Grzeszick zu den Konservativen in Großbritannien habe er nicht geprüft und ordne es als wahlkreisbezogen ein, was viel mit Persönlichkeiten zu tun habe. Schüchterne Frauen habe er in der Politik nicht getroffen. Es würden keine Argumente vorgetragen, sondern geschaut, wie die Forderung, die aufgestellt sei, erfüllt werden würde. Er helfe aber Abg. Hartmann nicht bei der Umsetzung des Wahlprogramms seiner Partei.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) entgegnet, dass die Kommission den Auftrag habe, sich mit der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern zu befassen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) stimmt zu und erwidert, dass die Kommission einen Auftrag, aber keinen Befehl habe. Die Kommission habe den Auftrag zu denken.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) verwahrt sich gegen diese Ansprache. Außerdem befinde die Kommission sich nicht auf der Ebene des Befehlsnotstands.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) sieht nicht, etwas Unprofessionelles gesagt zu haben. Er lege § 55 BWahlG als Prüfauftrag für diese Kommission als nicht bindend aus. Ansonsten bezeichne er diesen Vorgang als eine Befehlserteilung. Er halte es für verständlich, dass nicht alle die Abweichung von dem fundamentalen Prinzip der Demokratie mit tragen wollten.

SV **Dr. Halina Wawzyniak** hat nach dem Verlauf der Debatte den Eindruck, zu weiteren Erkenntnissen über die strukturelle Benachteiligung von Frauen beitragen zu müssen. Prof. Dr. Grzeszick habe zum Verhältnis von Artikel 3 GG und Artikel 38 GG das Bundesverfassungsgericht zitiert, wobei sie das Bundesverfassungsgericht an der Stelle so verstehe, dass die Rechtsgüter gleichrangig seien und der Gesetzgeber diese zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen habe. Damit sei der Artikel 3 Absatz 2 GG im Wahlrecht anwendbar, und die Aufgabe des Gesetzgebers sei es, den Ausgleich zu formulieren. Die Kommission müsse sich daher zu den Vorschlägen verhalten. Des Weiteren habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei der Abwägung der Rechtsgüter auf die Intensität und Tiefe der Eingriffe abzustellen sei. Sie verweise nochmals darauf, dass es sich bei Paritätsregelungen um einschränkende Eingriffe und nicht um suspendierende Eingriffe handele. Auch würde sie es begrüßen, sich mit der Frage der Eingriffsintensität nochmals auseinander zu setzen, bevor der Vorschlag abgelehnt würde.

Als nächsten Punkt spreche sie den Vorschlag einer Vereinbarung in Form eines Kodex an, der nicht mit einem Koalitionsvertrag zu vergleichen sei. Der Unterschied liege in der Bindungswirkung und den möglichen Folgen bei Nichteinhaltung, die ein „Soft Law“-Kodex nicht habe. Der Druck, sich an einen Koalitionsvertrag zu halten, bestehe nur dort, da die Koalitionspartner sich verpflichteten, nicht gegeneinander zu stimmen.

Zu den Gründen mangelnder Präsenz von Frauen



in der Politik verweise sie auf ihre Ausführungen in der Kommissiondrucksache 20(31)04, zu deren Punkten sie ergänzen möge, dass mit Frauen, die in politischer Verantwortung Fehler gemacht hätten, anders umgegangen würde als mit Männern. Dies sei auch eine Form struktureller Diskriminierung. Weibliche Politikerinnen würden zum Beispiel auf Twitter Opfer von Anfeindungen werden.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP) spricht an, dass der „Soft Law“-Kodex kein Verstoß gegen das Untermaßverbot darstelle und es keine Pflicht zur Parität geben würde, was das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden habe, als es einer entsprechenden Beschwerde nicht stattgegeben habe. Deswegen würde er Dr. Gloßner und Prof. Dr. Meinel fragen, ob eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Parität im geltenden Verfassungsrecht bestehen würde? Für das Ziel einer Verwirklichung einer gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Parlament sei es nicht förderlich, ein Paritätsgesetz zu beschließen und dann vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben zu werden, da damit eine negative Haltung zur Parität entstehen würde. Das politische Risiko sei ihm zu groß. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Paritätsregelung frage er, wie sie den Sachverhalt einschätzen, dass bereits zwei Versuche, Paritätsgesetze auf Landesebene in Brandenburg und Thüringen einzuführen, nicht erfolgreich gewesen seien.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) möchte Prof. Dr. Grzeszick Gelegenheit geben, seine Ausführungen aus der ersten Runde fortzusetzen und Prof. Dr. von Achenbach zu den vom Bundesverfassungsgericht geprüften Satzungsquoten bitten, dazu die unterschiedlichen Rechtskreise zu präzisieren oder zu referieren, wie härtere Regelungen unter Paritätsgesichtspunkten und bei Berücksichtigung der Gesichtspunkte des Wettbewerbs zwischen Parteien und der Parteienfreiheit formuliert werden könnten.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** nimmt Bezug auf die Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten aus dem Jahr 2019. Dort würde auch das Beispiel Frankreich erwähnt, das Parität durch Zahlungen an die Parteien honoriere.

Den Vorschlag von Prof. Dr. von Achenbach und Prof. Dr. Mellinghoff, auf dem Stimmzettel auszuweisen, wie viele Frauen und Männer die Parteien aufstellten, befürworte er nicht, da es nicht wichtig sei, wie viele Frauen die Parteien aufstellten, sondern wie viele gewählt werden würden. Die Partei könnte für die Anzahl der Mandatsträgerinnen bei Änderung des Parteiengesetzes belohnt werden. Parteien, die ein Ziel nicht erreichen würden, würden eine entsprechende Zahlung nicht bekommen. Er differenziere auch nicht, ob die gleichmäßige Repräsentanz über die Wahlkreismandate oder über die Listenmandate erreicht würde. Er begrüße eine optimistische Darstellung der Zielerreichung, die in anderen Bereichen der Gesellschaft nachzuweisen sei. Als Beispiel nenne er die Universitäten, auch die der Mathematik, den Berufsstand der Juristinnen bis hin zum Bundesverfassungsgericht. In vielen Bereichen der Gesellschaft würde darauf hingearbeitet werden, auch wenn es langsam voran gehen würde. Im parlamentarischen Betrieb gehe es nach seiner Auffassung zu langsam voran. Positive Anstrengungen zu honorieren, seien ein besserer Weg, als mit Sanktionen zu arbeiten.

SV **Elke Ferner** antwortet Abg. Kuhle, dass sie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Paritätsregelung für offen halte. Eine Regelung zur Parität müsse gut begründet und die einzelnen Interessen sorgfältig abgewogen sein werden. Das sei möglich. Wenn das Bundesverfassungsgericht dies anders sehen würde, dann wisse die Politik, wo sie stehe und würde sich nicht weiterhin gegenseitig blockieren.

Zur Berücksichtigung des Frauenanteils in den Parteien sei sie der Auffassung, alle politischen Parteien sollten Politik für die gesamte Bevölkerung machen und nicht nur für ihre Parteimitglieder. Sie sollten die gesamte Bevölkerung repräsentieren. Auch für das dritte Geschlecht gebe es Regelungen. Es sei Eile geboten und nicht auf 50 Prozent weiblicher Parteimitglieder zu warten, um in den aussichtsreichen Wahlkreisen und auf den aussichtsreichen Listenplätzen eine vernünftige Verteilung zwischen Männern und Frauen zu erhalten. Bei einer Beibehaltung der Ein-Personen-



Wahlkreise würde es zu keiner zufriedenstellenden Lösung kommen. Zu überlegen sei eine Änderung des Wahlrechts und in den Satzungen der Parteien, nach der eine Durchgriffsmöglichkeit für die höhere Parteiebene – die Ebene, die die Landeslisten der Parteien aufstellten – bestehen würde. Dieses sei ein demokratisch legitimes Gremium, das nicht Einzelpersonen oder Vorstände abbilde, sondern Delegierte, die in Wahlkreisdelegiertenversammlungen oder in Vollversammlungen Aufstellungsbeschlüsse fassen würden. Auch teile sie den Vorschlag von Prof. Dr. Laskowski, bei der Mandatzuteilung die Parität mit zu berücksichtigen. Bei dieser Vielzahl von Möglichkeiten plädiere sie dafür, eine Regelung politisch herbeizuführen unabhängig von der Frage, wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden würde. Sie erinnere an das politische Ziel, „Gleichstellung bis 2030“ zu verwirklichen. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof habe mit knapper Mehrheit beschlossen, das dortige Paritätsgesetz für nichtig zu erklären. Ebenso sei eine knappe Minderheit zu dem umgekehrten Schluss gekommen und halte das für nichtig erklärte Paritätsgesetz für verfassungsgemäß.

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellt fest, dass der Fortschritt zur Parität auch im Bereich der Politik erreicht werden könne. Parität sei auch ein Wahlkampfthema, wie die letzten beiden Wahlkämpfe gezeigt hätten. Das Ziel, im Parlament gleichmäßig Frauen und Männer abzubilden, interessiere viele Wählerinnen und Wähler. Dazu passten nicht die Ausführungen des Abg. Glaser, die sie für grenzwertig halte. Sie schlage ihm vor, ein Beispiel vorzutragen, in dem es um Frauen und ihre Erwartungen und Chancen gehe. Sie könne nicht erkennen, dass diese Perspektive für ihn möglich sei. Bei der vorgetragenen Empirie habe er nicht analysiert, welche Auswirkungen auf das Wahlverhalten der Faktor gehabt habe, dass in den letzten 16 Jahren die Fraktion der CDU/CSU Angela Merkel als Kanzlerin gehabt und an der Spitze ihrer Partei Annalena Baerbock gestanden hätte. Als Mitglied der Kommission habe er den Auftrag, Lösungen anzubieten, statt diese zu verhindern.

Zu dem Komplex Verpflichtung versus Chancen einer Gesetzgebung frage sie Prof. Dr. Meinel und Prof. Dr. von Achenbach, welche Verpflichtungen

sich für den Gesetzgeber aus Artikel 3 GG ergeben würden und was für Chancen in einer Gesetzgebung zur Parität liegen könnten.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) verweist erneut auf die von ihm vorgetragene Zahlen zur Mitgliedschaft von Frauen in den Parteien und in den Fraktionen. Zu seinem Beispiel des jungen Mannes, der in eine Partei eintrete, betone er, dass er diesem jungen Mann nicht erklären könne, warum er keine oder eine deutlich verminderte Chance gegenüber der Kollegin habe. Der junge Mann würde nicht verstehen, dass das Geschlecht ein Kriterium sei. Frauen würden in der Politik ebenso wie Männer aufgrund ihrer Kompetenz und ihres Sachverständes und nicht wegen ihres Geschlechts gewählt. Es müsse bewiesen werden, ob Politik sich verändern würde, wenn mehr Frauen ein Mandat hätten. Das Wahlrecht sei kein Probierfeld. Es gebe 34,5 Prozent Frauen im Parlament und somit deutlich mehr Frauen auf Parlamentssitzen als alle sieben Parteien zusammengenommen Frauen als Mitglieder hätten. Folglich sei das Elektorat nicht geschlechterfixiert, sondern im Gegenteil sehr offen zu Frauen. Erstaunlicherweise werde dieses Ergebnis nicht diskutiert, sondern mit dem abstrakten Begriff der strukturellen Diskriminierung argumentiert. Der Zusammenhang zwischen einer Veränderung der Geschlechterquoten, Zusammensetzung der Parlamente und inhaltlichen politischen Veränderungen könne nicht dargestellt werden.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) unterstützt den Redebeitrag von Abg. Schauws und bezieht sich auf Karl Kraus, der gesagt habe, dass manche Dinge so falsch seien, dass selbst das absolute Gegenteil nicht richtig sei. Er bitte die Vorsitzende, in der nächsten Obleute-Runde über die Art und Weise der Redezeitanteile und der Beschränkung bestimmter Punkte zu beraten. Er spreche sich dafür aus, dass die Sachverständigen in erster Linie zu Wort kommen sollten.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) berichtet von ihren Erfahrungen im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dort habe man über diese Fragen diskutiert. Die Vertreter der Fraktion der AfD hätten angeführt, dass das derzeitige System Bestenauslese sei. Diese Argumentation finde sie in



der Kommission wieder: Männer seien das bessere Geschlecht und bekämen dadurch mehr Mandate. Ihre Erwiderung darauf sei, dass Frauen strukturell gehindert werden würden. Es gehe nicht um Chancengleichheit, sondern um Chancengerechtigkeit. Die Kommission habe den Auftrag, für mehr Frauen in den Parlamenten und eine paritätische Partizipation zu sorgen. Teile der Kommission würden sich um Lösungen bemühen. Sie wolle nicht wissen, ob Parität möglich sei, sondern wie Parität möglich sei. Dort, wo gleichberechtigte Partizipation gewollt sei, funktioniere es auch. Es gebe eine Vielzahl von Studien, dass Firmen, deren Leitungen diverser besetzt seien, bessere Ergebnisse erzielen würden. Dies übertrage sie auf die Politik, je höher der Frauenanteil sei, desto besser sei die Politik.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl gibt zu bedenken, dass der Gesetzgeber als legislatives Organ auch die Pflicht habe, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu beachten. Sie teile nicht die Auffassung von Frau Ferner, die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes dem Bundesverfassungsgericht zu überlassen. Sie halte ein Paritätsgesetz für verfassungswidrig, habe aber ein Interesse daran, den Frauenanteil im Bundestag deutlich zu erhöhen.

Daher schlage sie einen Instrumentenmix aus den bisher in die Kommission eingebrachten Ideen vor. Dieser stehe unterhalb eines Paritätsgesetzes und sei unproblematisch verfassungskonform. Zuerst könne man im gesellschaftlichen Bereich die Elternzeit von Vätern stärker honorieren, um die Mütter zu entlasten. Zweitens sollten im Abgeordnetengesetz (AbgG) Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit eingeführt werden, die sowohl für Frauen als auch für Männer gelten würden. Als Beispiel nenne sie die Regelungen in Baden-Württemberg, die ausbaufähig seien, aber in das Abgeordnetengesetz übernommen werden könnten. Die dritte Änderung betreffe den § 6 Absatz 2 Parteiengesetz (PartG), der um die Pflicht der Parteien sich mit Gleichstellungsfragen zu befassen, ergänzt werden könnte. Zudem könnte der Vorschlag von Prof. Dr. von Achenbach aufgegriffen werden, eine verpflichtende Selbstverpflichtung der Parteien einzuführen. Ergänzend könnten Angaben zur Gleichstellung in

Wahllisten aufgenommen werden. Dann bestehe Transparenz für die Wählerinnen und Wähler. Zuletzt sei auch der Gedanke von Prof. Dr. Pukelsheim, der finanziellen Anreize bei der Parteienfinanzierung erwäge, beachtenswert. Allerdings dürfe die Anreizsetzung nicht so weit gehen, dass sie in eine Sanktionierung für die anderen Parteien umschlage. Ein angemessenes Verhältnis sei Voraussetzung. Der von Dr. Gloßner vorgestellte Kodex könne ebenfalls angewendet werden. Diese Instrumente stellten zusammengenommen Möglichkeiten dar, um den Anteil von Frauen in Parlamenten erheblich zu stärken und zwar mit verbindlichen Regelungen, die keine Ergebnisverpflichtung seien, sondern Befassungspflichten.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick knüpft an die Aussage von Abg. Thomae an und weist darauf hin, dass Modelle zur Besetzung der Wahlkreise, unter anderem das „Modell Tandem“, seiner Auffassung nach denselben Grenzen unterliegen würden wie Modelle zur paritätischen Besetzung der Listen. Es würde die Chancengleichheit der Kandidaten berühren. Es gebe keinen verfassungsrechtlich zu diskutierenden Unterschied zur Paritätsgesetzgebung für die Aufstellung der Listen, der ebenso in der Frage der Intensität des Eingriffs münden würde. Auch bei einem Wahlsystem mit offenen Listen wäre die Platzierung auf der Liste von Paritätsregelungen bestimmt. Obwohl die Intensität des Eingriffs dadurch geringer sei und Auswirkungen auf die Abwägung hätte, bliebe das Grundproblem bestehen.

Der Wortbeitrag von Abg. Schauws führe ihn zu einem Hauptaspekt. Zunächst müsse man die tatsächliche Benachteiligung von Frauen ins Verhältnis setzen zu dem Verständnis von Repräsentation, demokratischer Gleichheit und Wahlrechtsgleichheit. Dann folge die Frage nach dem Verhältnis von Artikel 3 GG zu Artikel 38 GG und Artikel 20 GG. Dr. Wawzyniak habe die Antwort offen gelassen und Prof. Dr. von Achenbach habe gesagt, man solle nicht in Kollisionen denken. Artikel 3 Absatz 2 GG kollidiere nicht mit Artikel 38 Absatz 1 GG und Artikel 20 GG, sondern laufe parallel. Er lehne diese Auffassung mit Verweis auf die Rechtsprechung ab. Artikel 3 GG und andere spezielle Gleichheits- und Förderrechte betreffen



einzelne materielle Aspekte. Das unterscheide sich grundlegend von der Wahlrechtsgleichheit und dem Grundsatz der demokratischen Repräsentation, die strikt formal verstanden würden. An dieser zentralen Errungenschaft der Demokratie des Grundgesetzes halte auch das Bundesverfassungsgericht fest und verstehe die Repräsentation als eine formale und egalitäre. Würde dieses Verständnis verändert, müsse man auch über eine Verfassungsänderung nachdenken. Führe man diesen Gedankengang weiter, käme man zur Grenze des Artikels 79 Absatz 3 GG und zu den Grundsätzen der Demokratie nach Artikel 20 GG. Orientierung würde dann nur noch die Rechtsprechung zu anderen grundlegenden Bestimmungen bieten. Zu Artikel 16 GG und Artikel 16a GG habe das Bundesverfassungsgericht gesagt, Veränderung in zentralen Bereichen sei möglich, solange die Grundsätze erhalten blieben. Er äußere Zweifel, dass die Betrachtung nach materialen statt formalen Kriterien das Repräsentationsprinzip in einem Maße verändere, welches nicht mit Artikel 79 Absatz 3 GG vereinbar sei. Sollten auch die Religionszugehörigkeit, Herkunft, finanzielle Leistungskraft oder auch andere Schutz- und Förderaufträge der Verfassung berücksichtigt werden oder sei es gerechtfertigt, nur an das Geschlecht anzuknüpfen?

Zuletzt wolle er zu den weiteren eingebrachten Überlegungen Stellung beziehen. Zu dem Vorschlag von Prof. Dr. von Achenbach verweise er auf die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts, in der die genannten Gründe ebenfalls enthalten seien, nämlich das Verzerren des politischen Wahlwettbewerbs und das materiale Kriterium des Frauenanteils. Beeinflusse der Vorschlag also tatsächlich die Stimmabgabe, liege ein Eingriff in die Chancengleichheit der Kandidaten mit allen dargelegten Folgen vor. Im Bereich der Parteienfinanzierung sehe er hingegen eine Chance. Möglicherweise sei dort nur die Parteienfreiheit berührt und nicht zugleich die Wahlrechtsgleichheit. Die Parteienfreiheit sei material konstruieren. Man könne finanzielle Differenzierungen einfügen, solange nicht der politische Wettbewerb verzerrt werden würde. Erst danach wären Artikel 38 GG und Artikel 21 Absatz 3 Satz 1 GG berührt. Abschließend betone er anknüpfend an seinen Beitrag aus der letzten

Sitzung nochmals, dass es wichtig sei, Anreize für das Engagement von Frauen auf der kommunalen Ebene zu schaffen.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** erläutert die bisher zur Parität ergangene Rechtsprechung und verweist insbesondere auch die Sondervoten zu der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs. Diese seien zu dem Ergebnis gekommen, dass die paritätische Listenbesetzung mit dem Landesverfassungsrecht und dem Grundgesetz vereinbar sei. Das Thüringer Gericht habe erkannt, dass das Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot entscheidend sei, welches sich sowohl in der Landesverfassung als auch im Grundgesetz finde. Dieses Förder- und Durchsetzungsgebot habe der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts bereits in Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 GG gesehen. 1994 habe der Gesetzgeber Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG ergänzt. Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts Thüringen gingen die Regelungen aus der Thüringer Landesverfassung dem Artikel 3 Absatz 2 GG vor, sodass letzterer nicht zur Anwendung gelange. In Anbetracht des Artikel 20 Absatz 3 GG und Artikel 1 Absatz 3 GG in Verbindung mit der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung aus dem Jahr 1953, in der es ausdrücklich klargestellt habe, dass Artikel 3 Absatz 2 GG direkt und unmittelbar in der gesamten Bundesrepublik einschließlich der Bundesländer gelte, erstaune sie diese Auffassung. Ihre gegen die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshof eingelegte Verfassungsbeschwerde habe das Bundesverfassungsgericht als unzulässig abgewiesen. In der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Brandenburg sei zwar Artikel 3 Absatz 2 GG als anwendbar anerkannt worden, man habe den Artikel aber einen anderen Inhalt gegeben, als er nach der Rechtsprechung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts habe.

Die Protokolle des Parlamentarischen Rates von 1949 und unter anderem die Redebeiträge von Helene Wessel, Helene Weber und Elisabeth Selbert würden zeigen, dass sich Artikel 3 GG auf alle Rechts- und Lebensbereiche beziehe, einschließlich der Politik und des Wahlrechts. Helene Wessel verwies ausdrücklich auf diesen Bezug und mahnte ein Wahlgesetz an, durch



welches der Frauenanteil im Parlament steigen sollte. Zum Verhältnis von Artikel 3 Absatz 2 GG und Artikel 38 Absatz 1 GG widerspreche sie Prof. Dr. Grzeszick. Die Artikel würden einander überschneiden und ergänzen. Historisch betrachtet knüpfe Artikel 3 Absatz 2 GG an Artikel 109 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) an, sodass der Grundsatz der gleichen staatsbürgerlichen Rechte von Männern und Frauen inkludiert würde. Zudem gehe Artikel 3 Absatz 2 GG darüber hinaus, indem auch die bürgerlichen Rechte von Frauen und Männern umfasst seien. Dieses gelte insbesondere im Hinblick auf das frühere diskriminierende Familienrecht, welches verheiratete Frauen entmündigt und unter die Vormundschaft ihrer Ehegatten gestellt habe. Anders als in den Artikeln 17, 22, 109 WRV sei in Artikel 38 Absatz 1 GG nicht mehr von Männern und Frauen die Rede, es bedürfe aufgrund der Wirkung von Artikel 3 Absatz 2 GG dieser Differenzierung nicht mehr. Zudem habe das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung 2019 zum aktiven Wahlrecht bei unter Betreuung stehenden Wählerinnen und Wählern mitgeteilt, dass sich Artikel 3 Absatz 3 GG und Artikel 38 Absatz 1 GG partiell überschneiden würden und nebeneinander anwendbar seien. Diese Entscheidung könne herangezogen werden, weil Artikel 3 Absatz 3 GG das Merkmal Geschlecht enthalte, welches in Artikel 3 Absatz 2 GG konkretisiert werde.

Vor diesem Hintergrund müsse nach ihrer Ansicht auch die Entscheidung über eine Wahlprüfungsbeschwerde aus dem Jahr 2020 betrachtet werden. In Randnummer 112 stelle das Bundesverfassungsgericht klar, dass der Gesetzgeber die Kompetenz zum Erlass paritätischer Wahlgesetze habe. Er müsse die betroffenen Verfassungsgüter – das Bundesverfassungsgericht benenne Artikel 38 Absatz 1 GG (Wahlrechtsgrundsätze), Artikel 21 Absatz 1 GG (Parteienrechte) und Artikel 3 Absatz 2 GG – als gleichwertige Verfassungsgüter zu einem verhältnismäßigem Ausgleich führen. Die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen der Gesetzgebung gehöre zum „Einmaleins“ der gesetzgeberischen Tätigkeit. Im Übrigen habe das Bundesverfassungsgericht 40 Seiten Begründung beigefügt, in denen ein Prüfkatalog für die nächste Wahlprüfungsbeschwerde enthalten sei. Das

Gericht habe aber weder die Frage nach der Zulässigkeit eines Paritätsgesetzes noch die nach der konkreten Ausgestaltung beantwortet. Es habe nur die Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass eines Paritätsgesetzes abgelehnt, obwohl sich in Randnummer 41 der Hinweis finde, dass ausnahmsweise eine Pflicht zur paritätischen Gesetzgebung aus dem Grundgesetz oder dem Unionsrecht hergeleitet werden könne. Abschließend wolle sie betonen, dass das Bundesverfassungsgericht weder der Entscheidung aus Thüringen noch aus Brandenburg gefolgt sei.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach antwortet auf die Frage von Prof. Dr. Mellinghoff und führt aus, dass eine Partei mit einer selbstgesetzten Quote einen internen Aushandlungsselbstreflexionsprozess anschieben wolle, der die unterschiedlichen Strömungen und Vereinigungen einer Partei in Austausch über die interne Parteikultur bringe und die Frage nach der Förderung von Frauen aufwerfe. Ein Beispiel seien die aktuellen internen Debatten in der CDU. Als ein weiterer Aspekt wäre eine periodische externe Evaluierung dieser Regelung denkbar, die darstelle und veröffentliche, welche Quoten die jeweiligen Parteien hätten und was sie mit ihren Wahlvorschlägen erreicht hätten. In dem Bericht könne man sehen, welche Effekte das Instrument der verbindlichen Selbstregulierung hätte und welche Schritte die nächsten seien.

Zu den bundesverfassungsgerichtlichen und landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen meine sie, dass eine Entscheidung die darauffolgenden nicht präkludiere. Zudem gebe Artikel 3 Absatz 2 GG dem Gesetzgeber einen Gestaltungsauftrag, der nicht von hypothetischen Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht eingeschränkt sei, sondern einen nicht verfassungsrechtlich determinierten Raum, der für Veränderungen offen sei. Beispielsweise habe sich das Verständnis des Grundgesetzes über die Ehe geändert, von einer heterosexuellen Ehe zur Ehe für alle. Dieser Verfassungswandel sei auch auf den parlamentarischen Prozess zurückzuführen.

Sie richte an Prof. Dr. Grzeszick die Frage, wo die formale Ungleichheit sei, die Paritätsgesetze herstellen würden? Die Konstellation, dass ein



Mann nicht auf einem Listenplatz kandidieren könne, weil dieser Platz aufgrund des Reißverschlussverfahrens einer Frau vorbehalten sei, würde nicht zu einer formalen, sondern zu einer indirekten Diskriminierung führen, die durch Artikel 3 Absatz 2 GG gerechtfertigt werden könne. Demzufolge liege die Begründungslast auf der Frage, warum die Norm nicht anwendbar sei oder aufgrund eines überschießenden Freiheitsverständnisses zurücktreten solle. Die Freiheit der Wahl und die Gleichheit in der demokratischen Repräsentation seien erst verwirklicht, wenn die strukturellen Ungleichheiten in der Gesellschaft nicht mehr den politischen Prozess prägten.

SV **Dr. Anna Gloßner** antwortet auf die Frage von Abg. Kuhle, dass sie keine Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass eines Paritätsgesetzes sehe. Auch halte sie Paritätsgesetze für verfassungswidrig. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe 2018 diese Pflicht auch für den Landesgesetzgeber Bayern abgelehnt. Sie befürworte die Vorschläge der Sachverständigen Prof. Dr. von Achenbach und Prof. Dr. Schmahl, äußere aber Zweifel an dem Vorschlag zur Parteienfinanzierung. Bei einem zu geringeren Bonus bestehe die Möglichkeit, dass er keine Wirkung entfalte. Auch sehe man am Beispiel Frankreich, dass sich die Parteien über 17, 18 Jahre lang über den Malus hinweggesetzt hätten. Bei einem zu großen Bonus würden hingegen die bereits erwähnten verfassungsrechtlichen Probleme auftreten.

SV **Prof. Dr. Florian Meinel** stellt in Bezug auf die Beispiele zu Frankreich und Großbritannien klar, dass in beiden Ländern Zwei-Parteien-Systeme bestünden, die mit dem deutschen Parteiensystem nicht zu vergleichen seien. Zur Frage der Pflicht des Gesetzgebers zur Einführung von Paritätsgesetzen plädiere er für eine rechtsrealistische Betrachtung. Der zugrundeliegende Verfassungsauftrag sei ein Normtyp, der eine Eigenart des deutschen Verfassungsrechts darstelle, sodass der verfassungsändernde Gesetzgeber auf die Verfassungsrechtsprechung achten müsse. Man bediene sich dieses Normtyps bei fehlender Einigung, was nicht bedeute, dass man derjenigen Auslegung den Vorzug geben sollte, die den Auftrag entschärfe, sondern der Gesetzgeber sollte

die politische Diskussion anstoßen, um im Zweifel eine bundesverfassungsgerichtliche Klärung herbeizuführen. Als Beispiel nenne er das Klimaschutzgesetz. Der Verfassungsauftrag bleibe eine Zielnorm, die keine Auskunft über die Mittel gebe. Die Unterscheidung von Mitteln und Zielen sei für das Verfassungsrecht nicht unwesentlich.

Zum Verhältnis der Normen teile er die Auffassung von Prof. Dr. von Achenbach, dass keine disparaten Komplexe vorliegen würden, die man gegeneinander abwägen müsse, nämlich die formale Gleichheit gegen die nichtformale Gleichstellung. Diese Auslegung würde die Formalisierung entwerten und den materiellen Gehalt von Gleichstellung in den zweiten Rang stellen. Seiner Ansicht nach sei das Problem die Verstaatlichung der Kandidatenaufstellung und folglich die Verstaatlichung der Repräsentation, welche nicht mit der Freiheit aus Artikel 38 GG zu vereinbaren sei.

Zu den alternativen Vorschlägen sei er der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen „Hard Law“ und „Soft Law“ nicht sehr präzise sei. Es gebe die Dualität nicht. Was seien die Erfolgsbedingungen und Befolgungsbedingungen von „Soft Law“? Bereits dargelegt sei die Sichtbarkeit des „Soft Law“. Ein weiterer wichtiger Faktor sei die Öffentlichkeit unterhalb der organisatorischen Führungsebene, nämlich die Organisation von den Normberechtigten selbst. Dazu komme, dass wenn die Non-Compliance sichtbar sei, aber niemand das „Soft Law“ befolge, man sich gegenseitig exkulpieren würde. Das Modell verpflichtende Selbstverpflichtung/regulierter Selbstregulierung von Prof. Dr. von Achenbach erfülle die genannten Kriterien, werde von ihm daher als günstig eingestuft und könne auch verfassungskonform ausgestaltet werden. Ein denkbare Folgeproblem sei die Notwendigkeit der Mitteilung des Ist-Zustands, die bei geschlossenen Listen eine Form der Gewichtung einführen müsse. Dieses zeige, ob es effektive Erfolgsaussichten auf dem jeweiligen Listenplatz gebe.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** merkt an, dass der Vergleich mit Großbritannien treffend sei, weil es um die freiwillige Frauenförderung und nicht um die Leistungsfähigkeit des Parteiensystems gehe.



Zur formalen Ungleichheit wolle er zu seinen bisherigen Beiträgen ergänzen, dass die formale Konstruktion der Gleichheit ein starkes material wirkendes Versprechen enthalte, nämlich das jeder volljährige Bürger das gleiche Stimmrecht und die gleiche Chance zu kandidieren habe. Das seien einer der stärksten politischen Integrationsmotoren und ein massiver Anreiz.

Er stelle daher die Frage, warum nur das Geschlecht ein Differenzierungskriterium sein solle und nicht auch andere benachteiligte oder bevorzugte Gruppen, die das Bundesverfassungsgericht mittelbar angesprochen habe. Zuletzt weise er darauf hin, dass er Artikel 3 Absatz 2 GG – sollte er anwendbar und einschlägig sein – für gleichrangig ansehe und eine Abwägung folgen müsse. Die Ausführungen der Frauenförderung, dass es einen hälftigen Frauenanteil geben müsse, würden den Gleichstellungsauftrag zu 100 Prozent umsetzen und führten nicht zu einer Abwägung.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** möchte die Abgeordneten ermutigen, eine eigene Entscheidung zu treffen, die nicht allein auf einer Auslegung möglicher Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beruhe. Er finde es beunruhigend, wie Verfassungsgerichtsentscheidungen Satz für Satz exegetisch ausgelegt würden, um daraus Handlungsempfehlungen oder Vorgaben abzuleiten.

Die Kommission verständigt sich, auf eine abschließende Fraktionsrunde zu verzichten.

Tagesordnungspunkt 2

Verschiedenes

Die Vorsitzende bedankt sich für die intensive Debatte und teilt mit, dass sich die Obleute darauf verständigt hätten, dass das Sekretariat die eingebrachten Vorschläge ohne Bewertung zusammenfasse.

Die Vorsitzende kündigt an, dass die Kommission in der Sitzung am 20. Oktober 2022 die Themen Bündelung von Wahlterminen, Aufwertung des Wahltags, Steigender Briefwahlanteil, Durchführung von Wahlen und Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche beraten würde.

Die Vorsitzende stellt keine weiteren Wortmeldungen unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ fest und beendet die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 19:55 Uhr

Nina Warken, MdB

Vorsitzende

Dr. Johannes Fechner, MdB

Vorsitzender