

## II. Präsenz in staatlichen Institutionen

### 1. Demokratie

Schaut man sich die textlichen Grundlagen an, dann schweigt das Grundgesetz zu Ungleichheitsachsen in der Staatsorganisation im Allgemeinen und im Wahlrecht im Besonderen. In Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 38 GG wird die repräsentative Demokratie als Herrschaftsform festgelegt. Die Konkretisierung wird der Bundesgesetzgebung überlassen. Aufgrund der anhaltende Überrepräsentation der hegemonialen Subjektposition in den Parlamenten ist ein liberales Repräsentationsmodell, das repräsentative Demokratie losgelöst von gesellschaftlicher Ungleichheit denkt und einen abstrahierenden Meinungskampf um politische Ideen im Sinne eines *marketplace of ideas* den Vorzug gibt, zunehmend in die Kritik geraten. Verfassungsrechtlich und politisch werden Mechanismen der Inklusion diskutiert, um nicht nur Frauen, sondern auch nationale, ethnisierte oder religiöse Minderheiten in die demokratische Ordnung einzubeziehen. Politisch stehen dabei das Verhältniswahlrecht und Quotenregelungen im Fokus. Verfassungsrechtlich werden diese insbesondere anhand des Demokratieprinzips, der Wahlrechtsgrundsätze, der Parteifreiheit und des Gleichberechtigunggebots diskutiert.<sup>19</sup>

In einem ersten Schritt werden politikwissenschaftliche Literatur und empirische Daten zu dem Thema dargestellt (1.1). In einem zweiten Schritt wird die einschlägige Rechtspraxis rekonstruiert (1.2). Diese wird in einem dritten Schritt mit relationalen Interpretationen des Demokratieprinzips aus der Literatur kontrastiert (1.3).

#### 1.1 Diagnose Unterrepräsentation

Weltweit beträgt der Frauenanteil in den Parlamenten durchschnittlich 24 Prozent. Mit einem Frauenanteil von nur noch 30,7 Prozent im 19. Deutschen Bundestag nach der Bundestagswahl im Herbst 2017 ist Deutschland von Platz 23 auf Platz 46 der *World-Classification-List* der *Inter-Parliamentary Union* abgestiegen. Im 18. Deutschen Bundestag betrug der Frauenanteil immer hin noch 36,45 Prozent. Der Bundesrat schneidet mit 39,1 Prozent Mandatsträgerinnen besser ab. Auf den ersten drei Plätzen der weltweiten Rangliste finden sich Ruanda (61,3 Prozent), Kuba (53,2 Prozent) und Bolivien (53,1 Prozent). Dann

19 Siehe dazu *Röhner*, *Femina Politica* 2/2018, 40; *Röhner*, in: Will u.a., *Das Frauenwahlrecht ist nicht genug*.

kommen Mexiko (48,2 Prozent), Grenada (46,7 Prozent) und Namibia (46,2 Prozent).<sup>20</sup>

### 1.1.1 Ursachen

Als gesellschaftliche Ursachen für die anhaltende Unterrepräsentation weiblicher Subjekte werden in der Literatur die Sozialisation, die geschlechtliche Arbeitsteilung und der sozioökonomische Status von Frauen genannt.<sup>21</sup>

Der traditionelle Ausschluss von Frauen aus der Öffentlichkeit wirkt in Geschlechterbildern – wie etwa im westdeutschen Hausfrauenleitbild – fort, nach denen Aktivität, Rationalität und Autonomie mit dem männlichen Geschlecht und Passivität, Emotionalität und Abhängigkeit mit dem weiblichen Geschlecht verbunden werden. Diese Geschlechterkonstruktionen bestimmen Sozialisationsprozesse. Daher würden Frauen als weniger geeignete Politikerinnen wahrgenommen werden und würden sich auch selbst weniger stark als solche anbieten, so eine Erklärung aus der Literatur.<sup>22</sup>

Darüber hinaus verfügen Frauen mit Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen über weniger Zeitressourcen für ein Politik- und Parteienengagement.<sup>23</sup> Da Parteien, insbesondere in der parlamentarischen Demokratie, den wesentlichen Rekrutierungsmechanismus für politisches Personal darstellen, ist ein langjähriges Parteiengagement für das Erreichen eines politischen Amtes jedoch unverzichtbar. Aufgrund der familiären Doppelbelastung haben Frauen aber weniger Kapazitäten sich durch sogenannte Ochsentouren in den Parteien hochzuarbeiten. Sie bleiben zudem regelmäßig aus den informellen *old-boys-networks* ausgeschlossen. Schließlich ist der politische Alltag nicht familienfreundlich. Sitzungstermine finden bis spät in den Abend statt und sind nicht mit den Schulferien abgestimmt.<sup>24</sup>

Auch der schlechtere sozioökonomische Status von Frauen und die damit einhergehende fehlende Präsenz in wirtschaftlichen Führungspos-

20 Zahlen (Stand: 1.10.2018) sind nach der Datenbank *Women in national Parliaments* der *Inter-Parliamentary Union* zitiert, die alle sechs Monate aktuelle Zahlen zu Frauen in nationalen Parlamenten veröffentlicht, [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

21 Kinzig, *Auf dem Weg zur Macht?*, S. 127 ff.; *Foljanty*, in: dies./Lembke, *Repräsentation und Normkreation*, S. 197; *Holtkamp/Schnittke*, *Die Hälfte der Macht im Visier*, Kap. 2.

22 So für den deutschen Kontext *Davidson-Schmich*, *Gender Quotas and Democratic Participation*, S. 225.

23 Ebenda, S. 224.

24 *Irving*, *Gender and the Constitution*, S. 127 ff. Anders in Südafrika, dort wurde der parlamentarische Alltag kinderfreundlich angepasst, *Britton*, in: dies./Bauer, *South Africa: Mainstreaming Gender in a New Democracy*, S. 70 f.

sitionen werden als Gründe genannt. Gute Bildungsabschlüsse, beruflicher Erfolg und die damit einhergehenden Netzwerke seien für eine politische Karriere relevante Einstiegsfaktoren.<sup>25</sup>

### 1.1.2 Institutionelle Antworten

In der Literatur werden insbesondere zwei wahlrechtliche Mechanismen für einen hohen Frauenanteil in den Parlamenten identifiziert:<sup>26</sup> ein Verhältniswahlrecht und Quotenregelungen.<sup>27</sup>

Vergleichende Studien haben gezeigt, dass ein Verhältniswahlrecht gegenüber einem Mehrheitswahlrecht frauen- und minderheitenfreundlicher ist. Drude Dahlerup und Lenita Freidenvall konnten feststellen, dass der Frauenanteil in Ländern mit einem Verhältniswahlrecht mit durchschnittlich 19,6 Prozent am höchsten liegt und in Ländern, die ein Mehrheitswahlrecht anwenden, auf durchschnittlich 10,5 Prozent sinkt. Auch konnten sie zeigen, dass die Länder, die einen Anteil von mindestens 30 Prozent Mandatsträgerinnen in ihren Parlamenten erreichen und über keine Quotenregelung verfügen, regelmäßig ein Verhältniswahlrecht anwenden und dass sich die meisten der Länder mit einem Frauenanteil von über 30 Prozent für Quotenregelungen entschieden haben.<sup>28</sup> Quoten werden von ihnen daher als »fast track to equal representation« beschrieben.<sup>29</sup> Weltweit sind

25 Zu allen drei Thesen in Bezug auf das deutsche Regierungssystem *Kinzig*, Auf dem Weg zur Macht?, Teil B. Für die 1990er Jahre *Hoecker*, in: dies., Zwischen Macht und Ohnmacht: Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 78 ff.

26 *Williams*, in: dies., Introduction, S. 5. Für eine Darstellung der Pro- und Contra-Argumente für Quoten im Wahlrecht *Williams*, in: dies., Equality, Representation, and Challenge to Hierarchy; für einen Überblick über Quoten in verschiedenen Weltregionen *Dahlerup*, Women, Quotas and Politics; *Krook*, Quotas for Women in Politics; *Krook/Zetterberg*, International Political Science Review 2014, 3; für den deutschen Kontext *Peters*, Women, Quotas, and Constitutions, S. 129 ff., 221 ff.

27 So erreicht z. B. Ruanda seinen hohen Frauenanteil über eine Mischung aus einem Verhältniswahlrecht und der Reservierung von 30 Prozent der Parlamentssitze für Frauen: Von den 80 Sitzen werden 53 Sitze über Wahllisten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, 24 Sitze sind für Frauen reserviert und werden über *specific councils* gewählt, 2 Sitze werden durch den Nationalen Jugendrat und 1 Sitz über den Nationalen Behindertenrat gewählt, Art. 76, 77 Verfassung von Ruanda, abrufbar über <http://confinder.richmond.edu>.

28 *Dahlerup/Freidenvall*, in: *Williams*, Gender Quotas in Politics, S. 30 f.

29 *Dahlerup/Freidenvall*, International Feminist Journal of Politics 2005, 26.

Geschlechterquoten für das Wahlrecht dementsprechend auf dem Vormarsch. Sie existieren in über 100 Ländern und sind in über 15 Verfassungen zu finden.<sup>30</sup>

Es gibt verschiedene Typen von Quoten im Kontext von Wahlsystemen. Sie können erstens danach unterschieden werden, über welchen rechtlichen Status sie verfügen. Quoten können durch die Verfassung, einfachgesetzlich oder durch ein Parteistatut geregelt werden. Zweitens können Quotenregelungen für parteiinterne Vorwahlen, für Wahllisten oder Wahlkreise oder für eine bestimmte Anzahl von Sitzen in den Parlamenten gelten. Schließlich können Quoten auf ein Minimallevel von z.B. 30 Prozent zielen oder Parität erfordern. Die freiwillige Verpflichtung der Parteien ist die häufigste Variante.<sup>31</sup>

Quoten alleine garantieren jedoch noch nicht, dass Frauen auch in die Parlamente gewählt werden. Hierfür muss das Wahlrecht mit Quotenregelungen abgestimmt sein. Dafür sind Non-Compliance-Regeln wichtig. So müssen im Verhältniswahlrecht beispielsweise Regelungen über Listenplatzierungen,<sup>32</sup> z. B. nach dem Reißverschlussprinzip, getroffen werden, weil Frauen sonst regelmäßig auf unrealistische Listenplätze verwiesen werden.<sup>33</sup> Damit beim Mehrheitswahlrecht Frauen nicht nur in den wenig aussichtsreichen Wahlkreisen aufgestellt werden, kann sich hier ein Tandem-Prinzip anbieten, also eine wahlrechtliche Regelung, die pro Wahlkreis die Wahl von einer Kandidatin und einem Kandidaten vorsieht.

Der nachteilige Effekt des Mehrheitswahlrechts im Vergleich zum Verhältniswahlrecht für die Repräsentation von Frauen wird damit erklärt, dass das Direktwahlprinzip zu einer starken Konzentration auf die einzelnen Kandidat\*innen führt. Der kulturelle Kontext der Geschlechterbilder, die Aktivität und politische Verantwortung maskulin codieren, wird als Ursache dafür gedeutet, dass sich für Direktmandate vermehrt männliche Kandidaten zur Wahl anbieten und von den Parteien als erfolgsversprechender wahrgenommen werden. Darauf macht z.B. Wilma Rule aufmerksam. Sie hat in ihrer Studie 23 Länder verglichen und schlussfolgert, dass der wesentliche Grund dafür

30 Aktuelle Daten finden sich dazu in der *Global Database of Quotas for Women*, [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org). Zum Verbreitungsprozess *Hughes u. a.*, *International Studies Quarterly* 2015, 357.

31 *Dahlerup/Freidenvall*, in: Williams, *Gender Quotas in Politics*, S. 39.

32 Dabei ist zwischen geschlossenen, durch die Parteien festgelegten, und offenen Listen, die den Wähler\*innen die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren geben, zu unterscheiden. Es ist in der Literatur umstritten, ob offene Listen ein Hindernis für Kandidatinnen darstellen, bejahend *Kinzig*, *Auf dem Weg zur Macht?*, S. 222; verneinend *Holtkamp u. a.*, *Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik*.

33 *Dahlerup/Freidenvall*, in: Williams, *Gender Quotas in Politics*, S. 36 f.

in der Kandidatenzentriertheit des Mehrheitswahlrecht liegt: »In such non-partylist electoral systems, parties or other recruitment elites may be reluctant to risk nominating or endorsing women, even though there is considerable evidence (in the British and U.S. cases) that women are as likely as men to be elected in the constituencies in which they contest.«<sup>34</sup> Außerdem werden Nominierungen für Direktmandate oftmals als Belohnung für ein langjähriges Parteiengagement vergeben, was aufgrund begrenzter weiblicher Zeitressourcen strukturell männliche Parteimitglieder bevorteilt.<sup>35</sup>

Diese ungleichen Effekte des Wahlrechts zeigen sich exemplarisch im französischen Kontext. Im Jahr 2001 wurde nach einer vorangegangenen Verfassungsänderung das französische Paritätsgesetz erlassen.<sup>36</sup> Dieses schreibt für die verhältniswahlrechtlichen Senats-, Kommunal-, Regionalrats- und Europawahlen eine paritätische Besetzung der Wahllisten nach dem Reißverschlussprinzip vor. Erfüllen die Wahlvorschläge diese Anforderung nicht, werden sie nicht für die Wahl angenommen. Bei den mehrheitswahlrechtlichen Departementswahlen werden pro Wahlkreis jeweils eine Frau und ein Mann gewählt (sogenanntes Tandem-Prinzip). Durch diese Wahlrechtsreform ist der Frauenanteil auf 46 bis 50 Prozent angestiegen. Allein beim Senat fällt der Frauenanteil geringer aus (25 Prozent), weil hier die Wahl indirekt über Wahlkollegien erfolgt und diese panaschieren dürfen.<sup>37</sup>

Bei der mehrheitsrechtlichen Wahl zur Nationalversammlung gibt es kein Tandem-Prinzip. Das Gesetz sieht hier allein finanzielle Nachteile für die Parteien im Nachgang der Wahl vor. Stellen die Parteien bei den Wahlkreisen nicht zur Hälfte Frauen und Männer auf, dann wird die staatliche Parteifinanzierung entsprechend des unausgewogenen Geschlechterverhältnisses gekürzt. In der Vergangenheit haben die Parteien finanzielle Einbußen in Millionenhöhe einer paritätischen Vergabe der Wahlkreiskandidaturen vorgezogen, sodass der Frauenanteil in der Nationalversammlung nicht über ein Viertel anstieg.<sup>38</sup> Erst durch den Wahlerfolg des Parteibündnisses von Emmanuel Macron im Jahr 2017 und

34 *Rule*, *Western Political Quarterly* 1987, 477 (479, 487).

35 *Holtkamp u. a.*, Polis Nr. 72/2013, FernUniversität Hagen 2013, 11.

36 Loi no 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, JO no 131 du 7 juin 2000. Der Verfassungsänderung waren zwei Entscheidungen des *Conseil constitutionnel* vorangegangen: CC, 18.11.1982, 82-146 DC 82; 14.1.1999, 98-407 DC. Zum Paritégesetz CC, 30.3.2000, 2000-429 DC. Zu dieser Rechtsprechung m.w.N. *Joop*, *ZaöRV* 2006, 949.

37 *Laskowski*, *djBZ* 2014, 93 (101).

38 Ebenda, S. 101 f.; sieh auch *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Verpflichtende Geschlechterquote bei Bundestagswahlen nach dem Vorbild des französischen Paritégesetzes.

dessen frauenorientierter Programmatik liegt der Frauenanteil in der Nationalversammlung inzwischen bei 39 Prozent.

Es zeigt sich, dass das Wahlrecht nicht losgelöst von gesellschaftlichen Geschlechterbeziehungen und kulturellen Geschlechterstereotypen existiert. Gerade wegen dem spezifisch-kulturellen Kontext zeitigt das Wahlrecht geschlechtliche Effekte. Daher stellt das Wahlrecht im Sinne Helen Irvings eine *constitutional opportunity structure* dar, die mit den Geschlechterbeziehungen interagiert und die deren Effekte entweder verstärken oder als institutionelles Gegengewicht begrenzen kann.

### 1.1.3 Frauenanteile in den Parlamenten

In keinem deutschen Parlament herrscht Geschlechterparität oder sind Frauen überrepräsentiert. Seit den 1980er Jahren haben sich einige Parteien daher zu quotierten Wahllisten verpflichtet. Den Anstoß für die Selbstverpflichtung der Parteien haben 1986 Die Grünen als Partei der sozialen Bewegungen mit einer verbindlichen Quote von 50 Prozent gegeben. Die SPD ist 1988 mit einer Quote von 40 Prozent nachgezogen und die PDS, inzwischen Die Linke, hat sich seit 1990 auf Parität verpflichtet.<sup>39</sup> Wahlerfolge dieser Parteien führen regelmäßig zu einem vergleichsweise hohen Frauenanteil in den Parlamenten. Die AfD, CDU/CSU und FDP haben hingegen nur wenig zu einem hohen Frauenanteil beigetragen.<sup>40</sup> Seit 1996 besteht bei der CDU ein unverbindliches Quorum von 30 Prozent und seit 2010 hat die CSU ein unverbindliches Quorum von 40 Prozent für Parteifunktionen vorgesehen.<sup>41</sup> Die FDP und die AfD haben keine Regelungen. Seit der Einführung von selbstverpflichtenden Parteiquoten ist der Anteil weiblicher Mandatsträgerinnen im Bundestag deutlich von 9,8 Prozent im Jahr 1983 (Höchststand für die Bonner Republik) auf ein Drittel angestiegen und stagniert seitdem auf diesem Level.<sup>42</sup> Louise Davidson-Schmich hat zudem festgestellt, dass interne Parteiquoten in Deutschland dazu geführt haben, dass

39 § 10 Abs. 4 der Satzung des Bundesverbandes Bündnis 90/Die Grünen; §§ 15 Abs. 1 Nr. 1, 23 Abs. 1 Organisationsstatut SPD; § 10 Bundessatzung Die Linke.

40 Im 18. Deutschen Bundestag: CSU: 25 %, CDU: 24,7 %, im 17. Deutschen Bundestag: FDP: 24,7 %. Im 19. Deutschen Bundestag liegt der Männeranteil bei der AfD bei 88,2 %, bei der CDU/CSU bei 80 %, bei der FDP bei 77,5 %, deutlich geringer bei der SPD mit 58,1 %, Die Linke mit 46,3 % und Bündnis 90/Die Grünen mit 41,7 %.

41 § 15 Parteiordnung-CDU; § 8 Abs. 2 Satzung-CSU.

42 Im 18. Deutschen Bundestag: Die Linke: 56,2 %, Bündnis 90/Die Grünen: 55,5 %, SPD: 41,9 %; Geißel, in: Dahlerup/Leyenaar, Germany: Successful Quota Rules in a Gendered Society, S. 206 f., 208 f.

vermehrt weibliche Parteimitglieder für Kandidaturen angefragt werden und gezielter weibliche Nachwuchsförderung betrieben wird.<sup>43</sup>

Nicht nur der empirische Zusammenhang zwischen dem Erfolg der »Quotenparteien« und der verstärkten Präsenz weiblicher Mandatsträgerinnen im Bundestag, sondern auch die vergeschlechtlichten Effekte des personalisierten Verhältniswahlrechts scheinen die bisherigen Ergebnisse der Geschlechterforschung zu bestätigen. So ist für den Bundestag zu beobachten, dass Frauen deutlich schlechter bei den mehrheitswahlrechtlichen und nicht-quotierten Direktmandaten als bei den teilweise quotierten Listenplätzen abschneiden. Im 18. Deutschen Bundestag lag der Frauenanteil bei 20 Prozent bei den Direktmandaten und bei 50 Prozent bei den Plätzen, die über die Listen vergeben wurden.<sup>44</sup> Dabei ist zu beachten, dass der Kandidatinnenanteil für die Direktmandate bereits nur 29,7 Prozent betrug, die fünf großen Parteien also im Vergleich zu den Listen weniger auf eine geschlechtergerechte Auswahl geachtet haben.<sup>45</sup> Da für Direktmandate weiterhin mehr Männer als Frauen aufgestellt werden, können viele erfolgreich gewonnene Direktmandate die parteiinterne Quotierung der Wahllisten unterlaufen. Denn die nach der Zweitstimme gewonnenen Sitze werden zunächst an die Kandidat\*innen der Direktmandate und erst dann an die der Liste vergeben.<sup>46</sup>

Auf Landesebene ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Durchschnittlich stieg auch hier der Frauenanteil auf etwa ein Drittel der Parlamentssitze an. Schaut man sich die Anteile in den einzelnen Ländern an, dann zeigen sich regionale Unterschiede von 25 Prozent bis 40 Prozent.<sup>47</sup> Diese regionalen Unterschiede sind im Wesentlichen auf die unterschiedlichen Erfolge der Parteien mit verbindlichen Quoten zurückzuführen. Aber auch hier spielt das Wahlrecht eine Rolle. Beispielsweise wendet das traditionelle Schlusslicht Baden-Württemberg ein stark personalisiertes Verhältniswahlrecht an, bei dem die Wähler\*innen über eine Stimme verfügen und mit dieser einen Bewerber/eine Bewerberin für ihren Wahlkreis wählen und damit mittelbar die Gesamtstimmenzahl der Parteien im ganzen Bundesland bestimmen.<sup>48</sup> Ähnlich schlecht sieht es regelmäßig im Freistaat Bayern aus, weshalb sich dort ein Aktionsbündnis »Parité in den Parlamenten« gegründet hat, das ein Wahlrecht nach französischem Vorbild anstrebt. Eine Popularklage wurde im November

43 *Davidson-Schmich*, Gender Quotas and Democratic Participation, S. 220 f.

44 *Der Bundeswahlleiter*, Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, S. 90.

45 *Chojacka/Lukoschat*, Deutschlandreport, S. 7.

46 *Holtkamp u. a.*, Polis Nr. 72/2013, FernUniversität Hagen 2013, 111.

47 Im Oktober 2017 lag der Frauenanteil am höchsten in Thüringen 40,6 %, Hamburg 37,2 %, Brandenburg 36,4 %; die Schlusslichter waren Baden-Württemberg 24,5 %, Mecklenburg-Vorpommern 24,3 %, Sachsen-Anhalt 26,4 %, *LpB Baden-Württemberg*, Frauen in den Länderparlamenten.

48 *Kinzig*, Auf dem Weg zur Macht?, S. 51.

2016 eingereicht.<sup>49</sup> Diese hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof im März 2018 jedoch negativ beschieden.<sup>50</sup> Ein Gesetz für ein erstes paritätisches Landeswahlrecht liegt inzwischen für Brandenburg vor, weil hier der Frauenanteil von 44,3 Prozent in der vierten Wahlperiode (2004–2009) sukzessive auf 36,4 Prozent gesunken ist.<sup>51</sup>

In Gemeindevertretungen liegt der Anteil von Mandatsträgerinnen bei durchschnittlich 25 Prozent, wobei die regionalen Unterschiede erheblich sind.<sup>52</sup> Während in Großstädten regelmäßig mehr als ein Viertel der Gremiensitze weiblich besetzt ist, nimmt der Anteil ab, desto kleiner die Kommune und je ländlicher die Region wird.<sup>53</sup> Dabei verschlechtert sich der Frauenanteil noch einmal deutlich, wenn man nicht die Gemeindevertretungen, sondern die Führungspositionen anschaut: Nur ca. 10 Prozent der Kommunen waren im Jahr 2014, so Uta Kletzing und Helga Lukoschat, von (Ober-)Bürgermeisterinnen regiert.<sup>54</sup> Lars Holtkamp und Elke Wiechmann schlussfolgern ähnlich für ihr Genderranking der 79 deutschen Großstädte: »Je höher die Machtpositionen, desto weniger Frauen haben Zugang zu diesen Positionen.«<sup>55</sup> Dennoch habe, so Lars Holtkamp und Sonja Schnittke in einer weiteren Studie, die flächendeckende Einführung der Direktwahl der Oberbürgermeister\*innen in größeren Gemeinden zu einem höheren Frauenanteil im Vergleich zu den Ministerpräsidentenämtern geführt.<sup>56</sup>

In der angelsächsischen Literatur wird argumentiert, dass die Partizipation von Frauen durch Mehrebenensysteme gefördert werde, da sich Frauen stärker auf der lokalen als auf der nationalen Ebene engagieren würden.<sup>57</sup> Diese Annahme reproduziert zum einen die Distinktion zwischen Lokalität/Weiblichkeit und Nationalität/Männlichkeit und

49 Dazu [www.aktionsbuendnis-parite.de](http://www.aktionsbuendnis-parite.de).

50 BayVG, Entscheidung v. 26.3.2018, Vf. 15-VII-16.

51 Parité-Gesetz, Brandenburgischer Landtag, Drucksache 6/10466.

52 Nach dem Wahlerfolg in Baden-Württemberg hat sich die Partei Bündnis 90/Die Grünen durch den Vorstoß profiliert, eine gesetzliche Quote für die Kommunalwahlen einzuführen, es wurde jedoch nur eine Sollvorschrift erlassen, § 9 Abs. 6 KomWG-BW. Dazu *Gaßner u. a.*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg.

53 *Kletzing/Lukoschat*, Engagiert vor Ort, S. 5; für Mecklenburg-Vorpommern *Hübner-Oberndörfer/Nestler*, Engagiert vor Ort; für Großstädte *Wiechmann*, in: dies./Kissler/Bogumil, Politische Repräsentanz von Frauen in Kommunalparlamenten; *Holtkamp/Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013.

54 *Kletzing/Lukoschat*, Engagiert vor Ort, S. 6.

55 *Holtkamp/Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013, S. 15.

56 *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier, Kap. 9.

57 *Irving*, Gender and the Constitution, S. 82.



scheint zum anderen für das deutsche Mehrebenensystem nicht zuzutreffen. Strukturelle Hürden scheinen auf den Landes- und Bundesebenen leichter als auf der Kommunalebene überwindbar zu sein. So wird vermutet, dass notwendige politische Netzwerke einfacher zusammengeführt werden können und sich politisches Engagement besser mit familiärer Doppelbelastung vereinbaren lässt. Zudem bestehen in ländlichen Gebieten stärker konservative Familienstrukturen fort, die einem lokalen Engagement entgegenstehen.<sup>58</sup>

#### 1.1.4 Migrantinnen

Während es für den Frauenanteil inzwischen Zahlen gibt, die die Überrepräsentation des männlichen Geschlechts dokumentieren, fehlen Zahlen für Migrantinnen. Dies hat der Fachausschuss der UN-Frauenrechtskonvention in seinen abschließenden Beobachtungen zum sechsten deutschen Staatenbericht kritisiert. Er hat seine Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass es keine Informationen über die Präsenz von immigrierten Frauen in Entscheidungspositionen gäbe.<sup>59</sup> Für die kommunale Ebene wurden in den letzten Jahren erste Zahlen geschlechtsunabhängig erhoben. Sie weisen auf eine massive Unterrepräsentation von Migrant\*innen hin. Obwohl etwa 28 Prozent der Einwohner\*innen der Großstädte und etwa 20 Prozent der Gesamtbevölkerung einen Migrationshintergrund aufweisen, liegt ihr Anteil in Gemeindevertretungen, den Landtagen und dem Bundestag bei etwa 5 Prozent. Daher ist nicht nur eine monogeschlechtliche, sondern auch monokulturelle Repräsentationsstruktur zu beobachten.<sup>60</sup> In einer wachsenden Migrationsgesellschaft wird sich dieses Problem zukünftig verschärfen und demokratische Legitimationsfragen stellen. Inzwischen wird langsam begonnen, über Quoten für Migrant\*innen zu diskutieren. Im Mai 2011 hat z. B. die SPD ein unverbindliches Quorum für Parteigremien beschlossen.<sup>61</sup>

58 *Wiechmann*, in: dies./Kissler/Bogumil, Politische Repräsentanz von Frauen in Kommunalparlamenten.

59 *CEDAW Committee*, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Germany, Rn. 31; *CEDAW Committee*, List of Issues in Relation to the Combined Seventh and Eighth Periodic Reports of Germany, Rn. 14.

60 *Holtkamp u. a.*, Polis Nr. 72/2013, FernUniversität Hagen 2013; *Holtkamp/ Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013, S. 20.

61 Einen intersektionalen Blick auf *gender* und *minority quotas* werfen *Celis u. a.*, *International Political Science Review* 2014, 41; *Hughes*, *American Political Science Review* 2011, 604.

Die politische Inklusion von Migrant\*inne durch eine Öffnung des Wahlrechts für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – über das Kommunalwahlrecht von Unionsbürger\*innen hinaus – wurde von der Verfassungsrechtsprechung für unzulässig erklärt. Eine demokratische Legitimation der Staatsgewalt, so das Bundesverfassungsgericht und der Staatsgerichtshof Bremen, könne allein durch das deutsche Volk vermittelt werden. Daher bleibe der Bundesgesetzgebung allein die Möglichkeit, das Recht der Staatsangehörigkeit zu ändern.<sup>62</sup> Aus einer föderalen Perspektive wird damit die Entscheidung über die politische Inklusion von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit auch bei den Landeswahlen allein der Bundesebene zugeordnet. Die Länder verfügen damit für das Ausländerwahlrecht jenseits des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger\*innen über keine Gesetzgebungskompetenz.

### 1.2 *Verfassungspraxis*

Die dargestellten Zahlen verweisen auf ein anhaltendes Repräsentationsungleichgewicht in den Parlamenten. Dennoch sieht die herrschende Literatur der deutschen Verfassungswissenschaft dies nicht als ein relevantes demokratisches Defizit an, sodass die Unterrepräsentation von Frauen in aktuellen Monografien, Handbüchern und Kommentaren schlicht nicht zum Thema gemacht wird.<sup>63</sup> Dementsprechend werden derzeit weder Reformen des Wahlrechts noch die Einführung gesetzlicher Quotenregelungen als institutionelle Inklusionsmechanismen wissenschaftlich diskutiert. Diese Dethematisierung der Geschlechterungleichheit in staatlichen Institutionen ist auf ein individualisierendes

62 BVerfGE 83, 37, *Ausländerwahlrecht I* (1990); 83, 60, *Ausländerwahlrecht II* (1990); eine ethnische Interpretation des Volksbegriffs lehnt das BVerfG allerdings ab, da diese gegen die »Menschenwürde aller, die der ethnischen Volksgemeinschaft nicht angehören« und damit gegen das Demokratieprinzip verstoße, BVerfG, Urteil v. 17.1.2017, 2 BvB 1/13, Rn. 844; StGH Bremen, Urteil v. 8.7.1991, St 2/91; Urteil v. 31.1.2014, St 1/13; für ein Ausländerwahlrecht *Hanschmann*, ZParl 2009, 74.

63 *Wild*, Die Gleichheit der Wahl; *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie; *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes; Beiträgen in *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane; in der Kommentarliteratur, z. B. *Huster/Rux*, Art. 20 GG und *Butzer*, Art. 38 GG, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG; *Pieroth*, Art. 20, Art. 38, in: Jarass/ders., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; *Dreier*, Art. 20 GG (Demokratie) und *Morlok*, Art. 38 GG, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2; *Sachs*, Art. 20 GG und *Magiera*, Art. 28 GG, in: Sachs, Grundgesetz.

Demokratieverständnis zurückzuführen, das in einem liberalen Repräsentationsmodell wurzelt.<sup>64</sup> Historisch gegen die politische Unfreiheit des Feudalismus gerichtet, verfolgt dieses Modell eine rein abstrakt-formale Perspektive, bei der es auf die konkrete soziale Verortung der Rechtssubjekte bzw. Mandatsträger\*innen nicht ankommt. In der Konsequenz wurde bisher keine Sprache für die Thematisierung von Ungleichheit in der Staatsorganisation und mithin kein Maßstab für gerechte Staatlichkeit entwickelt. Diese rein formale Perspektive des Demokratieprinzips und deren Unfähigkeit, Rechtskonflikte um eine geschlechtergerechte Repräsentation rechtlich zu verhandeln, werden nun dargestellt.

### 1.2.1 Unitäre Volkssouveränität

Die abstrakt-formale Perspektive der herrschenden Verfassungspraxis zeigt sich in der bisher zum Demokratieprinzip entwickelten Dogmatik, Art. 20 Abs. 2 GG. Diese folgt einem unitären Verständnis von Volkssouveränität, das wesentlich durch die Idee des freien Mandats geprägt ist. Das freie Mandat setzte sich mit der Französischen Revolution in Abgrenzung zum imperativen Mandat durch. Abgeordnete sollten nicht einzelne Wählergruppen, sondern die gesamte demokratische Nation repräsentieren. Das freie Mandat richtet sich historisch also einerseits gegen ein rousseausches direktdemokratisches Repräsentationsmodell und andererseits gegen die Vorstellung von Abgeordneten als Repräsentanten bestimmter Kollektive.

Im Grundgesetz werden dieser Tradition folgend Abgeordnete in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Vertreter des gesamten Volkes definiert. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Im Verhältnis zum Wahlvolk gelten Abgeordnete nicht als Vertreter\*innen partikularer Gruppeninteressen sondern des öffentlichen Interesses. In der Rechtsprechung wird mit dem freien Mandat daher die Vorstellung verknüpft, dass die Abgeordneten ein ergründbares Gesamtinteresse aller Staatsbürger\*innen vertreten können und die Gesamtheit der Abgeordneten eine Gesamtrepräsentation des Volkes erreicht:<sup>65</sup> »Der Deutsche Bundestag ist das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes. Er besteht aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die insgesamt die Volksvertretung bilden. Der

64 Siehe dazu auch *Röhner*, *Femina Politica* 2/2018, 40; *Röhner*, in: Will u.a., *Das Frauenwahlrecht ist nicht genug*; *Röhner*, *Unitäres Volk oder Parität?*.

65 Vertreter des ganzen Volkes: BVerfGE 112, 118 (134), *Vermittlungsausschuss* (2004); die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit als Volksvertretung: BVerfGE 130, 318 (342), *Stabilisierungsmechanismusgesetz* (2011); 134, 141 (172), *Beobachtung von Abgeordneten* (2013).

durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten (...) ist Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als ›besonderes Organ‹ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt (...).«<sup>66</sup>

Das Volk wird in dieser Perspektive als abstrakte Einheit imaginiert, die unabhängig von gesellschaftlichen Ungleichheitsverhältnissen existiert und als Einheit repräsentiert werden kann.<sup>67</sup> Auf die soziale Verortung der Repräsentant\*innen kommt es nach diesem unitären Volksverständnis nicht, weil es zu keinem Repräsentationsdefizit kommen kann, wenn die Gesamtheit der Abgeordneten eine Gesamtrepräsentation des Volkes erreicht.

### 1.2.2 Individuelle Wahlrechtsgleichheit

In der Verfassungspraxis zeigt sich eine individualisierende Perspektive darüber hinaus in einer formal gedeuteten Wahlrechtsgleichheit, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. In der Wahlrechtsgleichheit sieht das Bundesverfassungsgericht die demokratische Gleichheit aller Staatsbürger\*innen als Grundlage der staatlichen Ordnung verankert: »Für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung, wie das Grundgesetz sie geschaffen hat, ist die Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.«<sup>68</sup>

Für das aktive Wahlrecht bedeutet dies, dass die abgegebenen Stimmen gleichviel zählen (gleicher Zählwert) und sich gleich stark im Wahlergebnis widerspiegeln (gleicher Erfolgswert). Da die Vergabe der Direktmandate mehrheitswahlrechtlich erfolgt und daher die Stimmen für die unterlegenen Kandidat\*innen entfallen, hat das Bundesverfassungsgericht die Erfolgswertgleichheit auch als Erfolgchancengleichheit interpretiert.<sup>69</sup> Im Fokus der verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung steht also die Idee, dass Wahlrechtsgleichheit die Gleichheit der Stimme bzw. ein formal gleiches aktives und passives Wahlrecht bedeutet.

66 BVerfGE 130, 318 (342), *Stabilisierungsmechanismusgesetz* (2011).

67 Kritisch zu diesem monistischen Demokratieverständnis m.w.N. *Foljanty*, in: dies./Lembke, Repräsentation und Normkreation, S. 194; für einen Literaturüberblick zu Repräsentationstheorien im Spannungsfeld von Homogenität/Heterogenität siehe *Eulers*, Frauen im Wahlrecht, S. 68 ff.; rechtsvergleichend zum unitären Repräsentationsbegriff und Geschlechterquoten *Rodríguez-Ruiz/Rubio-Marín*, in: Baines/Barak-Erez/Kahana, On Parity, Interdependence, and Women's Democracy.

68 BVerfGE 6, 84 (91), *Direktmandate Schwerpunktparteien* (1957); BVerfGE 131, 316 (334), *negatives Stimmgewicht II* (2012).

69 BVerfGE 95, 335 (352 ff., 369 f.), *Überhangmandate* (1997).

Das egalitär-demokratische Prinzip der Stimmgleichheit richtet sich historisch gegen jegliche Formen des Zensus- oder Pluralwahlrechts. Während bei einem Zensuswahlrecht bestimmte Besitz-, Steuer- oder Einkommenshöhen oder Bildungsqualifikationen erforderlich waren, um das Wahlrecht zu erhalten, bekamen beim Pluralwahlrecht bestimmte Personengruppen wie Familienväter oder Grundeigentümer Zusatzstimmen, sodass ihre Präferenzen stärker ins Gewicht fielen.<sup>70</sup> In Preußen existierte beispielsweise ein Dreiklassenwahlrecht als Unterform des Zensuswahlrechts, das sich bei der Stimmengewichtung an Steuerleistungen und Einkommen orientierte. Ein Drittel der Repräsentanten wurde durch Landbesitzer und Financiers, ein Drittel durch kleinere Geschäftsleute und Beamte und ein Drittel durch die Arbeiterschaft gewählt. Alle Männer über 24 Jahre waren wahlberechtigt. Dieses Dreiklassenwahlrecht, so stellen Ralf Lindner und Rainer-Olaf Schulze fest, habe noch nicht einmal die geringen demokratischen Standards der damaligen Zeit erfüllt.<sup>71</sup>

Vor diesem historischen Hintergrund wird die Wahlrechtsgleichheit heute als striktes Differenzierungsverbot verstanden: »Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Er ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (...).«<sup>72</sup> Dieses Differenzierungsverbot bezieht sich über die Stimmengewichtung hinaus auf den gesamten Wahlprozess, von der Aufstellung der Kandidat\*innen, über die Wahlwerbung bis hin zur Auszählung.

Aufgrund des streng formalen Charakters der Wahlrechtsgleichheit, so das Bundesverfassungsgericht, verbleibe der Gesetzgebung nur ein enger Spielraum für Differenzierungen. Gesetzliche Differenzierungen seien nur bei »zwingenden Gründen« oder neuerdings bei kollidierendem Verfassungsrecht sowie unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Zu den zulässigen Gründen zählen eine funktionierende Regierungsbildung, der Integrationscharakter der Wahl sowie durch die Verfassung legitimierte Gründe, die der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können.<sup>73</sup>

Das streng formale Verständnis der Wahlrechtsgleichheit verweist auf eine individualisierende Rationalität, die das einzelne Subjekt und sein

70 Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 43 f.

71 Lindner/Schulze, in: Nohlen/Stöver, Germany, S. 726. Das allgemeine Männerwahlrecht führte Reichskanzler von Bismarck 1869 für den Norddeutschen Bund und 1871 für das deutsche Reich ein.

72 BVerfGE 121, 266 (295), *negatives Stimmgewicht I* (2008); ähnliche BVerfGE 124, 1 (18), *Nachwahl* (2009); 129, 300 (317), *5%-Klausel EuWG* (2011); 135, 259 (284), *3%-Klausel EuWG* (2014).

73 BVerfGE 121, 266 (297 f.), *negatives Stimmgewicht I* (2008); 124, 1 (19), *Nachwahl* (2009); 129, 300 (320), *5%-Klausel EuWG* (2011); 131, 316

»Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung«<sup>74</sup> abstrakt versteht und weder die Kollektivität des Wahlaktes, noch die differente soziale Positionierung der Wahlberechtigten noch das tatsächlich erzielte Wahlergebnis in den Blick nimmt. Dieses Verständnis scheint auch in einem Nichtannahmebeschluss von 2015 durch. In diesem musste sich die Dritte Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts indirekt mit der Zulässigkeit parteiinterner Frauenquoten befassen, als sie über eine Verfassungsbeschwerde wegen Versagung von Prozesskostenhilfe zu entscheiden hatte.<sup>75</sup> Dabei schloss sich die Kammer in wenigen Sätzen der herrschenden Literaturmeinung an, dass Geschlechterquoten zwar aufgrund der Wahlgrundsätze, die auch für die demokratische Organisation von Parteien bindend sind, als Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit rechtfertigungsbedürftig, aber durch die Parteifreiheit gedeckt seien; denn die Parteifreiheit ermögliche es, die Parteioorganisation programmatischen Zielen entsprechend auszugestalten.<sup>76</sup>

Eine relationale Perspektive, die die ungleiche Präsenz von Frauen anhand einer materialen Wahlrechtsgleichheit, die sich an der Dogmatik des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG orientiert, diskutiert, bleibt im Nichtannahmebeschluss von 2015 und in der Kommentarliteratur dethematisiert.<sup>77</sup> Die konstitutionelle Normalität scheint eine Wahlrechtsgleichheit zu sein, die trotz der augenfälligen Unterrepräsentation von Frauen diese nicht als demokratisches Problem versteht und Demokratie in einem individualisierenden aktivem und passivem Wahlrecht erschöpft.

(338 f.), *negatives Stimmgewicht II* (2012); 135, 259 (286 f.), 3%-Klausel *EuWG* (2014).

74 BVerfGE 131, 316 (336), *negatives Stimmgewicht II* (2012).

75 BVerfG, Kammerbeschluss v. 1.4.2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25; *Penz*, DÖV 2015, 963. In dem Fall ging es allerdings nicht um Wahllisten, sondern das Amt des Beisitzers im Bundesvorstand der Partei. Zuvor gab es zu Frauenquoten bereits einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, der jedoch mit dem Hinweis, dass es Rechtsschutz erst nach einer Wahl geben könne, abgelehnt wurde, BVerfG, 134, 135, *Rechtsschutz im Wahlverfahren* (2013).

76 BVerfG, Kammerbeschluss v. 1.4.2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25.

77 Keine Thematisierung der Unterrepräsentation von Frauen als demokratisches Problem: *Morlok*, Art. 38 GG, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2; *Magiera*, Art. 38 GG, in: Sachs, Grundgesetz; *Klein*, Art. 38 GG, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 60, Okt. 2010. Ebenso keine Thematisierung in *Wild*, Die Gleichheit der Wahl; *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie; *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes. Zur gesetzlichen Quote ein Satz bei *Pieroth*, Art. 38 GG, in: Jarass./ders., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Rn. 29. Im Hinblick auf freiwillige Quotierungen bei der Kandidat\*innenaufstellung, aber ohne die Unterrepräsentation von Frauen als demokratisches Problem auszuweisen, *Achterberg/Schulte*, Art. 38 GG, in: Mangoldt u. a., Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Rn. 144 ff.

## 1.2.3 Rheinland-Pfalz: Wahlzettel

Während die unzureichende Präsenz von Frauen in den Parlamenten noch nicht vom Bundesverfassungsgericht prominent verhandelt wurde, musste sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz damit im Jahr 2014 beschäftigen. Anlass war eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes. Da nach der Kommunalwahl im Jahr 2009 nur 16,8 Prozent der Mandate der rheinland-pfälzischen Gemeindevertretungen an Frauen gegangen waren, wurde das Kommunalwahlgesetz unter der SPD-geführten Landesregierung im Jahr 2013 dahingehend geändert, dass auf die Wahlzettel fortan der Gleichberechtigungsauftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 GG, der Frauenanteil in der konkreten Kommunalvertretung zwei Monate vor der Wahl und das Geschlecht der Kandidat\*innen abgedruckt werden musste.<sup>78</sup> Zudem musste für die Verhältniswahl der Frauenanteil der aussichtsreichsten Plätze jeder Wahlliste angegeben werden. Neben dem Abdruck geschlechtsspezifischer Angaben sah das Gesetz das Führen einer Paritätsstatistik durch das Statistische Landesamt sowie die gesetzliche Aufforderungen an die Parteien und freien Wählergruppen, die Wahlvorschläge geschlechterparitätisch zu besetzen, vor. Konträr zu den Angaben auf den Wahlzetteln wurden diese letztgenannten Änderungen vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz als verfassungsrechtlich zulässig bewertet.

Die geschlechtsspezifischen Angaben auf dem Wahlzettel verstoßen nach Ansicht des Rheinland-Pfälzischen Verfassungsgerichtshofs gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 VerfRhPf.<sup>79</sup> Die Freiheit der Wahl gewähre den »unbedingten Schutz« vor staatlicher Einflussnahme durch eine Wahlempfehlung beim Wahlakt. Die freie Willensbildung der Wähler\*innen könne zwar durch verfassungsrechtlich legitimierte Gründe beschränkt werden. So sei z. B. eine spezifische Wahlzettelgestaltung zum Zwecke der erleichterten Durchführung der Wahl grundsätzlich rechtfertigbar. Eine Einwirkung auf den Inhalt des Wählerwillens zum Zeitpunkt der Stimmabgabe sei jedoch ausgeschlossen: »Das gilt selbst dann, wenn sie die Verwirklichung materieller Verfassungsaufträge fördern sollen und keinen parteiergreifenden Charakter haben. Die dann unbedingte Unzulässigkeit der staatlichen Einwirkung auf die Willensbildung des Wählers folgt in diesem Fall bereits aus ihrem unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammentreffen mit dem eigentlichen Wahlakt.«<sup>80</sup>

78 Sechzehntens Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes v. 8.5.2013, GVBl. 2013, S. 139.

79 VerfGH RhPf, Beschluss v. 13.6.2014, VGH N 14/14, VGH B 16/14; am 4.4.2014 war eine Eilentscheidung dazu ergangen, VerfGH RhPf, Beschluss v. 4.4.2014, VGH A 15/14, VGH A 17/14; *Laubinger*, NVwZ 2014, 121.

80 VerfGH RhPf, Beschluss v. 13.6.2014, VGH N 14/14 und VGH B 16/14, Rn. 53.

Für diese Argumentation wählt das Gericht emphatische Worte, die die Begründung der demokratischen Ordnung im freien Subjekt verortet. Der Wahlakt als »Grundakt demokratischer Legitimation« setze eine unbedingte zeitliche Grenze. Er sei nicht nur der »Kulminationspunkt der Phase der Willensbildung des Volkes«, sondern die »Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers als Ursprung der Staatsgewalt in der Demokratie«. <sup>81</sup>

Mit der Betonung der Bedeutung der freien Wahl knüpft das Gericht an traditionelle Maßstabsbildungen an, die auf die egalitäre Bedeutung der Demokratie in historischer Abgrenzung zur Ständeordnung und zum Faschismus verweisen. Auf den Gleichberechtigungsauftrag geht das Gericht demgegenüber nur mit wenigen Sätzen ein, auf die weiterhin existierende massive Unterrepräsentation des weiblichen Geschlechts mit keinem Wort. Es erörtert insbesondere nicht, was der staatliche Auftrag, die Gleichberechtigung auch tatsächlich durchzusetzen, für die rechtliche Regulierung demokratisch-repräsentativer Wahlprozesse bedeutet. Stattdessen wertet es den Gleichstellungsauftrag zu einem nicht beachtenswerten materiellen Verfassungswert ab. <sup>82</sup>

Im Ergebnis kann dem Beschluss zugestimmt werden, schließlich sollte die Geschlechterangabe auf dem Wahlzettel darauf zielen, die Wahlentscheidung zugunsten der Parteien, die viele Kandidatinnen aufgestellt haben, zu beeinflussen und an Wähler\*innen zu appellieren, sich möglicherweise noch einmal umzuentcheiden. Der rheinland-pfälzischen Legislative hätten sicherlich auch andere Optionen offen gestanden, eine faire Repräsentation von Frauen in kommunalen Vertretungen sicherzustellen.

Dennoch ist beachtlich, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter und deren Durchsetzung, so wie sie in Art. 17 Abs. 3 VerfRhPf oder Art. 3 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG festgehalten ist, grundsätzlich über den gleichen verfassungsrechtlichen Rang wie die Wahlfreiheit verfügen. Indem das Gericht eine Erörterung dieser Verfassungsnormen unterlässt, privilegiert es aber den Maßstab der Wahlfreiheit und stellt die Frage nach der fairen Repräsentation von Frauen erst gar nicht. Stattdessen qualifiziert der Verfassungsgerichtshof die Geschlechterangabe als »Störung« in der privaten Situation der Stimmabgabe, »in der sich der individuelle politische Wille des einzelnen Wählers ungestört

81 Ebenda, Rn. 55.

82 »Vor diesem Hintergrund kann eine inhaltliche Einwirkung auf das Ergebnis der Entscheidung des Wählers im Zeitpunkt des Wahlaktes und in der Privatheit der Wahlkabine durch eine Gestaltung des Stimmzettels auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie sonstigen, materiellen Verfassungswerten – etwa Gleichheits- und Freiheitsrechten oder Staatszielbestimmungen – diene.«, Ebenda, Rn. 57.



entfalten« können soll.<sup>83</sup> Die freie demokratische Entscheidung werde infrage gestellt, da an Wähler\*innen appelliert werde, bevorzugt Kandidat\*innen desjenigen Geschlechts zu wählen, das unterrepräsentiert sei. Dass ein Mandatsträgerinnenanteil von 16,8 Prozent möglicherweise eine »Störung« eines Rechts des weiblichen Geschlechts auf effektive Repräsentation oder eine »Störung« der Institution der repräsentativen Demokratie sein könnte, wird demgegenüber nicht erörtert. Die Freiheit der Wahl wird als Voraussetzung einer »funktionsfähigen Demokratie« bestimmt,<sup>84</sup> eine geschlechtergerechte Repräsentation in kommunalen Vertretungskörperschaften hingegen nicht. Die Maßstabsbildung folgt daher einer abstrakten und damit tendenziell maskulinen Perspektivität.

Wenn man bedenkt, dass sich Dogmatik diskursiv weiterentwickelt und die Anknüpfung an alte Urteile, auch wenn sie im konkreten Fall negativ ausfallen, üblich ist, dann zeigt sich, dass die Adressierung des Gleichberechtigungsziels dazu hätte beitragen können, die faire Repräsentation von Frauen als Thema ins verfassungsrechtlich verhandelbare Feld zu holen. Demokratie als Grundlage für gerechte Geschlechterbeziehungen scheint derzeit jedoch kein argumentierbares Anliegen in Rheinland-Pfalz zu sein.

#### 1.2.4 Bayern: Paritätische Wahlvorschläge

Das Aktionsbündnis »Parité in den Parlamenten« hat im November 2016 eine Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht, um die fehlende geschlechtergerechte Ausgestaltung der Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien zu den Landtags-, Bezirkstags-, Gemeinde- und Landkreiswahlen verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen. Das Aktionsbündnis beantragte, diese Regelungen für verfassungswidrig zu erklären und die Gesetzgebung zu verpflichten, die strukturelle Benachteiligung von Frauen bei der Aufstellung der Wahlvorschläge durch paritätische Wahlvorschlagsregeln zu beseitigen. Es argumentierte, dass die fehlende paritätische Ausgestaltung der Wahlvorschlagsregeln gegen die Chancengleichheit von Kandidatinnen verstoße und stütze dies auf das Gleichberechtigungsgebot, das Diskriminierungsverbot, die Wahlrechtsgleichheit sowie die Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien. Außerdem rügte es ein pflichtwidriges Unterlassen der Gesetzgebung, den Förder- und Durchführungsauftrag zur tatsächlichen Gleichstellung gemäß Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf umzusetzen.

83 Ebenda, Rn. 56.

84 Ebenda, Rn. 41.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah dies anders und wies die Popularklage als unbegründet zurück. Er verfolgt eine am gängigen Demokratieverständnis orientierte formale Interpretation der Wahlrechts-gleichheit und des Demokratieprinzips. Die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen würden in ihrer neutralen Gestaltung einen formalisierten Wahlvorgang gewährleisten und die Geschlechter gleichbehandeln. Das Fehlen paritätischer Regelungen stelle auch keine mittelbare Diskriminierung dar, weil die vom Aktionsbündnis behauptete Diskriminierung eine faktische Diskriminierung durch Dritte – nämlich durch die Parteien und Wählergruppen – und damit keine Diskriminierung durch die Regelungen selbst sei. Eine durch das Verhalten von Dritten verursachte faktische Diskriminierung sei nicht vom Schutzzweck des Verbots der mittelbaren Diskriminierung umfasst.<sup>85</sup> Auch läge kein Verstoß gegen das Recht von Wählerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe vor, da sich dieses Recht auf die vom Geschlecht unabhängige gleichberechtigte Teilhabe aller Wahlberechtigten beziehe. Ebenso führe eine »gewisse« Unterrepräsentation von Frauen zu keiner Verletzung des Demokratieprinzips. Mit Verweis auf das freie Mandat und dem darin zum Ausdruck kommenden Demokratieverständnis einer Gesamtrepräsentation argumentiert der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass es kein Recht einer Bevölkerungsgruppe auf Repräsentation bzw. kein Erfordernis einer spiegelbildlichen Repräsentation des Wahlvolks gäbe.<sup>86</sup> Schließlich bestehe auch keine Pflicht der Gesetzgebung, die gewisse Unterrepräsentation von Frauen zu beseitigen, da sie über einen weiten Gestaltungsspielraum verfüge und daher nicht auf eine konkrete Maßnahme verpflichtet werden könne. Bei der Quote handele es sich außerdem um ein besonders problematisches Instrument zur Gleichstellung, weil es nicht auf Chancen- sondern auf Ergebnisgleichheit ziele und mit der Gleichheit männlicher Kandidaten sowie der Parteifreiheit im Konflikt stehe.<sup>87</sup>

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stützt seine Entscheidung also auf die gängigen Argumentationsmuster, die aufgrund ihrer abstrakt-formalen Perspektive die anhaltende Unterrepräsentation von Frauen als kein verfassungsrechtliches, insbesondere kein demokratisches, Problem begreifen. Während er ausführlich seine formale Perspektive begründet, fällt auf, dass er zwar durchaus anerkennt, dass es andere Perspektiven geben mag, er aber nicht bereit ist, diese inhaltlich nachzuvollziehen.

Es fällt beispielsweise auf, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof empirische Zahlen nicht heranzieht, um eine mittelbare Diskriminierung zu prüfen, sondern allein, um die Notwendigkeit von Quotenregelungen infrage zu stellen. So haben die bereits existierenden partiinternen

85 Ebenda, Rn. 91.

86 Ebenda, Rn. 99 ff., 110 ff.

87 Ebenda, Rn. 121 ff., 132.

Quotenregelungen nicht automatisch zu höheren Frauenanteilen geführt, daher läge die Geeignetheit von paritätischen Regelungen nicht auf der Hand. Auch würden die Zahlen zeigen, dass kein akutes Problem vorläge, schließlich sei der Frauenanteil seit 1946 je nach legislativem Organ auf etwa 20 bis 30 Prozent angestiegen. Eine Beschleunigung dieses Prozesses sei verfassungsrechtlich nicht geboten.<sup>88</sup> Nach einem materialen Diskriminierungsverständnis stellt ein numerisches Ungleichgewicht jedoch ein Indiz für eine strukturelle Benachteiligung bzw. eine mittelbare Diskriminierung dar, sodass eine Prüfung der tatsächlichen Hürden für eine geschlechtergerechte Nominierung und Repräsentation, gegebenenfalls unter Hinzuziehung politikwissenschaftlicher Literatur und empirischer Zahlen, angezeigt gewesen wäre.

Aufgrund der Relativierung des Repräsentationsungleichgewichts wundert es auch nicht, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Bedeutung des Gleichberechtigungsgebots gemäß Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf für den politischen Bereich nicht erörtert. Dessen Bedeutung scheint sich nicht auf den staatlichen Bereich zu erstrecken. Warum dies der Fall sein soll, bleibt in der Entscheidung ungeklärt.

Schließlich irritiert, dass das Gericht die politischen Parteien als »private Dritte« beschreibt, für deren Verhalten der Staat nicht verantwortlich zu sein scheint. Damit dethematisiert es zum einen die besondere Rolle der politischen Parteien für die Nominierung staatlicher Mandatsträger\*innen und nimmt zum anderen »private Dritte« vom Verbot der mittelbaren Diskriminierung – konträr zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und entsprechend einer angenommenen Trennung der gesellschaftlichen von der staatlichen Sphäre – aus.

### 1.3 Relationale Demokratie – drei Vorschläge

Ansätze einer relationalen Perspektive gehen konträr zum herrschenden Diskurs davon aus, dass es ein demokratisches Problem darstellt, wenn repräsentativ-demokratische Prozesse von einer hegemonialen Subjektivität dominiert werden. Für sie macht es einen Unterschied, wer in legislativen Organen anwesend ist und den oder die demokratischen Willen repräsentiert. Sie stellen dem unitären Volkssouveränitätsverständnis daher ein materiales oder gruppenpluralistisches Verständnis von Demokratie entgegen. In der politischen Theorie hat dies z. B. Anne Phillips mit ihrer Unterscheidung zwischen einer Politik der Ideen, bei der es nicht auf die Subjektpositionen der Repräsentierenden ankommt, und einer Politik der Präsenz, die die Anwesenheit heterogener

88 Ebenda, Rn. 148 ff.

Repräsentant\*innen als ein demokratisches Prinzip ausweist, argumentiert. Mit Phillips und anderen Autorinnen kann eine relationale Interpretation des Demokratieprinzips entwickelt werden (1.4), die die geschlechtliche Codierung repräsentativer Demokratie als demokratisches und damit verfassungsrechtliches Problem begreift.<sup>89</sup> Dafür gibt es in der Literatur bisher drei, nicht trennscharfen, Argumentationsansätze: Gruppenrepräsentation (1.3.1), Geschlechterdemokratie (1.3.2) und effektive Repräsentation (1.3.3). Diese führen in praktischer Hinsicht zu einer Bewertung einer paritätischen Wahlrechtsreform als Realisierung des Demokratieprinzips (1.3.4).

### 1.3.1 Gruppenrepräsentation

Im deutschen Kontext hat Kathrin Eulers für einen gruppenorientierten Repräsentationsbegriff argumentiert. Nach ihr zielt repräsentative Demokratie auf die gleichmäßige Vertretung von Gruppen in Parlamenten. Dies schlussfolgert sie aus einem pluralistischen Repräsentationsverständnis, da nur dieses einen Konsens zwischen Regierenden und Regierten erzeugen könne: Das »Recht auf Teilhabe an der politischen Willensbildung in Freiheit und Gleichheit als selbstverständliches Postulat der freiheitlichen Demokratie wird daher erst vervollständigt durch die kollektive Dimension in Gestalt der parlamentarischen Gruppenrepräsentation.«<sup>90</sup>

Frauen versteht Eulers als interessensgemäß geeinte Kollektivität, die in der Verfassung im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen besonders herausgehoben wird und darüber hinaus die Mehrheit der Gesellschaft bildet. Ihnen komme daher ein parlamentarischer Vertretungsanspruch zu. Diesen verankert sie in der Wahlgleichheit in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GG: »Diese Gruppenbezogenheit der Wahlgleichheit, die sich aus ihrem systematischen Zusammenhang zur pluralistisch-demokratischen Repräsentation ergibt, offenbart die eigentliche Rechtsqualität des hier aufgewiesenen Inhalts des Grundsatzes von der gleichen Wahl: er sichert als ein Gruppengrundrecht der Gruppe der Frauen ihre Beteiligung im parlamentarischen Willensbildungsprozess.«<sup>91</sup>

An Ideen von Gruppenrepräsentation schließen sich die Fragen an, welche Gruppen dafür relevant wären und wie stark Gruppenzugehörigkeiten definiert wird. Wer darf für wen sprechen? Wer darf wen repräsentieren? Während Eulers auf die prominente Adressierung der Geschlechterungleichheit im Grundgesetz abstellt, um den Repräsentationsanspruch

89 Röhner, *Femina Politica*, 2/2018, 40 ff.; Röhner, in: Will u.a., *Das Frauenwahlrecht ist nicht genug. Siehe auch das Schwerpunktheft des Deutschen Juristinnenbundes zu 100 Jahre Frauenwahlrecht*, djBZ 3/2018, 141 ff.

90 Eulers, *Frauen im Wahlrecht*, S. 85 ff., Zitat S. 89 f.

91 Ebenda, S. 97.

von Frauen zu begründen, verweisen andere Autorinnen stärker auf konkrete Exklusionserfahrungen. Knüpft man z. B. an Anne Phillips an, dann kann mit ihr ein schwacher Gruppenbegriff verfolgt werden, der nicht von »authentischen« Gruppenerfahrungen oder einheitlichen Willen bestimmter Identitäten, sondern von Pluralität und Differenz innerhalb von Gruppen ausgeht. Diese Annahme negiert jedoch nicht, dass es bestimmte Erfahrungen gibt, die überwiegend von einer spezifischen gesellschaftlichen Gruppe gemacht werden. Bestimmte Erfahrungen sind vergeschlechtlicht, rassialisiert, ethnisiert oder klassenbasiert. Beispielsweise entscheidet sich nicht jede Frau für Kinder oder für die Betreuung der eigenen Eltern, dennoch ist Sorgearbeit für Kinder und Alte keine geschlechtsneutrale, sondern eine vergeschlechtlichte Erfahrung.<sup>92</sup>

Für die Bestimmung der relevanten Gruppen, die in Parlamenten repräsentiert sein sollen, argumentiert Phillips gegen den Versuch, alle denkbaren gesellschaftlichen Gruppierungen in Parlamenten abbilden zu wollen. Stattdessen plädiert sie für diejenigen Gruppen, die historisch besonders unterdrückt und aus politischen Repräsentationsstrukturen ausgeschlossen waren. Anstatt also abstrakt ein Spiegelbild der Gesellschaft zu fordern, kommt es auf konkrete Exklusionserfahrungen an. Die relevanten Gruppen sind für sie in den USA Frauen und die schwarzen Bürger\*innen, weil diese über soziale Bewegungen immer um politische Inklusion gekämpft haben.<sup>93</sup> Mit dieser schwachen Gruppenkonzeption entgeht Phillips dem Vorwurf einer ständischen, vormodernen Repräsentationskonzeption und fundiert pluralistische Repräsentation in konkreten historischen Kämpfen um politische Inklusion.

Auch Iris Young hat für die Repräsentation von Gruppen argumentiert. Sie löst das Problem essentialisierender Gruppenidentitäten und interner Differenzen prozedural. In ihrem Modell sollen sich die Gruppen selbst organisieren und über lokale und regionale Prozesse einen eigenen politischen Willen ausbilden, der dann in staatlich-repräsentative Strukturen eingespeist werden soll.<sup>94</sup>

Während Phillips Youngs normatives Interesse teilt, die politische Dominanz der hegemonialen Subjektposition durch die Inklusion benachteiligter Gruppen aufzubrechen, hält sie umfangreiche Gruppenprozesse

92 *Phillips*, *The Politics of Presence*, S. 66 ff. »Women occupy a distinct position within society: they are typically concentrated, for example, in lower paid jobs; and they carry the primary responsibility for the unpaid work of caring for others. There are particular needs, interests, and concerns that arise from women's experience, and these will be inadequately addressed in a politics that is dominated by men. Equal rights to vote have not proved strong enough to deal with this problem; there must also be equality among those elected to office.«, S. 66.

93 *Ebenda*, S. 46 f.

94 *Young*, *Justice and the Politics of Difference*, S. 183 ff.

nur auf der lokalen Ebene für machbar.<sup>95</sup> Für die Bundesebene sieht sie keine Möglichkeit, einen politischen Gruppenwillen zu bilden und im Parlament zu vertreten. Daher zielt ihre, im Vergleich zu Young schwächere, Konzeption von Gruppenrepräsentation allein auf die Sicherstellung der Präsenz durch institutionelle Mechanismen, wie etwa Quotenregelungen oder die Neuziehung von Wahlkreisgrenzen zugunsten schwarzer Kandidat\*innen.<sup>96</sup> Dabei gäbe es aber keine Garantie, dass sich eine Präsenz der Anderen in eine Politik *für* die Anderen übersetzen werde. Zwar sei mit der Präsenz schon die Annahme eines Transformationspotentials von Politik verbunden,<sup>97</sup> da erst dann abwesende Positionen formuliert und dominante Ansichten infrage gestellt werden können, jedoch stelle bereits die Präsenz ein normatives, demokratisches Prinzip im Sinne einer symbolischen Repräsentation dar: »Including those previously excluded matters even if it proves to have no discernible consequences for the policies that may be adopted. Part of the purpose, that is, is simply to achieve the necessary inclusion: to reverse previous histories of exclusion and the way these constituted certain kinds of people as less suited to govern the rest.«<sup>98</sup> Symbolische Repräsentation nach Phillips bedeutet daher die Anerkennung Anderer als Gleiche einerseits und die Umverteilung politischer Macht zugunsten fairer Repräsentation andererseits.

### 1.3.2 Geschlechterdemokratie

Das Argument von Anne Phillips, dass eine gleichberechtigte Präsenz ein demokratisches Prinzip darstellt, kann mit Blanca Rodríguez-Ruiz und Ruth Rubio-Marín dahingehend konkretisiert werden, dass gleichberechtigte Präsenz paritätische Anwesenheit bedeutet. Sie argumentieren für ein *parity democracy model*, das ich hier frei mit Geschlechterdemokratie übersetzen möchte.<sup>99</sup> Nach diesem könne Demokratie verfassungsrechtlich heute nichts anderes als paritätische Demokratie bedeuten.

Eine solche im herrschenden Verfassungsdiskurs abwesende These leiten sie aus einer Kritik der liberal-demokratischen Staatlichkeit und des autonomen Subjekts her. Auf Carol Patemans Ausführung zum *sexual contract*, nach dem liberale Ordnungen nicht nur auf einem Gesellschaftsvertrag sondern auch auf einem Geschlechtervertrag gründen,

95 Phillips, *The Politics of Presence*, S. 54 f.

96 Ebenda, Kap. 3 und 4.

97 Hierfür wird in der Literatur eine *critical mass* von 30 Prozent diskutiert, dazu Childs/Krook, *Political Studies* 2008, 725.

98 Phillips, *The Politics of Presence*, S. 40.

99 Rodríguez-Ruiz/Rubio-Marín, in: Baines/Barak-Erez/Kahana, *On Parity, Interdependence, and Women's Democracy*, S. 199 ff.

zurückgreifend, kritisieren sie die geschlechtlich codierte Trennung von privater und öffentlicher Sphäre als Strukturmoment des modernen Staates und die Identifikation von Subjektivität und Bürgerschaft mit Unabhängigkeit: »As a foundational myth of the state, the social-sexual contract thus constructs the public sphere as a space for the interaction of citizens, conceptualized as independent individuals as males. It pushes dependency, and women, beyond the state's area of concerns. (...) Democracy, citizenship, and representation are constructed, in brief, as the field of independence. It is independence, conceptualized as male, which representative democracy was supposed to represent.«<sup>100</sup> Paritätische Demokratie solle dies redefinieren und helfen, Bürgerschaft, Demokratie und Repräsentation als interdependente Phänomene zu denken. Dafür müsse Abhängigkeit als relevantes (und feminin codiertes) Moment menschlichen Lebens stärker in die Öffentlichkeit und das Politische geholt und damit Autonomie nicht länger als Unabhängigkeit sondern Interdependenz gedacht werden: »Dependence and its management, caring and being cared for, thus find a dignified space within the public sphere, not as deviations from, but as defining elements of the ideal of the individual and the citizen. (Inter)dependency and care become constituent components of citizenship.«<sup>101</sup>

Rodríguez-Ruiz und Rubio-Marín argumentieren also, dass der Ausschluss des Weiblichen historisch konstitutiv für moderne Staatlichkeit und repräsentative Demokratie ist und daher genau diese nun geschlechtergerecht redefiniert werden müssen. In diesem Sinne argumentieren sie wie Phillips nicht pauschal für ein gruppenpluralistisches Repräsentationsmodell, sondern für die politische und verfassungsrechtliche Inklusion der historisch strukturell ausgeschlossenen Gruppe der Frauen. Dies bedeute nicht, dass die Unterrepräsentation von anderen Gruppen nicht ebenso demokratische Legitimationsprobleme aufwerfen würde, es existiere aber kein einheitliches Begründungsmuster. Die Überwindung des undemokratischen Geschlechtervertrags zielt auf die Inklusion von Frauen.<sup>102</sup>

Wie die Argumentation von Rodríguez-Ruiz und Rubio-Marín zeigt, kann Demokratie historisiert und kontextualisiert werden, um auf diese Weise Demokratie nicht losgelöst von den realen gesellschaftlichen Bedingungen zu denken und eine relationale Perspektive zu entwickeln. Indem sie moderner Staatlichkeit über die Trennung der öffentlichen von der privaten Sphäre als historisch mit der Geschlechterungleichheit verstrickt thematisieren, gelingt ihnen die systematische Verknüpfung von Staatlichkeit, demokratischer Repräsentation und Geschlechterverhältnissen.

<sup>100</sup> Ebenda, S. 200.

<sup>101</sup> Ebenda, S. 201.

<sup>102</sup> Ebenda, S. 201 f.

## 1.3.3 Effektive Repräsentation

Politische Inklusion wird darüber hinaus anhand einer materialen Interpretation des demokratischen Wahlrechts und des Demokratieprinzips diskutiert. Im angelsächsischen Kontext wird dies mit einem *right to effective representation* gefasst. So argumentiert z.B. Kathleen L. Barber: »the right to vote is the right to cast an effective vote, and implied in ›effective‹ is the right to representation.«<sup>103</sup> Hierzu gehöre, dass Menschen die Möglichkeit bekommen, aus ihrer Gruppe heraus eine angemessene Anzahl von Vertreter\*innen zu wählen. In diesem Sinne hat der *Supreme Court of Canada* das konstitutionelle Wahlrecht aus *section 3* der *Canadian Charta of Rights and Freedoms* nicht entsprechend des Prinzips der *equal representation* sondern der *effective representation* ausgelegt als es um die Neuziehung von Wahlkreisgrenzen und die Vertretung von Stadt- und Landbevölkerungen ging: »the purpose of the right to vote enshrined in s. 3 of the Charter is not equality of voting power per se, but the right to ›effective representation‹.«<sup>104</sup> Das Wahlrecht sei nicht nur auf die Formel »one person, one vote«<sup>105</sup> zu bringen, vielmehr seien auch andere Faktoren als die Stimmgleichheit für die Interpretation des konstitutionellen Wahlrechts wichtig: »while the principle of population was considered to a very great extent, other considerations were also held to have weight; so that different interests, classes and localities should be fairly represented, that the principle of numbers should not be the only one.«<sup>106</sup>

Im deutschen Diskurs argumentiert Silke Ruth Laskowski für eine effektive Repräsentation und für die Einführung eines paritätischen Wahlgesetzes.<sup>107</sup> Sie greift dafür die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur »effektiven Einflussnahme« auf. Effektive Einflussnahme bedeute nach dem Bundesverfassungsgericht die Rückbindung der Staatsgewalt an den demokratischen Volkswillen, daher könne demokratische Legitimation nur bei effektiver Einflussnahme erzeugt werden. Weil aber das deutsche Wahlrecht nach Laskowski nicht die gleiche demokratische Teilhabe und damit die gleiche effektive Einflussnahme von Bürgerinnen sicherstelle, bestünde ein demokratisches Legitimationsdefizit. Volkssouveränität verstanden als gleiche effektive Teilhabe und Einflussnahme könne bei einem weiblichen Bevölkerungsanteil von etwa 51 Prozent nur paritätische Demokratie bedeuten: So ziele »die durch die repräsentative parlamentarische Demokratie vermittelte ›Volksherrschaft‹ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte

103 Barber, A Right to Representation, S. xii.

104 *Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*, 2 S.C.R. 158 (1991), 183.

105 *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368, 381 (1963).

106 *Reference re Prov. Electoral Boundaris (Sask.)*, 2 S.C.R. 158 (1991), 185;

Behrman, *American Journal of Legal History* 2011, 277.

107 Laskowski, *djbZ* 2014, 93 (97 ff.).



Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.«<sup>108</sup> Wie der *Supreme Court of Canada* geht auch Laskowski davon aus, dass effektive Teilhabe an der Staatsgewalt sich nicht in formal gleichen Wahlrechtsvorschriften erschöpft, es vielmehr auf die tatsächliche Repräsentation in den Parlamenten, also auf das Wahlergebnis, ankommt. Laskowski verankert ihre Argumentation aber nicht wie der angelsächsische Ansatz in einem materialen individuellen Wahlrecht, sondern im Prinzip der repräsentativen Demokratie selbst.

Mögliche Einwände über die Parteifreiheit oder die Wahlrechtsgleichheit männlicher Kandidaten begegnet sie nicht nur mit dem auf effektive Teilhabe gerichteten Demokratieprinzip, sondern auch mit dem Gleichberechtigungsgesetz. Dieses sei auf die politische Wirklichkeit gerichtet und könne kompensatorische Maßnahmen rechtfertigen: »Ein paritätisches Wahlrecht gestaltet daher nicht nur das Demokratiegebot aus, sondern erfüllt gleichzeitig auch den Verfassungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG und verstößt gerade nicht gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern.«<sup>109</sup> Zudem bestehe beim Paritätsgesetz gegenüber einer einfachen Frauenquote der Vorteil, dass hier keine Geschlechtsdiskriminierung im formalen Sinne vorliege, da sowohl für die weibliche als auch männliche Gruppe nur die Hälfte der Listenplätze zur Verfügung stehen und daher keine Benachteiligung einer Geschlechtergruppe vorliegt.

Laskowski, Anne Phillips, Blanca Rodríguez-Ruiz und Ruth Rubio-Marín stellen also ein Vokabular für die Entwicklung einer relationalen Interpretation des Demokratieprinzips zur Verfügung, die die ungleiche Präsenz der Geschlechter zur Verfassungsfrage macht. Laskowski zeigt dafür, dass eine solche relationale Interpretation des Demokratieprinzips unmittelbar an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht anknüpfen kann.

#### 1.3.4 Paritätische Wahlrechtsreform

Eine relationale Interpretation des Demokratieprinzips hat eine praktische Bedeutung für die Frage, ob eine paritätische Wahlrechtsreform beispielsweise für die Wahlen zum Deutschen Bundestag verfassungsgemäß wäre.<sup>110</sup>

Im Grundgesetz sind weder ein spezifisches Wahlrecht noch Geschlechterquoten vorgeschrieben. Nach Art. 38 Abs. 3 GG wird das Wahlrecht durch ein Bundesgesetz bestimmt. Für die Kandidat\*innenaufstellung sind die politischen Parteien verantwortlich. Ihnen kommt gemäß Art. 21

<sup>108</sup> Ebenda, S. 97.

<sup>109</sup> Ebenda, S. 99.

<sup>110</sup> *Röbner*, Unitäres Volk oder Parität?

Abs. 1 GG die Schlüsselrolle für den parlamentarischen Prozess zu. Sie rekrutieren das politische Personal und stellen über die Kandidat\*innenwahl das Bindeglied zwischen gesellschaftlich-politischer Selbstorganisation und staatlichen Institutionen dar. Für die Bundestagswahlen besteht nach dem Bundeswahlgesetz ein personalisiertes Verhältniswahlrecht, das ein Mehrheitswahlrecht für die Direktmandate der einzelnen Wahlkreise mit dem Listenmodell der Verhältniswahl kombiniert.

Für die Vergabe der Listenplätze ist gesetzlich keine Quote vorgeschrieben. Dennoch haben die Parteien teilweise interne verbindliche Quoten oder unverbindliche Quoren sowohl für die Aufstellung der Wahllisten als auch für die Vergabe interner Ämter und Gremien als relevante Rekrutierungspooler vorgesehen.<sup>111</sup>

Bereits bei parteiinternen Quoten wird in der Literatur diskutiert, ob diese gegen die Wahlrechtsgleichheit der männlichen Bewerber verstoßen. Erst recht ist umstritten, ob die Gesetzgebung Quoten für das Aufstellen von Wahllisten einführen darf und ob sich diese am Bevölkerungsanteil oder am Anteil der weiblichen Parteimitglieder orientieren müssen.<sup>112</sup> Während die herrschende Literaturmeinung parteiinterne Quoten aufgrund der Parteifreiheit als zulässig bewertet,<sup>113</sup> werden gesetzliche Quoten als unvereinbar mit der Parteifreiheit und der Wahlrechtsgleichheit männlicher Bewerber angesehen.

Diese herrschende Ansicht nimmt jedoch nicht zur Kenntnis, dass unterschiedliche Perspektiven zu unterschiedlichen Antworten führen. Nimmt man eine individualisierende Betrachtungsweise ein, dann schützt die Wahlrechtsgleichheit davor, allein aufgrund des Geschlechts nicht aufgestellt zu werden. Dabei wird Demokratie unabhängig von gerechten Geschlechterbeziehungen gedacht und die anhaltende Überrepräsentation männlicher Subjekte als kein relevantes demokratisches Problem, das das Demokratieprinzip oder die Wahlrechtsgleichheit betrifft, angesehen. So argumentiert z.B. Johann Hahlen in seiner Kommentierung des

111 *Kamenitsa/Geißel*, in: Lovenduski/Baudino, WAPs and Political Representation in Germany, S. 109 ff.; *Davidson-Schmich*, Gender Quotas and Democratic Participation. Für eine Dokumentation, ob die Parteien diese Vorgaben bei der Bundestagswahl 2013 eingehalten haben, *Chojacka/Lukoschat*, Deutschlandreport; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Frauenquote in politischen Parteien.

112 Kritisch *Laskowski*, djbZ 2014, 93 (100).

113 *Achterberg/Schulte*, Art. 38 GG, in: Mangoldt u. a., Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Rn. 125 (Fn. 240), 144 ff.; *Morlok*, Art. 38 GG, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, Rn. 107; *Klein*, Art. 38 GG, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 60, Okt. 2010, Rn. 108; *Augsberg*, § 15 PartG, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, Rn. 27 ff. Für die Verfassungswidrigkeit argumentiert *Lenski*, § 10, in: dies., Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Rn. 27.

Bundeswahlgesetzes: »Im Hinblick auf die strenge Formalisierung der Wahlrechtsprinzipien ist für die Berücksichtigung objektiver Wertentscheidungen zugunsten der Frauenförderung kein Platz. (...) Faktisch gegebene zahlenmäßige Ungleichheiten sind grundsätzlich keine rechtlich relevanten Benachteiligung von Frauen i.S. des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG, die eine Differenzierung gegenüber der strengen Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen können. (...) Denn eine gesetzlich verbindliche Frauenquote wäre eine die Wahlrechtsgleichheit der männlichen Bewerber verletzende, weil unangemessene Diskriminierung.«<sup>114</sup> Und ebenso kommt Jörn Ipsen zu dem Ergebnis, dass eine Rechtfertigung über das Gleichberechtigungsgesetz nicht in Betracht komme, da es sich nur um ein Staatsziel handle und »Parität um ihrer selbst willen« kein legitimes Verfassungsziel sei.<sup>115</sup>

Diese Einwände reflektieren jedoch ihre eigene historische Perspektivität nicht. Sie übersehen, dass die formale Gleichheit eine historische ist, die als Maßstab für die Gleichberechtigung der Geschlechter unzureichend ist. Vor dem historischen Hintergrund des Zensus- und Pluralwahlrechts wird die staatsbürgerliche Gleichheit in einem formal gedeuteten gleichen aktiven und passiven Wahlrecht, insbesondere im numerischen Prinzip der Stimmgleichheit, verortet. Diese staatsbürgerliche Gleichheit gewährleistet jedoch nicht nur den Bürger\*innen ihr gleiches Wahlrecht, sondern konstituiert darüber hinaus die staatliche Sphäre als eine der Gleichheit, die die in der gesellschaftlichen Sphäre existierenden Ungleichheitsverhältnisse für die demokratischen Selbstbestimmungsprozesse als unwichtig erscheinen lässt. Darüber hinaus basiert die formale Perspektive auf der Idee eines freien Mandats, also darauf, dass die gewählten Abgeordneten in ihrer Gesamtheit das gesamte demokratische Volk repräsentieren. In der Konsequenz genügen »neutrale« Wahlgesetze, sodass es auf ein faires Wahlergebnis nicht ankommt.

Wird hingegen eine relationale Perspektive verfolgt, dann kommt es verfassungsrechtlich auf eine gleichberechtigte Präsenz von Frauen in den Parlamenten an. Dabei geht es jedoch nicht darum, und dies wird in der Debatte oft missverstanden, dass Frauen nun die Fraueninteressen repräsentieren sollen, es geht vielmehr darum, dass vor dem Hintergrund des historischen Ausschlusses die gleichberechtigte Präsenz selbst ein demokratisches Prinzip ist.

Eine relationale Perspektive stützt sich auf drei verfassungsrechtliche Gründe.<sup>116</sup> Das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 2 GG ist auch darauf gerichtet, den historischen Ausschluss von Frauen aus den

114 *Hablen*, § 27 BWahlG, in: Schreiber, BWahlG, Rn. 14.

115 *Ipsen*, § 17 PartG, in: ders., Parteiengesetz, Rn. 17 ff., Zitat Rn. 24; ebenso ablehnend *Maidowski*, Umgekehrte Diskriminierung, S. 193 ff.; *Jutzi*, LKRZ 2012, 92 (95).

116 *Röbner*, Unitäres Volk oder Parität?

staatlichen Institutionen zu überwinden und eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Herrschaftsgewalt in Gestalt einer gleichberechtigten Präsenz zu gewährleisten. Parallel zur grundrechtlichen Dogmatik ist das Demokratieprinzip also derart weiterzuentwickeln, dass es eine gewährleistende Dimension aufweist, die die gleiche demokratische Teilhabe an der Staatsgewalt für die, aufgrund der fortbestehenden ungleichen Geschlechterbeziehungen, bisher unzureichend repräsentierte Gruppe der Frauen sicherstellt.

Der Gleichstellungsauftrag gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist nicht auf den gesellschaftlichen Bereich beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf den staatlichen Bereich. Er erfordert folglich, dass die Gleichstellung in den Parlamenten Wirklichkeit wird. Die Wahlrechtsgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG muss bei Rechtsfällen zu geschlechtergerechter Demokratie der Dogmatik von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG folgen und eine asymmetrische Realität voraussetzen. Sie darf also nicht von abstrakten Gleichen, sondern muss von anhaltenden ungleichen Geschlechterbeziehungen ausgehen, die sich in »neutralen« politischen Prozessen in eine (mittelbare) Diskriminierung von Frauen übersetzen.

Für diese Perspektive bietet sich also ein Anknüpfen an die Diskussion um ein materiales Diskriminierungsverständnis an. So kann wie beim Diskriminierungsschutz auch bei der Wahlrechtsgleichheit zwischen einem Tatbestands- und einem Rechtfertigungsmodell unterschieden werden.<sup>117</sup> Das Rechtfertigungsmodell hält an einem formalen Gleichheitsschutz fest und begreift Frauenquoten als kaum rechtfertigbaren Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit. Demgegenüber können im Tatbestandsmodell Quotenregelungen als Teil der Durchsetzung der Wahlrechtsgleichheit verstanden werden, weshalb je nach Quotentyp zu diskutieren wäre, ob überhaupt eine unfaire Benachteiligung oder nicht vielmehr ein zulässiger Privilegienabbau vorliegt, der schon auf Schutzbereichsebene keine Diskriminierung darstellt. Dies ist z. B. bei einer paritätischen Regelung der Fall, da diese für jedes Geschlecht nur die Hälfte der Sitze vorsieht und keines der Geschlechter ungleich behandelt.<sup>118</sup> Sofern eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit auf Schutzbereichsebene bejaht werden würde, wäre die Beeinträchtigung in dieser Perspektive zwar auch rechtfertigungsbedürftig, sie wäre aber nicht mit der strukturellen Diskriminierung, die durch Quoten beseitigt werden soll, gleichzusetzen, sodass es nur auf die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Regelung ankommt.

Ebenso kann mit einer relationalen Perspektive die Beschränkung der Freiheit der Parteien, über die Aufstellung von Kandidat\*innen frei zu entscheiden, gerechtfertigt werden. Sie haben als Bindeglied zwischen

<sup>117</sup> *Baer/Markard*, Art. 3 Abs. 2, 3 GG, in: Mangoldt u. a., Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, Rn. 372, 422 f. (7. Aufl. i.E.).

<sup>118</sup> Ähnlich *Laskowski*, djbZ 2014, 93 (98 f.).

gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlichen Institutionen die Aufgabe, an der politischen Willensbildung mitzuwirken und für die repräsentativ-demokratischen Prozesse das politische Personal zu rekrutieren. Da sie dabei Frauen bisher nur unzureichend berücksichtigt haben, ist eine gesetzliche Verpflichtung auf eine paritätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten demokratietheoretisch und verfassungsrechtlich angezeigt und zumutbar. Eine Ausnahme wäre für Parteien denkbar, die programmatisch nur die Interessen einer Genusgruppe vertreten.

#### 1.4 Zusammenfassung: Potentiale einer relationalen Demokratie

Ein relationaler Begriff von Demokratie eröffnet einen Maßstab für gerechte Staatlichkeit, weil er die geschlechtergerechte Besetzung von staatlichen Ämtern als Voraussetzung einer *demokratischen* Staatsordnung konzipiert. Dabei ist diese Perspektive nicht auf den legislativen Bereich begrenzt, sondern erstreckt sich auch auf judikative und exekutive Staatsämter.

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben und die Nachfolgenden zur Judikative und Exekutive noch zeigen werden (2.), hängt die Besetzung hoher staatlicher Ämter von den politischen Mehrheiten bzw. der Parteipolitik ab. Derzeit fehlen gesetzliche oder verfassungsrechtliche Regelungen, um die politisch Verantwortlichen auf eine geschlechtergerechte Ämtervergabe zu verpflichten. Eine relationale Interpretation des Demokratieprinzips bietet für eine solche Verpflichtung eine verfassungsrechtliche Begründung an.<sup>119</sup>

Eine relationale Konzeption des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips kann mit Anne Phillips, Blanca Rodríguez-Ruiz und Ruth Rubio-Marín sowie Silke Ruth Laskowski entwickelt werden. Diese ist nicht auf das abstrakte Subjekt, sondern auf die Transformation exklusiver staatlicher Strukturen mit dem Ziel gerechter staatlicher Institutionen gerichtet. So hat Phillips argumentiert, dass die Inklusion zuvor ausgeschlossener Subjekte selbst ein demokratisches Prinzip ist, weil in der symbolischen Repräsentation die Anerkennung zuvor Ungleicher als Gleiche zum Ausdruck kommt. Für ihre Politik der Präsenz geht sie von einem schwachen Begriff sozialer Gruppen aus, den sie über ein potentiell geteiltes Erfahrungswissen und historisch umkämpfte Ausschlüsse definiert. Demokratie bedeutet daher auch die Gewährleistung der Präsenz der zuvor Ausgeschlossenen. Für eine Präsenz als eine paritätische Präsenz argumentieren Rodríguez-Ruiz und Rubio-Marín. Da sie die staatliche Ordnung, Demokratie und Staatsbürgerschaft historisch konstitutiv

119 Rübner, *Femina Politica*, 2/2018.

mit dem Ausschluss des Weiblichen aus der Öffentlichkeit verbunden rekonstruieren, kann für sie der historische Ausschluss nur über eine paritätische Präsenz weiblicher und männlicher Subjekte in staatlichen Institutionen überwunden werden. Nach Laskowski kann eine solche gewährleistende, auf Parität gerichtete Interpretation unmittelbar an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur effektiven Einflussnahme auf die Herrschaftsausübung anschließen.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich die gleichberechtigte Teilhabe an der Staatsgewalt nicht in der bisher rein abstrakt gebliebenen gleichen Chance, in ein hohes staatliches Amt – sei es in der Legislative, Exekutive oder Judikative – gewählt bzw. ernannt zu werden, erschöpft, sondern dass diese die tatsächlich gleichberechtigte Präsenz von Frauen in allen staatlichen Ämtern und Funktionen erfordert. Da über 100 Jahre Frauenwahlrecht und über 70 Jahre Grundgesetz die verfassungsrechtlich erforderliche Gleichberechtigung nicht befördern konnten, werden gesetzliche Quotenregelungen erforderlich sein, um einen verfassungsgemäßen Zustand in allen staatlichen Institutionen zu erreichen.<sup>120</sup>

## 2. Staatsämter: Judikative und Exekutive

Die Reproduktion der Geschlechterungleichheit in staatlichen Institutionen ist nicht nur in legislativen Organen, sondern auch in den judikativen und exekutiven Staatsgewalten zu beobachten. Während über das Wahlrecht ein institutioneller Mechanismus identifiziert wurde, der potentiell einer Unterrepräsentation der weiblichen Bevölkerung in Parlamenten entgegenwirken kann, steht die Diskussion um inklusive Strukturen in der Judikative und Exekutive noch ganz am Anfang. Die Abwesenheit von weiblichen Subjekten in den hohen Ämtern der Judikative und Exekutive verweist jedoch auf exklusive Strukturen der Staatsorganisation.<sup>121</sup>

Zum Teil wird dies in jüngeren Verfassungen zum Thema gemacht. So adressiert etwa die Südafrikanische Verfassung von 1996 die Exklusivität von Staatsämtern und formuliert das Gebot staatliche Ämter in Reflexion der gesellschaftlichen Diversität zu besetzen: »Public administration must be broadly representative of the South African people, with employment and personnel management practices based on ability, objectivity, fairness,

120 Eine Diskussion um die faire Repräsentation von Frauen in staatlichen Institutionen kann jedoch nur den Anfang einer Diskussion um geschlechtergerechte und minderheitengerechte Repräsentation sein, siehe dazu *Mangold*, in: Schuler-Harms, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem.

121 Für die variierende Präsenz von Frauen in den verschiedenen europäischen Institutionen *Hoecker*, Frauen und das institutionelle Europa.

and the need to redress the imbalances of the past to achieve broad representation.« (*section 195.1.i*) Und in Bezug auf die Judikative: »Any appropriately qualified woman or man who is a fit and proper person may be appointed as a judicial officer. (...) The need for the judiciary to reflect broadly the racial and gender composition of South Africa must be considered when judicial officers are appointed.« (*section 174.1, 2*)<sup>122</sup>

Helen Irving erklärt die fehlende Präsenz von Frauen in hohen Staatspositionen der Judikative und Exekutive mit den informellen Ernennungsverfahren. Aufgrund der *endogenous recognition rule*, nach der Menschen solche, die ihnen ähnlich sind, als erfolgreich ansehen und auswählen, stellen informalisierte Ernennungsverfahren eine strukturelle Hürde für Frauen in männlich dominierten Judikativen und Exekutiven dar: »Where accession to office depends on the choice or preferences of those already in power, the culture will tend to perpetuate what is already entrenched.«<sup>123</sup> So bestimmen in parlamentarischen Systemen informelle Parteiregeln, in präsidentiellen Systemen der Präsident/die Präsidentin die Besetzung der Ministerämter. Nach dem Grundgesetz werden die Bundesminister beispielsweise auf Vorschlag der Bundeskanzlerin vom Bundespräsidenten ernannt (Art. 64 GG). Obwohl männlich beherrschte Staatsorgane als alltägliches Phänomen die Chancen für Frauen als Ministerin oder Verfassungsrichterin ernannt zu werden reduzieren, stellen Quoten für die Kabinettsbildung oder die hohen Gerichte bisher eine noch kaum verbreitete Idee dar. Im Folgenden wird die fehlende Präsenz von Frauen in den Spitzenpositionen hinsichtlich der Verfassungsgerichtsbarkeit (2.1) und der exekutiven Staatsführung (2.2) diskutiert.

### 2.1 Verfassungsgerichtsbarkeit

Für die Verfassungsgerichtsbarkeit sieht Helen Irving ein inklusives Potential in Kommissionen. Diese könnten in einem formalisierten Verfahren eine Vorauswahl oder auch eine finale Entscheidung treffen und würden es erleichtern, Kandidatinnen als geeignet wahrzunehmen und anzusprechen. Dies würde informalisierte Entscheidungsverfahren einhegen und böte gerade in Präsidialdemokratien, in denen die Präsidentin/der Präsident über die Ernennung entscheide, eine Chance verstärkt Frauen vorzuschlagen.<sup>124</sup>

In Deutschland existiert zwar ein gesetzlich geregeltes Verfahren, dennoch ist die Kandidatenauswahl ganz überwiegend durch Parteikalküle

<sup>122</sup> Dass dies gegen den gesellschaftlichen Sexismus und die Privilegierung von *race* gegenüber *gender* nur bedingt hilft, erläutert Cowan, *University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender and Class* 2006, 291.

<sup>123</sup> Irving, *Gender and the Constitution*, S. 131.

<sup>124</sup> Ebenda, S. 136 f.

bestimmt. Nach Art. 94 GG sind Bundesverfassungsrichter\*innen durch den Bundestag und Bundesrat zu wählen. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz bestimmt, dass die Hälfte der Richter\*innen durch den Bundestag und die andere Hälfte durch den Bundesrat jeweils mit einer 2/3 Mehrheit gewählt werden. Wahlen durch den Bundestag werden durch einen zwölfköpfigen Wahlausschuss vorbereitet, der vertraulich berät und dem Bundestag einen Wahlvorschlag macht. Im Bundesrat werden Anträge mit einem Wahlvorschlag regelmäßig durch die Ministerpräsident\*innen eingebracht. Das Bundesministerium der Justiz führt eine Liste aller Bundesrichter\*innen, die die Voraussetzungen für das Bundesverfassungsrichteramts erfüllen und eine zweite Liste mit allen Personen, die von einer Fraktion des Bundestages, der Bundesregierung oder einer Landesregierung vorgeschlagen wurden und ebenfalls die Voraussetzungen erfüllen, sodass ein breiter Kandidatenpool besteht. Schließlich werden der Präsident und der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts abwechselnd durch den Bundestag und den Bundesrat gewählt.

Die konkrete Berufung erfolgt jedoch durch die politischen Mehrheiten im Bundestag bzw. im Bundesrat. Hier zeigt sich erneut der Einfluss der »Quotenparteien«. Die derzeitigen Bundesverfassungsrichterinnen wurden überwiegend auf Vorschlag der SPD oder Bündnis 90/Die Grünen gewählt.<sup>125</sup> Inzwischen sind von den 16 Richterämtern 7 weiblich besetzt, dies führt zu einem Anteil von 38,8 Prozent (Stand: November 2018). Die Präsidenten- und Vizepräsidentenämter des Bundesverfassungsgerichts waren mit der Ausnahme von Jutta Limbach durchgehend männlich besetzt. Der Bundesverfassungsgerichtspräsident ist »fünfter Mann« im Staat und gehört damit formal zur Staatsspitze.<sup>126</sup>

Da die Nominierung von der Parteipolitik der politisch Verantwortlichen bestimmt wird, könnte sich das Geschlechterverhältnis bei zukünftigen Wahlerfolgen von Parteien, die keine gleichstellungsorientierte Programmatik verfolgen, wieder stärker ungleich entwickeln. Daher stellt sich die Frage nach einer gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Regulierung, um ein gerechtes Geschlechterverhältnis dauerhaft zu gewährleisten – auch bei den Präsidentenämtern.

125 SPD: Monika Hermanns, Gabriele Britz, Doris König, Yvonne Ott; Bündnis 90/Die Grünen/SPD: Susanne Baer; CDU/CSU: Sibylle Kessal-Wulf, Christine Langenfeld.

126 Insgesamt ist festzuhalten, dass in der Justiz der Richterinnenanteil bundesweit bei 42 % liegt. Bei den hohen Bundesgerichten variiert der Anteil je nach Rechtsbereich von etwa 23,7 % beim Bundesfinanzhof (am 31.12.2014) bis zu knapp 39,4 % beim Bundesarbeitsgericht (am 1.1.2015). Die Zahlen basieren auf: *Bundesamt der Justiz*, Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland; *Podolski*, In der Justiz läuft es gut.



## 2.2 Maskuliner Präsidentialismus – femininer Parlamentarismus?

### 2.2.1 McDonagh und Monopoli: autonome Exekutive

In der Literatur wird diskutiert, inwieweit die Strukturentscheidung zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus geschlechtsspezifische Effekte zeitigt. Während Helen Irving festhält, dass es empirisch nicht belegt ist, dass parlamentarische System mit einer größeren Wahrscheinlichkeit weibliche Regierungschefinnen hervorbringen als präsidentielle Systeme,<sup>127</sup> wollen Eileen McDonagh und Paula A. Monopoli die maskuline Prägung des U.S.-amerikanischen Systems als Erklärungsansatz für die Abwesenheit von Frauen in der exekutiven Führungsspitze heranziehen. Sie sehen im vergeschlechtlichten Charakter der politischen Strukturen – insbesondere in der Grenzziehung zwischen legislativer und exekutiver Macht – eine wesentliche Erklärung für die Unterrepräsentation des weiblichen Geschlechts in politischen Führungssämtern.<sup>128</sup>

Die starke Exekutive, repräsentiert in der Figur des Präsidenten, sei männlich konnotiert und vermittele dem Wahlvolk, dass maskulin assoziierte Attribute für die Ausübung staatlicher Ämter erforderlich sein. Geschlechterstereotype, die Macht und Führung dem Maskulinen zuschreiben, führen dazu, dass Frauen nicht in derselben Weise als geeignete Kandidatinnen wahrgenommen werden. Wenn sie jedoch selbstbewusst aufträten, dann moniere die Öffentlichkeit dies oftmals als männlich.<sup>129</sup>

McDonagh und Monopoli identifizieren aggressive, autonome Verhaltensmuster als maskulin, relationale als feminin und parallelisieren erstere mit dem zentralisierten exekutiven Machzentrum und zweitere mit der auf die Wählerschaft bezogenen Logik des Parlaments. Das politische System der USA sei durch die starke, unitäre, vom Parlament weitgehend unabhängige Exekutive und damit von maskuliner Rationalität dominiert. Dies zeige sich insbesondere durch die Verbindung von Staatsoberhaupt und Regierungschef in der Person des Präsidenten und seiner Aufgabe als *Commander in Chief*: »(B)ut by vesting the president with the Commander-in-Chief power, they also retained the connection between the legitimacy of the president's claim to govern with

127 Irving, *Gender and the Constitution*, S. 132.

128 McDonagh/Monopoli, in: Baines/Barak-Erez/Kahana, *The Gendered State and Women's Political Leadership*, S. 176 ff.

129 Monopoli, *The Yale Law Journal* 2006, 2643 (2643); für die kritische Berichterstattung über Merkel aufgrund ihres Abweichens vom traditionellen Frauenbild Kinzig, *Auf dem Weg zur Macht?*, S. 64.

the ancient claim of rulers' willingness to fight in battle for those they ruled.«<sup>130</sup> In anderen Präsidialdemokratien sei die exekutive Macht fragmentierter, insbesondere durch die stärkere Verbindung zum Parlament und einer Trennung von Staatsoberhaupt und Regierungschef: »Executive organization that connects executive authority to the legislative branch of government tempers the gendering of the executive as solely male in character.«<sup>131</sup>

Inwieweit die Thesen von MacDonagh und Monopoli einer empirischen Überprüfung standhalten, ist vorliegend unklar, dennoch versuchen sie als eine der wenigen Autorinnen, in der vergeschlechtlichten Codierung staatlicher Strukturen und ihrer kulturellen Eingebundenheit in Geschlechterstereotype Erklärungen für die Unterrepräsentation von Frauen zu finden. Zu bedenken ist jedoch, dass aufgrund der Trennung von Präsidentenamt und Parlament der Präsident in den USA keine gesicherte Mehrheit im *Congress* hat und z.B. bei Gesetzesinitiativen als auch für die Benennung von Richter\*innen für den *U.S. Supreme Court* auf politisch zugewandte Mehrheiten angewiesen ist. Daher ist das Bild von MacDonagh und Monopoli fragmentierter als es zunächst erscheinen mag. Darüber hinaus ist festzustellen, dass Führungssämter in parlamentarischen Systemen ähnlich stark maskulin imaginiert werden und hinderlich für weibliche Karrieren in der Politik sind. Dies lässt sich gut am deutschen Parlamentarismus mit der Überrepräsentation von männlichen Amtsträgern in der Staatsführung zeigen (2.2.2 ff.).

### 2.2.2 Bundespräsidentenamt

Für das Bundespräsidentenamt, das in der grundgesetzlichen Ordnung über vergleichsweise wenige Machtkompetenzen verfügt und primär als Repräsentationsamt ausgestaltet ist, lässt sich wie beim U.S.-amerikanischen Präsidentenamt eine Nichtberücksichtigung von Frauen beobachten. In Deutschland wird der Bundespräsident nicht direkt vom Wahlvolk, sondern von der Bundesversammlung, bestehend zur Hälfte aus Mitgliedern des Bundestages und aus Entsandten der Landtage, gewählt (Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG). Die Auswahl eines erfolgreichen Kandidaten erfolgt durch die Führungsspitzen der Parteien. Diese informalisierte Kandidatensuche hat in siebenzig Jahren Bundesrepublik zu keiner Bundespräsidentin geführt. Zwar wird regelmäßig eine Frau als Kandidatin aufgestellt, dies geschah bisher jedoch allein durch die in der Bundesversammlung unterlegenen Parteien, die, so der Vorwurf, durch erfolglose

130 *McDonagh/Monopoli*, in: Baines/Barak-Erez/Kahana, *The Gendered State and Women's Political Leadership*, S. 177.

131 Ebenda, S. 178.

Kandidatinnenvorschläge ihr geschlechterpolitisches Image aufbessern wollen würden.<sup>132</sup>

### 2.2.3 Bundeskanzleramt

Wie von Eileen MacDonagh und Paula A. Monopoli präferiert wird im deutschen parlamentarischen System die Bundeskanzlerin/der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt. Dennoch ist auch hier zu beobachten, dass in der Vergangenheit fast ausschließlich Männer zu Spitzenkandidaten durch die politisch überlegenen Parteien ernannt wurden. Wie beim Bundespräsidentenamt findet die Kandidatenauswahl informell durch die Parteispitzen statt. Dass Angela Merkel 2005 als erste Frau zur Bundeskanzlerin durch die Große Koalition gewählt wurde und auch im Bundestagswahlkampf 2017 erneut als Spitzenkandidatin der CDU/CSU angetreten ist, ist wohl mehr durch eine spezifisch-historische Konstellation als durch geschlechtergerechte Parteipolitik zu erklären.<sup>133</sup>

### 2.2.4 Bundesministerämter

Für die Ernennung von Minister\*innen existiert ebenso wenig ein formalisiertes Verfahren. Sie erfolgt durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundeskanzlerin und unterliegt daher erneut parteiinternen Kalkülen (Art. 64 Abs. 1 GG). Bis in die 1990er Jahre wurden jeweils ein bis zwei Frauen für feminin codierte Ministerien benannt (z. B. Gesundheit, Familie/Jugend/Senioren). Inzwischen wurden auch Ministerien, wie das Justiz- und das Arbeits- und Sozialministerium, von Ministerinnen geleitet. Seit der rot-grünen Regierungsübernahme 1998 pendelt sich der Ministerinnenanteil analog zu den Parlamenten bei etwa einem Drittel ein. Im zweiten Schröder-Kabinett lag er sogar bei etwa 46 Prozent. Die *hart politics* – also Außen-, Innen-, Finanz-, Wirtschafts- und Verteidigungspolitik – bleiben jedoch, im Sinne der geschlechtlichen Codierung wie Eileen MacDonagh und Paula A. Monopoli sie für das Präsidentenamt beobachtet haben, eine Männerdomäne. Die

132 *Kinzig*, Auf dem Weg zur Macht?, S. 65 ff.

133 Ihr schneller Aufstieg nach dem Zusammenbruch der Deutschen Demokratischen Republik wird regelmäßig dadurch erklärt, dass sie durch Kohl gefördert wurde, da sie drei Faktoren zugleich abdeckte: jung, ostdeutsch, weiblich, und daher auch ihren westdeutschen Parteikollegen in dieser Hinsicht wenig Konkurrenz machte. Weiterhin werden ihre Distanz zur CDU-Spendenaffäre, die anhaltende Schwäche ihrer männlichen Parteikollegen, ihre untypische Geschlechterperformance sowie ihr Machtinstinkt als Gründe genannt.

Übernahme des Verteidigungsministeriums durch Ursula von der Leyen im Dezember 2013 sorgte daher für Aufsehen in der öffentlichen Debatte. Anfang 2017 übernahm Brigitte Zypries übergangsweise bis zur Bundestagswahl im Herbst 2017 das Wirtschaftsressort, musste dies aber nach der Bundestagswahl wieder an einen Kollegen der CDU abgeben. Die geschlechtliche Aufteilung der Ressortzuständigkeiten nach der Bundestagswahl 2017 lässt sich am Beispiel der SPD illustrieren: Die Zuständigkeiten für Außenpolitik, Finanzen und Arbeit gingen an Kandidaten, die Zuständigkeit für Justiz, Familie und Umwelt an Kandidatinnen.

Bei der nachgeschalteten Hierarchieebene der parlamentarischen und beamteten Staatssekretärsämter wird noch nicht einmal das übliche Drittel erreicht. Von den seit 1949 ernannten 692 beamteten Staatssekretären waren nur 3 Prozent weiblich. Pointiert kommt dieses Ungleichgewicht in dem von der Zeitung »Die Zeit« recherchierten Umstand zum Ausdruck, dass es unter den beamteten Staatssekretär\*innen mehr Männer mit dem Vornamen Hans (24) als Staatssekretärinnen (19) gab. Auch die Leitung der Bundesbehörden sowie die Abteilungsleitungen in der Staatsverwaltung sind ganz überwiegend an Männer vergeben.<sup>134</sup>

### 2.2.5 Ministerpräsidentenämter

Die fehlende Präsenz des weiblichen Geschlechts setzt sich auf der Regierungsebene der sechzehn Länder fort. Erst 1993 wurde mit Heide Simonis (SPD) die erste Frau zur Ministerpräsidentin in Schleswig-Holstein gewählt. Sie war mehrere Perioden im Amt bis im Jahr 2005, trotz eines durch den Südschleswigischen Wählerbund tolerierten Regierungsbündnisses mit Bündnis90/Die Grünen, ihre Wiederwahl scheiterte. Ähnlich erging es Andrea Ypsilanti (SPD), die 2008 in Hessen eine rot-rot-grüne Regierung bilden wollte, aber ebenso am Fehlen einer Stimme aus dem eigenen Lager scheiterte. Erst 2009 wurde mit Christine Lieberknecht (CDU) in Thüringen erneut eine Ministerpräsidentin gewählt. Nach der Abwahl von Hannelore Kraft (SPD) in Nordrhein-Westfalen und dem Wechsel von Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU) in die Bundespolitik sind im Jahr 2018 mit Malu Dreyer (SPD) in Rheinland-Pfalz und Manuela Schwesig (SPD) in Mecklenburg-Vorpommern nur 12,5 Prozent der Ministerpräsidentenämter weiblich besetzt.

<sup>134</sup> Biermann u.a., Die Hans Bremse, Die Zeit v. 8.10.2018, mit weiteren Zahlen zu den einzelnen Bundesministerien und Bundesbehörden.

## 2.2.6 Zusammenfassung

Im Ergebnis scheinen – im Hinblick auf das Bundespräsidentenamt, das Bundeskanzleramt und die Ministerposten sowie die Ministerpräsidentenämter der Länder – die Parteistrukturen der parlamentarischen Demokratie nicht viel weniger von den asymmetrischen Geschlechterbeziehungen und Geschlechterstereotypen bestimmt zu sein als das von Eileen MacDonagh und Paula A. Monopoli kritisierte Präsidialsystem der USA. Es fehlt an institutionellen Mechanismen, die die Präsenz von Frauen in staatlichen Führungspositionen sicherstellen sowie an einer post-patriarchalen politischen Kultur, um den historischen Ausschluss von Frauen aus der politischen Öffentlichkeit zu überwinden. Derzeit können sich die ungleichen Geschlechterbeziehungen in staatliche Institutionen ungehindert einschreiben. Eine Thematisierung dieser Ungleichheit in der Verfassungswissenschaft oder Verfassungspraxis ist jedoch nicht zu beobachten. Die Dimension der Repräsentation bleibt dethematisiert. Eine Perspektive, um dieses Ungleichgewicht als Verfassungsfrage zu adressieren, bietet die bereits dargestellte relationale Interpretation des Demokratieprinzips.