

Lernen aus dem „Globalen Süden“?

Gleichheits- und repräsentationstheoretische Grundlagen von Parität in Kenia und Ruanda

Saskia Westermann

Abstract: Im deutschen Diskurs um Parität wird die Einführung einer Quotenregelung von der herrschenden Meinung als Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit und Parteienfreiheit abgelehnt. Dabei steht im Fokus der Debatte nicht die demokratische Gleichheit, sondern die formale Rechtsgleichheit. Dieser Beitrag argumentiert, dass damit das Potential von Art. 3 Abs. 2 GG als transformatives und inklusives Zukunftsverfassungsrecht verkannt wird. Dafür werden anhand eines Vergleichs der kenianischen und der ruandischen Verfassung zunächst verschiedene verfassungstheoretische Konzeptionen von Parität dargestellt und anschließend die rechtlichen Mechanismen zu ihrer Verwirklichung vergleichend evaluiert. Damit wird aufgezeigt, welches Transformationspotential dem Gleichheitsbegriff zukommt, wenn dieser materiell begriffen und durch eine Gewährleistungsdimension dogmatisch aufgewertet wird.

I. Einleitung: Repräsentation, Gleichheit und die Frage nach der Quote

Repräsentation als zentraler Prozess der Über- und Umsetzung des demokratisch artikulierten Willens der Bürger*innen in Entscheidungsstrukturen des politischen Raums, die den institutionellen Rahmen für die Verhandlung jeder gesellschaftlichen Frage bilden, ist in repräsentativen Demokratien eine essentielle Voraussetzung für die Teilhabe eines jeden gesellschaftlichen Individuums an der Verfassungsgemeinschaft insgesamt; die Legitimität von Staatsmacht steht in unmittelbarer Abhängigkeit von ihrer Funktionsfähigkeit. Dabei sind die mit dem Begriff verbundenen Konzeptionen ebenso vielfältig, komplex und oft implizit, wie sie bedeutsam sind. Die Frage, wer durch wen wie repräsentiert wird und wie die Funktionsfähigkeit des Vorgangs evaluiert werden soll und kann, stellt dementsprechend ein multidimensionales Forschungsfeld an der Schnittstelle von Philosophie, Politik-, Sozial- und Rechtswissenschaft dar.¹

1 Grundlegend zum Begriff der Repräsentation: H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley 1967. Zur (politischen) Bedeutung von Begriff und Konzeptionen statt

Besondere Beachtung erfahren der Begriff der Repräsentation und ihre Konzeption gerade in Zeiten von Politikverdrossenheit und Identitätspolitik im Nexus mit (bürgerlicher) Gleichheit und (sozialer) Gerechtigkeit als weiteren Grundprinzipien sog. moderner Demokratien. Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte steht dabei auch in Deutschland seit Jahren verstärkt die Geschlechterparität² in Wahlämtern, insbesondere Parlamenten.³ Denn während die geschlechtsunabhängige Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Parlamentswahlen inzwischen weltweit als „sine qua non of inclusion“⁴ gilt, ist nach wie vor nicht nur in Deutschland umstritten, ob und wie (Geschlechter-)Gleichheit über diese formal-rechtliche Gleichstellung hinaus in Repräsentationsmechanismen Ausdruck finden muss. Dabei sind im Wesentlichen zwei Auffassungen zu unterscheiden: Einerseits wird mit einem unitär-abstrakten Verständnis von Volkssouveränität, das in einem liberalen, prozessual-interessenpluralistischen Repräsentationsmodell und abstrakt-formaler Gleichheit wurzelt, die Einführung einer (Geschlechter-)Quote als Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit und -freiheit sowie die Parteifreiheit abgelehnt.⁵ Vielmehr soll durch vermeintlich neutrale Wahlrechtsgesetze die rein formale Gleichheit der Staatsbürger*innen beim Wahlvorgang prozessual gewährleistet werden, „[a]uf ein gerechtes Wahlergebnis [Hervorh. i.O.] kommt es nicht an“.⁶ Dieser Auffassung wesentlich zugrunde liegt die Vorstellung, dass Abgeordnete weder Vertreter*innen spezifischer Gruppen noch imperativ an die Interessen bestimm-

vieler: I. Shapiro et al., Political Representation, Cambridge 2010; für den deutschsprachigen Kontext: B. Hierath, Repräsentation und Gleichheit, Wiesbaden 2001, S. 56, jeweils m.w.N.

- 2 Geschlecht wird hier als Rechtskategorie entsprechend dem jeweils untersuchten Rechtssystem als *Gender* oder *Sex* begriffen. Aus dem jeweiligen Personenstands- und Wahlrecht ergibt sich auch die Verwendung der überwiegend binär konstruierten Kategorien „Frau“ und „Mann“. Soweit nicht an ein konkretes Rechtsverständnis anzuknüpfen ist, lege ich einen schwachen, nicht-essentialisierenden Gruppenbegriff zugrunde, der sich nicht über biologistische Kriterien oder einen vermeintlich authentischen homogenen Willen, sondern über ein potentiell geteiltes Erfahrungswissen und einen historisch umkämpften strukturellen Ausschluss definiert.
- 3 Statt vieler: A. Klafki, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856.
- 4 H. Irving, Gender and the constitution, New York 2008, S. 109.
- 5 So auch von der in Deutschland wohl h.M., vgl. bspw. C. Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 258 mit Ausführungen zum historischen Hintergrund dieser Auffassung.
- 6 C. Röhner, Unitäres Volk oder Parität? Für eine materiale Perspektive auf die Demokratie, Verfassungsblog 04.01.2019, <https://verfassungsblog.de/unitaeres-volk-oder-paritaet-fuer-eine-materiale-perspektive-auf-die-demokratie/> (30.09.2024).

ter Kollektive gebunden seien und daher die Gesamtheit der Abgeordneten die Gesamtheit des Demos repräsentiere, der unitär als eine homogene Einheit konstruiert wird. Repräsentationsdefizite sind folglich unmöglich; Gleichheit und Repräsentation werden insgesamt als unabhängig von dem konkreten gesellschaftlichen Kontext und realen Ungleichheitsachsen wie Geschlecht, Klasse, Behinderung oder *race* konstruiert.

Demgegenüber steht andererseits eine relational-konkrete Perspektive, die den Demos nicht als eine homogene Gesellschaft (abstrakt) Gleicher versteht, sondern mit einem materialen Gleichheitsbegriff die Anerkennung und demokratietheoretische Berücksichtigung einer asymmetrischen Realität als Folge historisch exklusiver staatlicher Strukturen fordert.⁷ Gleichbehandlung und -stellung seien nicht nur formal-abstrakt, sondern material-konkret als auf die Beseitigung tatsächlicher Nachteile gerichtet zu begreifen. Folgerichtig könne auch Repräsentation nicht hiervon isoliert abstrakt betrachtet und rein prozessual-interessenpluralistisch konstruiert werden. Vielmehr wirkten fortbestehende Diskriminierungsachsen in vermeintlich neutral konzipierten politischen Prozessen (mittelbar) benachteiligend. Eine gleichberechtigte Präsenz vormals ausgeschlossener Subjekte (bspw. Frauen) sei also demokratietheoretisch geboten, um deren gleichberechtigte Teilhabe an der Herrschaftsgewalt zu gewährleisten.⁸

Neben diese demokratietheoretischen Argumente treten insbesondere im politischen Diskurs die einer paritätischen Repräsentation zugeschriebenen und vielfältig erforschten praktischen Auswirkungen:⁹ Die quantitativ größere Präsenz von Frauen (*deskriptive* Dimension) führe zu einer stärkeren politischen Berücksichtigung sog. Fraueninteressen¹⁰ (*substantielle*

7 Vgl. insb. *Irving*, *Constitution* (Fn. 4), S. 116. In Deutschland u.a. dargestellt und dogmatisch aufgearbeitet von *Röhner*, *Ungleichheit* (Fn. 5); *L. Volk*, *Paritätisches Wahlrecht*, Tübingen 2022.

8 Grundlegend hierzu *A. Phillips*, *The Politics of Presence*, Oxford 1998. Ziel sei dabei wohlgemerkt nicht ein ständisches Repräsentationsmodell, sondern die Transformation historisch exklusiver Strukturen in inklusive als demokratisches Prinzip, vgl. *Röhner*, *Ungleichheit* (Fn. 5).

9 Dem Grunde nach sind die nachfolgend dargestellten Auswirkungen unbestritten, allerdings besteht sowohl über ihr Ausmaß und die konkreten Wirkzusammenhänge als auch potentiell negative Nebeneffekte Uneinigkeit. Einen Überblick m.w.N. bieten statt vieler: *M. C. Escobar-Lemmon/M. M. Taylor-Robinson* (Hrsg.), *Representation: The Case of Women*, New York 2014; *J. Lovenduski* (Hrsg.), *State Feminism and Political Representation*, New York 2005.

10 Dieser geläufige Begriff ist aufgrund seiner essentialisierenden Wirkung (bestenfalls) mit Vorsicht zu verwenden, s. Ausführungen in Fn. 2. Zur Kritik an essentialisieren-

Dimension) und fördere damit die Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft insgesamt.¹¹ Die *symbolische* Dimension dieser Repräsentation wirke sich außerdem positiv auf die politischen Einstellungen und Aktivitäten von Bürger*innen im Allgemeinen sowie insbesondere das Selbstwertgefühl, Selbstvertrauen und die Motivation von Mädchen und Frauen aus, wodurch das politische Engagement von Wähler*innen und der Kontakt von Bürger*innen mit ihren politischen Vertreter*innen gestärkt und Politikverdrossenheit gemindert werde.¹² Darüber hinaus beeinflusse die Anwesenheit weiblicher Abgeordneter auch das Verhalten ihrer männlichen Kollegen und bedinge so Veränderungen in der Institution selbst sowie in der von ihr betriebenen Politik – unabhängig vom individuellen Engagement der weiblichen Abgeordneten für frauenpolitische Maßnahmen.¹³

Demzufolge birgt das Wahlrecht als prozessuale Ausgestaltung einer formalisierten Partizipationsform ein integratives Transformationspotential, das beispielhaft den materiellen Gehalt des Staatsorganisationsrechts und seine Bedeutung als „Zukunftsverfassungsrecht“ verdeutlicht: Zwar verändert (Verfassungs-)Recht nicht unmittelbar individuelle Einstellungen der Bürger*innen, dennoch kann es strukturelle und institutionelle Verbesserungen der gesellschaftlichen Verhältnisse bewirken und so durch sog.

den Effekten und der unzureichenden Berücksichtigung von Mehrfachdiskriminierungen vgl. bspw. G. Bauer/H. E. Britton (Hrsg.), *Women in African Parliaments*, Boulder 2006; R. E. Matland, *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, in: J. Ballington/A. M. Karam (Hrsg.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm 2005, S. 93; A. M. Tripp *et al.*, *In Pursuit of Equal Political Representation*, in: A. M. Tripp *et al.* (Hrsg.), *African Women's Movements*, Cambridge 2008, S. 140.

11 So belegt u.a. von D. Dahlerup *et al.* (Hrsg.), *Atlas of electoral gender quotas*, Stockholm 2013; M. N. Htun/M. P. Jones, *Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America*, in: N. Craske/M. Molyneux (Hrsg.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, London 2014, S. 32.

12 Vgl. bspw. S. Childs/M. L. Krook, *Gender and Politics: The State of the Art*, Politics 2006, 18; M. Nanivadekar, *Are Quotas a Good Idea? The Indian Experience with Reserved Seats for Women*, Politics & Gender 2006, 119. Bei den vorliegenden Studien handelt es sich allerdings mehrheitlich um zeitlich begrenzte Einzelfallanalysen, was die Verallgemeinerung der Ergebnisse erschwert. Vgl. zur kritischen Evaluierung sonstiger Faktoren: P. Zetterberg, *Do Gender Quotas Foster Women's Political Engagement?*, Political Research Quarterly 2009, 715.

13 K. A. Bratton, *Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislatures*, Politics & Gender 2005, 97 (122 f.).

social and constitutional engineering zur Beseitigung von Ungleichheiten beitragen.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser demokratietheoretischen wie sozio-politischen Erwägungen wird die Erhöhung der nach wie vor weltweit niedrigen quantitativen Repräsentation von Frauen in Parlamenten als bedeutsam für die Stärkung demokratischer Prinzipien und die gesellschaftliche Gleichstellung der Geschlechter erachtet.¹⁵ Die hierzulande mehrheitlich abgelehnten Quotenregelungen wurden daher als entscheidender „fast track“-Faktor¹⁶ seit den 1990er Jahren in insgesamt 80 Staaten eingeführt;¹⁷ jedes Jahr folgen weitere.¹⁸

Kaum im jedenfalls europäischen Bewusstsein verankert ist dabei offenbar,¹⁹ dass von den zehn Ländern mit der höchsten Frauenquote im Parlament sieben dem „Globalen Süden“ zugerechnet werden.²⁰ Auf Platz 1 steht seit 2008 Ruanda mit nach den jüngsten Wahlen im Juli 2024 knapp 64 Prozent Frauen in der *Chambre des Députés*²¹ und auch in weiteren jüngeren Verfassungen Ostafrikas wurden gesetzliche Geschlechterquoten eingeführt. So ist in Kenia seit 2010 eine sog. *hybride Gender Rule* aus re-

14 Vgl. bspw.: *Irving*, Constitution (Fn. 4), S. 116; Lovenduski, State Feminism (Fn. 9), *K. M. Sullivan*, Constitutionalizing Women's Equality, *California Law Review* 2002, 735.

15 Nach wie vor liegt der Anteil der Parlamentarierinnen bei durchschnittlich nur knapp 27 % weltweit, im Bundestag sind es gegenwärtig rückläufig 35 %. Vgl. Inter-Parliamentary Union (IPU), *Women in Parliament in 2023*, Genf 2024, S. 1, 15.

16 „Fast track“-Mechanismen wie Quoten sollen langwierige (und überdies zweifelhaft) „bottom up“-Entwicklungen paritätischer Repräsentation durch entsprechende Gesetzgebung beschleunigen, vgl. *A. Tripp/D. Konaté/C. Lowe-Morna*, Sub-Saharan Africa: On the fast track to women's political representation, in: D. Dahlerup (Hrsg.), *Women, Quotas and Politics*, New York 2006, S. 112.

17 Als erste Staaten führten Argentinien 1993 und Nepal 1995 entsprechende Regelungen ein. Inzwischen existieren in 13 Staaten gesetzliche Vorgaben zu reservierten Sitzen und in 76 Kandidat*innen-Quoten, weitere vier Staaten wenden beides an, vgl. UN Gender Quota Portal, <https://genderquota.org/> (30.09.2024); ebenso: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Gender Quotas Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database> (30.09.2024).

18 Vgl. IPU, *Women 2023* (Fn. 15). Allerdings hat mit Tunesien 2023 auch ein Staat bereits bestehende Gesetzgebung wieder aufgehoben.

19 Kritisch angemerkt bspw. von *G. Bauer*, 'Let there be a Balance': Women in African Parliaments, *Political Studies Review* 2012, 370.

20 S. UN Gender Quota Portal und International IDEA Database (Fn. 17).

21 Die offiziellen Wahlergebnisse für die Wahl vom 15. Juli 2024 sind abrufbar über die National Elections Commission, <https://nec.gov.rw/amatora/en/home/> (30.09.2024).

servierten Sitzen und Quoten für Frauen²² in politischen Gremien Bestandteil der Verfassung. Diese unterscheidet sich von der ruandischen jedoch nicht nur in der konkreten rechtlichen Ausgestaltung, sondern auch ihrer Wirkung: Der Frauenanteil in der kenianischen *National Assembly* liegt weiterhin bei nur 23 Prozent.²³ Gleichzeitig gilt Kenia als demokratisch ambitionierter progressiver Vorreiter und Anker in der Region, während das ruandische Regime wegen Unterdrückung der politischen Opposition und Menschenrechtsverletzungen sowie zunehmender Autokratie in der Kritik steht.

Um den deutschen Diskurs neu zu befruchten und verschiedene Wege zu paritätischer Repräsentation zu evaluieren, bietet es sich also durchaus an, auch einmal Richtung Süden über den europäischen Tellerrand zu blicken und die *Gender Rules* und Verfassungskonzeptionen von Gleichheit und Repräsentation in Kenia und Ruanda zu betrachten.

Dafür werden nach einer knappen Kontextualisierung der Verfassungsentstehung in beiden Staaten (1.) zunächst die verfassungstheoretischen Konzeptionen von Gleichheit und Repräsentation sowie die dogmatischen Begründungen der jeweiligen *Gender Rules* identifiziert und deren theoretische Transformationspotential analysiert (2.), bevor dessen praktische Verwirklichung im Rahmen der verschiedenen rechtlichen Mechanismen vergleichend evaluiert wird (3.).²⁴

22 In Kenia und Ruanda ist rechtlich an ein binäres Geschlechterverständnis anzuknüpfen.

23 IPU Parline Data, <https://data.ipu.org/> (30.09.2024).

24 Das nachfolgend Dargestellte basiert auf vorläufigen Erkenntnissen eines Dissertationsprojekts. Der hierin angestellte Rechtsvergleich erfolgt unter einer methodischen Reflektion der eigenen Positionalität, die sich und die untersuchten Settings bewusst in Bezug setzt zu und abgrenzt von epistemischen nordwestlichen Annahmen des liberalen Legalismus unter besonderer Beachtung von post-/anti-kolonialer Kritik. Zugrunde liegt der Untersuchung eine feministische Rechtskritik und Methodik mit intersektionaler Betrachtungsweise, vgl. bspw. K. T. Bartlett, *Feminist Legal Methods*, Harvard Law Review 1990, 829; L. Foljanty/U. Lembke (Hrsg.), *Feministische Rechtswissenschaft*, Baden-Baden 2012; H. Irving, *Drafting, Design and Gender*, in: T. Ginsburg/R. Dixon (Hrsg.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham/Northampton 2011; A. S. Manji, *Imagining Women's 'Legal World': Towards a Feminist Theory of Legal Pluralism in Africa*, Social & Legal Studies 1999, 435.

II. Vergleichende Analyse

1. Entstehung der Verfassungen

Wie in vielen, insbesondere postkolonialen Staaten wurden auch in Kenia und Ruanda nach dem Ende des Kalten Krieges Forderungen nach Machtteilhabe und Demokratisierung laut und in der Folge Verfassungsreformen angestoßen. In beiden Fällen erwiesen sich diese allerdings als zunächst nicht erfolgreich.

In Ruanda flammte nach der Implementierung einer neuen Verfassung im Jahr 1991 der seit 1990 andauernde Bürgerkrieg, der durch die Reformen eigentlich befriedet werden sollte, erneut auf und kulminierte im Genozid von 1994. Im Rahmen der hieran anschließenden Konsolidierungsperiode setzte die Übergangsregierung eine Verfassungskommission ein, deren Entwurf 2003 in einem Referendum angenommen wurde.

In Kenia wurde 2005 ein stark politisierter Verfassungsentwurf nach heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen in einem Referendum abgelehnt. Den sich 2007 anschließenden Präsidentschaftswahlen folgten nicht zuletzt aufgrund offensichtlicher Wahlfälschungen landesweit gewaltsame Proteste, wobei der Schwerpunkt in mehreren Regionen auf ethnisch motivierter Gewalt lag. Ähnlich wie in Ruanda, wenngleich in gänzlich anderen Dimensionen, wurden Angehörige der von den Kolonialmächten favorisierten und daher vormals politisch dominierenden Bevölkerungsgruppe getötet. 2008 wurde als Teil der Befriedung die Arbeit an einer Verfassungsreform erneut auf- und der Entwurf 2010 in einem Referendum angenommen.

Sowohl in Ruanda als auch in Kenia sollte die Einführung der neuen Verfassung einen Bruch mit der Vergangenheit verdeutlichen. Im Mittelpunkt der jeweiligen Prozesse standen die allgemeine Befriedung sowie die Schaffung einer nationalen Einheit, wofür insbesondere die Prinzipien der Machtteilung, politischer Teilhabe und allgemeiner Gleichheit eingeführt bzw. gestärkt wurden. Dabei ist bemerkenswert, dass in Ruanda der betont autochthon gestaltete Reformprozess durch die aus dem Bürgerkrieg als „Siegerin“ hervorgegangene Ruandische Patriotische Front (RPF) stark *top-down* kontrolliert wurde, während in Kenia Regierung und Opposition eine Koalitionsregierung bildeten, die eine unabhängige Kommission, der auch Expert*innen anderer afrikanischer Länder angehörten, einsetzte und die Zivilgesellschaft stark einbezog.

2. Theoretisches Potential des Gleichheits- und Repräsentationsbegriffs

a) Ruanda: Der „Umbrella of Sameness“ und die „Non-Ethnic Peacemaker“

In Ruanda setzte sich vor dem historischen Hintergrund des Genozids in der Verfassung ein allgemeines Gleichheitsverständnis durch, das tief in der Ablehnung von Merkmalen wurzelt, die als „trennend“ rezipiert werden: So gilt hier Identifikation bpsw. über ethnische Zugehörigkeit als „gefährlich“. Gesellschaftliche Diversität entlang verschiedener Identitätsachsen wird vorrangig als negativ begriffen; Recht und Gesellschaft sollen vielmehr „blind“ gegenüber Unterschieden sein.²⁵ Anhaltspunkte für ein entsprechendes dogmatisches Verständnis finden sich im Konzept der *national unity*, das in der Verfassung u.a. in den *fundamental principles* des Art. 10 verankert ist: „The State of Rwanda commits itself to upholding the following fundamental principles and ensuring their respect:[...] eradication of discrimination and divisionism based on ethnicity, region or on any other ground as well as promotion of national unity.“ Unter Verweis hierauf wird nicht nur in den Art. 15 und 16 jede Form der Diskriminierung verboten, sondern darüber hinaus eine in „unified sameness“ geeinte Nation abstrakt gleicher Subjekte konstruiert.²⁶ Hieraus lässt sich ein dem Grunde nach dem herrschenden nord-westlichen Verständnis entsprechendes, formal-abstraktes Gleichheits- und egalitär-liberales Subjekt- und Demokratiekonzept ableiten, das gesellschaftliche Diversität und Ungleichheit unter einem rechtlichen „umbrella of sameness“²⁷ unsichtbar macht. In Übereinstimmung damit repräsentiert gem. Art. 65 jedes einzelne Parlamentsmitglied die „nation as a whole and not only those who elected or nominated him or her [...]“. Hieraus lässt sich ein homogen-unitäres Volks- sowie abstraktes, prozessual-interessenpluralistisches Repräsentationsverständnis ableiten, das den Vorgang der Repräsentation als unabhängig von der konkreten Person der individuellen Abgeordneten begreift.

In scheinbarem Widerspruch sieht Art. 62 vor, dass im Parlament „the principle of representation of various categories“ entsprechend einschlägiger Verfassungs- und sonstiger Normen zu berücksichtigen sei. Damit wird insbesondere auf die *Gender Rule* der Art. 10(4), 75(2) verwiesen: Hiernach sind wenigstens 30 Prozent aller Positionen in Entscheidungsorganen mit

25 Vgl. bspw. C. L. Hogg, Women's Political Representation in Post-Conflict Rwanda: A Politics of Inclusion or Exclusion?, *Journal of International Women's Studies* 2009, 34.

26 Vgl. Bauer, Balance (Fn. 19), S. 378.

27 So Hogg, Post-Conflict Rwanda (Fn. 25), S. 49.

Frauen zu besetzen und 24 der insg. 80 Sitze in der *Deputies Chamber* für weibliche Abgeordnete reserviert. Darüber hinaus werden zwei Mandate vom *National Youth Council* und eines vom *National Council of Persons with Disabilities* vergeben, Art. 75(3, 4).

Dabei handelt es sich allerdings keinesfalls um eine allgemeine Gewährleistungsdimension materieller Gleichheit, die entlang aller in Art. 15 genannten Diskriminierungsachsen Wirkung entfaltet. Als divisionistisch erachtete Identitätsmerkmale wie bspw. *ethnicity*, *social status*, *religion* und *wealth* werden auch im Kontext gesellschaftlicher Teilhabe auf die „blinde“ Toleranz formal-abstrakter Gleichheits- und Repräsentationskonzeptionen verwiesen und „gefährlicher“ gesellschaftlicher Pluralismus zugunsten einer national homogenen Identität unterdrückt.²⁸ Vielmehr wird hier eine tatsächliche Benachteiligung oder Vulnerabilität einzelner Personengruppen rechtlich anerkannt, die auf einer abweichenden Bewertung ihrer Differenz zu beruhen scheint. So wird insbesondere die „equality and complementarity of men and women“ (Art. 56) in der Verfassung positiv konnotiert. Zurückgeführt wird dies auf die Machtverschiebung zwischen den Geschlechtern infolge des Genozids und die Durchsetzungskraft des weltweit vorherrschenden *transition paradigm* in Ruanda: Frauen wird insbesondere in Befriedungs- und Aufarbeitungsprozessen eine spezifische Rolle als besonnene Friedensstifterinnen zugesprochen, die Stärkung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe gilt als förderlich für die wirtschaftliche Entwicklung und ihre Repräsentation in politischen Gremien als „harbinger of democratic governance“.²⁹ In Ruanda werden Frauen dem folgend im politischen wie gesamt-gesellschaftlichen Diskurs verstärkt biologistisch differenzierend als „non-ethnic subjects‘ prone to ‚bring peace‘“³⁰ konstruiert. In der Politik gelten sie als weniger „unbequem“, stattdessen aber als form- und kontrollierbar. Damit werden Frauen reduziert und essentialisiert; die Intersektionalität ihrer Existenz wird negiert.³¹ Die ruandische

28 Zu dieser Bewertung kommen auch *Bauer*, Balance (Fn. 19), S. 378 und *Hogg*, Post-Conflict Rwanda (Fn. 25). Zweifel an einer sinnvollen Übertragbarkeit von Quoten auf die Achse Ethnie äußert *M. Htun*, Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups, Perspectives on Politics, 2004, 439.

29 *Hogg*, Post-Conflict Rwanda (Fn. 25), S. 46; zur Kritik an dieser differenzbasierten Argumentation s. auch ebd. S. 36 ff. m.w.N.

30 *Hogg*, Post-Conflict Rwanda (Fn. 25), S. 34.

31 Vgl. statt vieler: R. Mageza-Barthel (Hrsg.), Mobilizing transnational gender politics in post-genocide Rwanda, London/New York 2016, m.w.N. Insb. wird häufig kontrafaktisch angenommen, die Genozid-Erfahrung sei für alle Frauen – unabhängig von

Frauenförderung steht entsprechend als instrumentalisierend in der Kritik, die verstärkte Integration von Frauen in das ruandische Parlament diene vielmehr dem Zweck, die *national unity* zu stärken, während tatsächlicher politischer Dissens unterdrückt werde.³² Die ruandische Verfassung leitet denn auch die *Gender Rule* nicht dogmatisch aus einem allgemeinen materiellen Gleichheits- und Demokratieverständnis ab, sondern begreift sie vor allem als eine historisch und politisch begründete spezifische Ausnahme.

b) Kenia: „Diversity and Unity“

In der Kenianischen Verfassung hingegen lässt sich ein intersektionales und material-relationales Verständnis von Gleichheit und pluralistischer Demokratie ausmachen, das gesellschaftliche Diversität nicht zugunsten einer national einheitlichen Identität unterdrückt, sondern vielmehr fördert.

Anders als in Ruanda findet sich hier kein Antagonismus von *national unity* und als *divisionism* begriffener Diversität, sondern stattdessen eine ausdrücklich positive Bezugnahme, beginnend in der Präambel: „We, the people of Kenya— [...] PROUD [Hervorh. i.O.] of our ethnic, cultural and religious diversity, and determined to live in peace and unity as one indivisible sovereign nation [...]“. Dieses Verständnis durchzieht die Verfassung insgesamt und bildet sich bspw. in den Vorschriften über politische Parteien oder den öffentlichen Dienst ab. Hier werden als zu berücksichtigende Interessen bzw. „values and principles“ neben der „national unity“ (Art. 91(1)) auch die Spiegelung der „regional and ethnic diversity of the people of Kenya“ (Art. 90(2:c)), die politischen Teilhaberechte von „minorities and marginalised groups“ (Art. 91(1)) oder die „representation of Kenya’s diverse communities“ (Art. 232(1)) angeführt.

Auch die Gleichheitskonzeption weist deutliche Unterschiede zur ruandischen auf: Zwar sind in beiden Verfassungen „equality before the law“ und ein Diskriminierungsverbot als Schutz vor negativer Anknüpfung an

ihrer ethnischen Zugehörigkeit – gleich. Damit werden auch in diesem Kontext Kontinuitäten negiert und u.a. ein Täterinnen-Diskurs unterdrückt. Hierzu bspw. Hogg, *Post-Conflict Rwanda* (Fn. 25); A. K. Wing/M. R. Johnson, *The Promise of a Post-Genocide Constitution: Healing Rwandan Spirit Injuries*, *Michigan Journal of Race and Law* 2002, 247, S. 277. Dies ist besonders bemerkenswert, da ethnische Zugehörigkeit vor dem Genozid als bedeutenderes Identitätsmerkmal denn das Geschlecht galt, vgl. L. Sharlach, *Gender and Genocide in Rwanda: Women as agents and objects of Genocide*, *Journal of Genocide Research* 1999, 387 (388).

32 Hogg, *Post-Conflict Rwanda* (Fn. 25), S. 35.

Identitätsmerkmale normiert, vgl. Art. 27(1, 4, 5) der kenianischen und Art. 15, 16 der ruandischen Verfassung. Darüber hinaus enthält der kenianische Art. 27(6) allerdings auch eine über den ruandischen Normgehalt hinausgehende explizite staatliche Verpflichtung zu positiven Maßnahmen zum Ausgleich jeglicher gesellschaftlicher Benachteiligung: „To give full effect to the realisation of the rights guaranteed under this Article, the State shall take legislative and other measures, including affirmative action programmes and policies designed to redress any disadvantage suffered by individuals or groups because of past discrimination.“ Dogmatisch stützt sich dieses Gleichheitsverständnis auf eine der Grundrechtsdogmatik ähnliche Gewährleistungsdimension von materiell begriffener Gleichheit, die aus dem Recht auf (tatsächliche) Chancengleichheit und Teilhabe abgeleitet wird. So bekräftigte *Chief Justice* Willi Matunga im Rahmen eines *Advisory Opinion*-Verfahrens zur Bindungswirkung der *Gender Rule* zwei Jahre nach Einführung der Verfassung, im *Supreme Court* bestehe Einigkeit darüber, dass der Gleichheitsbegriff der kenianischen Verfassung „not the traditional view of providing equality before the law“ entspreche: „[e]quality here is substantive, and involves undertaking certain measures“.³³

Die reservierte Sitze und eine Quote umfassende *Gender Rule* als ein Beispiel solcher *affirmative action* im Bereich der politischen Teilhabe sei – ebenso wie die *Bill of Rights* und die „national values and principles of governance“ des Art. 10 – unter Anerkennung einer als „socialization of patriarchy“ bezeichneten „social imperfection“ in die Verfassung eingefügt worden, „to redress such aberrations“, stellte der *Supreme Court* in der erwähnten *Advisory Opinion* 2012 fest.³⁴ Demnach wird die *Gender Rule* in Kenia primär als ein machtkritisches Instrument zur Beseitigung historischer Ungleichheit gegenüber Frauen verstanden. Entwicklungsbezogene Argumente werden lediglich ergänzend herangezogen, wirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Fortschritt vielmehr als positive Folge einer tatsächlich gleichberechtigten, pluralen Demokratie begriffen.

Darüber hinaus verpflichtet die kenianische Verfassung in Art. 100 das Parlament zum Erlass von „legislation to promote the representation in Parliament“ nicht nur für „women“, sondern darüber hinaus auch für „persons with disabilities; youth; ethnic and other minorities; and mar-

33 Chief Justice Willi Matunga, Dissent, *Advisory Opinion: In the matter of the principle of gender representation in the National Assembly and the Senate, Application 2 of 2012*, 11.12.2012, Rn. 11.7, <https://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/85286> (30.09.2024).

34 Supreme Court, *Advisory Opinion* 2012 (Fn. 33), Rn. 47.

ginalised communities.” Hierin zeigt sich die Grundsätzlichkeit der kenianischen materiellen Gleichheitskonzeption, die sich im Unterschied zur ruandischen auf alle Diskriminierungsachsen und Identitätskategorien gleichermaßen erstreckt. Damit reflektiert das kenianische Verfassungsverständnis historische Exklusionen und schafft durch die Einführung einer Gewährleistungsdimension von (materieller) Gleichheit ein rechtliches Inklusions- und Transformationspotential nicht nur im Bereich der Geschlechter(un)gleichheit.

3. Grenzen der Verwirklichung des theoretischen Potentials

Dass sich dieses im Vergleich zu Ruanda größere theoretische Potential in Kenia nicht in einem auch nur ansatzweise vergleichbaren quantitativen Ergebnis niederschlägt, lässt sich sowohl auf sozio-politische Faktoren als auch auf die rechtliche Ausgestaltung zurückführen.

a) Sozio-politische Faktoren

Ein offenkundiger Faktor für den herausragenden quantitativen Erfolg der ruandischen Quote ist das autokratische Regime, in dessen Rahmen die Vorgaben verwirklicht werden. Zum einen vermag es, die *Gender Rule* mit den besonders „effektiven“ autokratischen Mitteln durchzusetzen, zum anderen dient Frauenförderung im politischen Raum grundsätzlich als Ablenkung von der und Deckmantel für die Unterdrückung politischer Freiheiten.³⁵

Tatsächlich belegt eine Vielzahl von Studien, dass die „*Gender Revolution*“ in Ruanda nur zu einer sehr begrenzten Verbesserung der praktischen Lebensbedingungen für Frauen und Mädchen geführt hat und selbst die positive symbolische Wirkung auf bestehende Rollenzuweisungen und Kompetenzannahmen nur gering war.³⁶ Hier zeigt sich die praktische

35 Vgl. Bauer, Balance (Fn. 19) S. 378; Tripp et al., Women's political representation (Fn. 16), S. 112; S. Hassim, Perverse consequences? The impact of quotas for women on democratization in Africa, in: I. Shapiro et al. (Hrsg.) Political Representation (Fn. 1), S. 211; F. Reyntjens, Constructing the truth, dealing with dissent, domesticating the world: Governance in post-genocide Rwanda, African Affairs 2011, 1.

36 Vgl. M. E. Berry, When “Bright Futures” Fade: Paradoxes of Women's Empowerment in Rwanda, Signs: Journal of Women in Culture and Society 2015, 1; Reyntjens, Governance in post-genocide Rwanda (Fn. 35); C. Devlin/R. Elgie, The Effect of Increased

wie rechtliche Problematik einer instrumentalisierenden, bloß formalen Integration in bestehende Strukturen: In der Realität werden Gestaltungsspielräume für Frauen begrenzt, Agenda-Setting und das Formulieren abweichender politischer Ansichten erschwert³⁷ – ihre Anwesenheit stärkt den patriarchalen status quo, statt ihn zu hinterfragen. Gleichzeitig folgt aus der integrationsorientierten, formal-instrumentalisierenden Begründung der Gleichberechtigung³⁸ die ihr damit zugesprochene geringere rechtliche Wertigkeit. Konkurrieren Gleichstellungsziele bspw. mit Entwicklungs- und Modernisierungszielen, unterliegen erstere in der Abwägung; aus der menschenrechtlichen und demokratischen Gebotenheit wird kein Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Interessen abgeleitet.

Dabei lässt sich eine Parallele zur Entwicklung des aktiven Wahlrechts für Frauen im europäischen Kontext ziehen: So wird vertreten, das dieses Frauen dann schneller zugestanden worden sei, wenn es hierzu äußere Zwänge gab oder das Parlament an sich an Einfluss oder Ansehen verloren hatte und folglich der an Frauen „verlorenen“ Macht weniger Bedeutung zukam.³⁹ In Ruanda ist ein solcher äußerer Druck zur Frauenförderung durch internationale Geldgeber ebenso feststellbar wie ein Machtverlust des Parlaments.

Demgegenüber trifft – wohl eben, weil sie bestehende Machtverhältnisse angreift – die *Gender Rule* in Kenia auf deutlich größeren politischen und gesellschaftlichen Widerstand.⁴⁰ Der in Ruanda ohnehin nicht kontrovers

Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda, *Parliamentary Affairs* 2008, 237; E. Powley, Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament, in: Ballington/Karam (Hrsg.), *Beyond Numbers* (Fn. 10), S. 154; E. Powley/E. Pearson, 'Gender is Society': Inclusive Lawmaking in Rwanda's Parliament, *Critical Half: Bi-Annual Journal for Women International* 2007, 15. Eine positivere Darstellung mit letztlich dennoch ähnlichen Ergebnissen findet sich bei J. E. Burnet, *Women Have Found Respect: Gender Quotas, Symbolic Representation, and Female Empowerment in Rwanda, Politics and Gender* 2011, 303.

37 P. Abbott/D. Malunda, The Promise and the Reality: Women's Rights in Rwanda, *African Journal of International and Comparative Law* 2016, 561, S. 571.

38 Vgl. P. Debusscher/A. Ansoms, *Gender Equality Policies in Rwanda: Public Relations or Real Transformations?*, *Development and Change* 2013, 1111.

39 So R. Rubio-Marin, *The Achievement of Female Suffrage in Europe: On Women's Citizenship*, *International Journal of Constitutional Law* 2014, 4 (20).

40 Statt vieler jeweils m.w.N.: M. E. Berry/Y. Bouka/M. M. Kamuru, *Implementing Inclusion: Gender Quotas, Inequality, and Backlash in Kenya*, *Politics & Gender* 2021, 640; S. W. Makau, *Realization and the Implementation of the two third Gender Rule as enshrined in the Constitution: The Kenyan Case*; J. Osogo Ambani, *The roots and effects of electoral sexual and gender-based violence on women's political*

geführte Diskurs um die *Gender Rule* stellt sich vornehmlich als Kampf um die weibliche Arbeitskraft dar: Vereinfacht gesagt wollen Männer sich die Kontrolle über die Arbeitskraft „ihrer“ Frauen und Töchter bewahren, während die Regierung jene in der Wirtschaft sehen will; dabei werden traditionelle Rollenzuweisungen von keiner Seite nachhaltig in Frage gestellt.⁴¹ Demgegenüber ist in Kenia eine intensive Auseinandersetzung feststellbar, die sich um Rollenverständnisse dreht und zu einem Backlash geführt hat: Hier bestimmt Gewalt gegen politisch aktive Frauen den Wahlkampf, ist aber auch im Alltag gegenwärtig und verdrängt Frauen insgesamt verstärkt aus dem politischen Raum.⁴²

b) Rechtliche Ausgestaltung

Neben diesen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist für die in Kenia so anhaltend niedrige Repräsentation aber vor allem die konkrete Ausgestaltung der *Gender Rule* ursächlich. Grundsätzlich besteht in der Repräsentationsforschung Einigkeit darüber, dass die Wirksamkeit von Quoten ebenso von gesellschaftlichen wie auch rechtlichen Faktoren abhängt, wobei neben der konkreten Ausgestaltung insbesondere das Wahlsystem als entscheidend gilt.⁴³ Während reservierte Sitze als sicheres Instrument zur Erreichung einer festgelegten Quote gelten, haben sich verschiedene Versionen von Geschlechterquoten in unterschiedlichen politischen Kontexten als wirksam erwiesen.⁴⁴ Als größte Hürde in der erfolgreichen Umsetzung werden dabei Wahlsysteme mit Einzelwahlkreisen bewertet, während Systeme mit proportionaler Repräsentation die Durchsetzung einer Quotenpolitik erleichtern sollen.⁴⁵ Insoweit lassen sich aus dem hiesigen Vergleich der

participation in Kenya, in: J. Biegon (Hrsg.), *Gender Equality and Political Processes in Kenya*, 2016, 115, S. 116.

41 *Abbott/Malunda*, *Promise and Reality* (Fn. 37).

42 Vgl. statt vieler: *Berry/Bouka/Kamuru*, *Implementing Inclusion* (Fn. 40), S. 645 m.w.N.

43 So u.a. *A. Clayton*, *Women's Political Engagement Under Quota-Mandated Female Representation: Evidence From a Randomized Policy Experiment*, *Comparative Political Studies* 2015, 333; *J. Squires/M. Wickham-Jones*, *New Labour, Gender Mainstreaming and the Women and Equality Unit*, *The British Journal of Politics and International Relations* 2004, 81; *A. J. Kang/A. M. Tripp*, *Coalitions Matter: Citizenship, Women, and Quota Adoption in Africa*, *Perspectives on Politics* 2018, 73.

44 *Berry/Bouka/Kamuru*, *Implementing Inclusion* (Fn. 40), S. 642 f.

45 Vgl. bspw. *M. Tripp/A. J. Kang*, *The Global Impact of Quotas*, *Comparative Political Studies* 2008, 339, 350.

Mechanismen Erkenntnisse gewinnen und bestätigen, welche Instrumente besonders geeignet sind, Quoten zu erfüllen und damit Parität zu erreichen.

aa) Ober- oder Untergrenze

Der augenfälligste Unterschied in der Ausgestaltung ist im konkreten Vergleich die Formulierung einer Ober- bzw. Untergrenze: Während die Verfassung Ruandas in Art. 10, 75 normiert, dass in allen Entscheidungsorganen wenigstens 30 Prozent der Positionen mit Frauen zu besetzen sind, sollen nach Art. 27, 81 der kenianischen Verfassung nicht mehr als zwei Drittel der Mitglieder gewählter oder zu ernennender Organe demselben Geschlecht angehören.

Geschlechtsneutrale $\frac{2}{3}$ -Obergrenzen wie die kenianische gelten grundsätzlich als progressiver und sollen durch die Anwendbarkeit auf alle Geschlechter insbesondere „Otherring“ im hegemonialen Androzentrismus verhindern.⁴⁶ Außerdem bieten sie die Möglichkeit zur Förderung von nicht-binären Geschlechtsidentitäten, da sie anders als die konkrete binäre Benennung eines förderungswürdigen Geschlechts nicht rechtlich exklusiv wirken.

Diese Aspekte sind für den deutschen Kontext beachtenswert, in Kenia kommt ihnen allerdings kaum praktische Bedeutung zu, da sie im rechtlichen binären Geschlechterverständnis von vornherein nicht beabsichtigt sind und auch gesellschaftlich nicht entsprechend wahrgenommen werden: Nicht nur die reservierten Sitze, die ja explizit für Frauen vorgesehen sind, sondern auch die $\frac{2}{3}$ -Regelung werden mit wenigen Ausnahmen als Maßnahme zur Frauenförderung rezipiert.⁴⁷

bb) Wahlsystem und reservierte Sitze

Dezidiertere Auswirkungen hat indes die unterschiedliche Ausgestaltung der reservierten Sitze und des Wahlsystems. Hieraus ergeben sich gleich

46 Weitergehender Vorschlag: R. Murray, Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All, *American Political Science Review* 2014, 520.

47 Vgl. Supreme Court, Advisory Opinion 2012 (Fn. 33), Rn. 47; High Court at Nairobi, Centre for Rights Education & Awareness (CREAW) v Attorney General & another, Petition 182 of 2015, <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/111102/> (30.09.2024). Die einzige Erwähnung der Anwendbarkeit auf alle Geschlechter findet sich in der Stellungnahme des Attorney General in dem erstgenannten Verfahren, Rn. 36.

zwei wesentliche Nachteile der kenianischen gegenüber der ruandischen Regelung.

Während in Ruanda 30 Prozent der Sitze für Frauen reserviert sind (Art. 75), beträgt deren Anteil in Kenia lediglich 13 Prozent der Gesamtsitze (Art. 97). In letzterem entsendet jedes County eine Abgeordnete, in ersterem hingegen ist der Ausgangspunkt zur Bestimmung der Anzahl der reservierten Sitze die Quote von 30 Prozent; die Sitze verteilen sich auf die Verwaltungsbezirke entsprechend deren Anteil an der Gesamtbevölkerung. Eine solche Vorgabe reservierter Sitze kann ein ebenso einfaches wie effektives Mittel zur Verwirklichung einer Quote darstellen, wenn sie – wie in Ruanda – einen entsprechend großen Anteil der Gesamtsitze ausmacht. Gleichzeitig offenbart das Beispiel Kenia eine grundlegende praktische Schwäche des Instruments der reservierten Sitze: Sowohl Parteien bei der Nominierung als auch Wähler*innen bei der Stimmabgabe tendieren dazu, Frauen auf die reservierten Sitze zu verweisen und für die übrigen Direktmandate Kandidaten zu bevorzugen. So traten in Kenia deutlich mehr Frauen für reservierte Sitze an als für Direktmandate, von denen sie wiederum nur zehn Prozent erstritten.

In Ruanda hingegen gingen bei den Wahlen im Juli 51 Prozent der Direktmandate an Kandidatinnen.⁴⁸ Hier wirkt sich der zweite wesentliche Unterschied der Wahlsysteme aus: Während in Kenia die Direktmandate *first past the post*, also in Mehrheitswahl in Einzelwahlkreisen ermittelt werden, erfolgt die Wahl in Ruanda per Verhältniswahl über landesweite Parteilisten. Damit bestätigt der Vergleich die inzwischen unumstrittene Erkenntnis, dass zur Erreichung von Parität insgesamt, aber insbesondere auch zur Umsetzung von Quotenregelungen die Verhältniswahl deutlich vorzugswürdig ist. Dabei kann das relativ simple Rechtsinstrument der Quoten- und Platzierungsvorgaben für Listen ein paritätisches Wahlergebnis herbeiführen, wie es in Ruanda praktiziert wird. Unter der Mehrheitswahl sind mögliche Mechanismen oft erheblich komplexer oder mit wesentlichen Nachteilen verbunden. In Kenia werden dem Grunde nach zwei Mechanismen erwogen: Einerseits könnten Vorgaben für die Kandidatur gemacht werden wie wechselnde Frauenwahlkreise oder eine Kandidat*innenquote. Dabei besteht jedoch das Risiko, dass entweder Frauen lediglich in wenig aussichtsreichen Wahlkreisen aufgestellt werden oder Männer vorgeblich parteiunabhängig kandidieren. Reservierte Sitze als Instrument

48 Offizielle Daten der National Election Commission (Fn. 21).

stehen außerdem in der Kritik, zu einem Machtgefälle zwischen Frauen mit reservierten Sitzen gegenüber direktgewählten weiblichen Abgeordneten zu führen oder deren Ansehen insgesamt zu schaden.⁴⁹

Alternativ könnte das Wahlergebnis im Nachgang durch sog. *top up seats* (Ausgleichsmandate) an die Quote angepasst werden. Dabei ist allerdings ein ähnlicher Effekt zu befürchten wie er schon für die reservierten Sitze festgestellt worden ist.

Ohnehin wurden in Kenia alle entsprechenden Gesetzesentwürfe abgelehnt. Mehrmals scheiterten sie bereits an der fehlenden Beschlussfähigkeit des Parlaments, weil große Teile der Abgeordneten aus Protest schlicht nicht erschienen.⁵⁰ Daher ist 14 Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung in Kenia noch immer kein rechtlicher Mechanismus zur Erreichung der Quotenvorgabe eingeführt und deren Potential folglich nicht ausgeschöpft worden.

III. Fazit: Erkenntnisse für den hiesigen Diskurs

Im Ergebnis lässt die ruandische Verfassung also mit einem grundsätzlich abstrakt-formalen Gleichheits- und Repräsentationsverständnis *affirmative action* in Form der *Gender Rule* vor dem Hintergrund historischer Exklusion von Frauen ausnahmsweise zu, ohne eine allgemeine Gewährleistungsdimension von Gleichheit anzuerkennen.. Dabei kommt der differenzbasierten und integrativen *Gender Rule* ein nur begrenztes Transformationspotential zu, sodass sie trotz der effektiven rechtlichen Mechanismen nur begrenzte Auswirkungen auf die gesellschaftliche Gleichstellung hat – besonders, aber wohl nicht nur in autokratischen Systemen.

Demgegenüber stellt die kenianische Verfassung ein Beispiel für die gelungene dogmatische Verankerung eines materiellen Gleichheitsverständnisses mit einer Gewährleistungsdimension dar, die auch aus der deutschen

49 A. Clayton/C. Josefsson/V. Wang, Quotas and Women's Substantive Representation: Evidence from a Content Analysis of Ugandan Plenary Debates, *Politics & Gender* 2017, 276.

50 Zur Ablehnung des Urteils vgl. Statement des Speaker of the National Assembly, Justin Muturi, 21.09.2020, <http://kenyalaw.org/kenyalawblog/national-assembly-speakers-statement-on-the-gender-rule/> (30.09.2024). Statt vieler: Kenya Women Parliamentary Association (KEWOPA), Report on Status of the Two Thirds Gender Principle Journey, 2017, <https://www.kewopa.org/wp-content/uploads/2017/11/TwoThirdsJourneyReport.pdf> (30.09.2024).

Grundrechtsdogmatik bekannt ist und auf Art. 3 Abs. 2 GG übertragbar ist. Würde die demokratietheoretische Wertigkeit von Teilhabe und Legitimation im Rahmen des Art. 3 Abs. 2 GG berücksichtigt, könnte dies die Einführung einer Quotenregelung zur Herstellung paritätischer Geschlechterrepräsentation auch hier rechtfertigen.⁵¹

Gleichzeitig verdeutlicht der Vergleich, dass es zur Verwirklichung eines solchen Potentials auch effektiver rechtlicher Instrumente und Wahlsysteme bedarf, bei denen wiederum die auch außerhalb autokratischer Staatlichkeit wirkenden ruandischen Mechanismen für Verhältniswahlsysteme zum Vorbild gereichen können.

Damit bestätigen die genannten Erkenntnisse Argumente, die im deutschen Diskurs bereits vertreten, aber oft missachtet werden: Wenn Parität nicht lediglich als formale Maßnahme der „Frauenförderung“, sondern als demokratietheoretisch gebotener Ausdruck materialer Gleichheit und gerechter Staatlichkeit begriffen wird, gewinnt sie an dogmatischer Bedeutung. Tatsächliche (Chancen-)Gleichheit lässt sich dabei nicht durch die isolierte Betrachtung der Kategorie Geschlecht, sondern nur durch eine intersektionale Perspektive verwirklichen.

Ganz konkret bieten Ruanda und Kenia mit ihren *Gender Rules* also bei aller gebotenen Kritik in einzelnen Aspekten jeweils nachahmenswerte Lehrstücke zur Schaffung und Verwirklichung eines transformativen Potentials: Kenia bzgl. der Verankerung eines intersektionalen und materialen konkret-relationalen Gleichheitsverständnisses und material-pluralistischer Repräsentation in der Verfassung zur dogmatischen Begründung der *Gender Rule* und Ruanda hinsichtlich der effektiven rechtlichen Mechanismen zu ihrer Verwirklichung. Darüber hinaus können Erkenntnisse zu Begleiterscheinungen wie dem Backlash in Kenia fruchtbar gemacht werden, die das transformative Potential einer *Gender Rule* als machtkritisches und progressives Partizipationsinstrument hemmen.

51 So bspw. auch Röhner, Unitäres Volk oder Parität? (Fn. 6).