

wie es geht: Die eigenen Ansprüche zu formulieren und dafür einstehe, auch gegen Widerstände. Verantwortung zu übernehmen im öffentlichen Leben, offen sein für unterschiedliche Berufswege, gerade auch für solche, die vermeintlich besser für Männer geeignet scheinen. Ich wünsche uns Frauen noch mehr Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein, vor allem aber Solidarität. Wir müssen junge Frauen und Mädchen ermächtigen, ihren eigenen Weg zu gehen.

Und von Männern erwarte ich, dass sie uns Frauen dabei unterstützen. Es ist in ihrem eigenen Interesse. Die Frage der Parität ist längst eine Gesellschaftsfrage. Und nur eine Gesellschaft, in der Männer und Frauen nicht nur formell gleichberechtigt sind,

sondern auch de facto und in gleicher Weise über die Spielregeln mitentscheiden, ist wirklich frei und zukunftsfähig.

Jede Generation steht vor neuen Herausforderungen. Zu unseren gehört, echte Parität zwischen Männern und Frauen zu verwirklichen und damit zu vollenden, was mutige Frauen und Männer vor mehr als hundert Jahren begonnen haben.

Dieser Text ist als Gastbeitrag erstmals erschienen im Tagesspiegel am 17. Januar 2019.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-2-53

# 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute

Vortrag im Landeshaus Baden-Württemberg, 12. Januar 2019

Prof. Dr. Doris König

djb-Mitglied, Richterin des Bundesverfassungsgerichts

Sehr geehrte Frau *Aras*, sehr geehrte Frau *Schneidewind-Hartnagel*, sehr geehrte Frau *Schraut*, liebe Frau *Asche*, meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist mir eine Freude und Ehre, heute im Haus des Landtags von Baden-Württemberg zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich bedanke mich für die Einladung, Sie an den Kampf der Frauen um das Wahlrecht zu erinnern, das wir Frauen vor 100 Jahren nach langem Hin und Her erlangt haben. Damit ist allerdings die Gleichstellung – wahrlich kein „Gedöns“ im Schröderschen Sinne – noch lange nicht erreicht worden. Doch dazu später mehr!

Viele von Ihnen werden wie ich die beiden Kinofilme „Suffragette – Taten statt Worte“ und „Die göttliche Ordnung“ angeschaut haben, die uns eindrücklich die enormen Anstrengungen von Frauen im Kampf um das Wahlrecht vor Augen geführt haben. Um die vielen Frauen zu ehren, die sich an diesem Kampf beteiligt und persönliche Opfer dafür gebracht haben, möchte ich einen Blick zurück werfen in das 19. Jahrhundert, dem Beginn der Frauen- und Wahlrechtsbewegung in Deutschland und anderswo.

Ihren Anfang nahm die Bewegung für das Frauenwahlrecht bereits mit der französischen Revolution und ihrem Versprechen von „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit“. Die Schriftstellerin *Olympe de Gouges* wollte es nicht hinnehmen, dass Frauen nach wie vor von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen bleiben sollten. 1791 veröffentlichte sie in ihrer berühmten Schrift mit dem Titel „Die Rechte der Frau“ die „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“, die in ihrem Aufbau und Inhalt die bereits 1789 verabschiedete „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ nachzeichnete. Damit hielt sie der Männerwelt einen Spiegel vor und forderte explizit das Frauenwahlrecht und die Mitwirkung der Frauen in den Parlamenten. Sie hat

ihren Mut mit dem Leben bezahlt – im November 1793 wurde sie auf der Guillotine hingerichtet. Das ist nun gut 225 Jahre her – auch ein Jubiläum.

Beflügelt von den revolutionären Aufständen von 1848 gründeten in Deutschland Frauen aus dem Bürgertum demokratische Vereine und meldeten sich über Zeitungen und Zeitschriften – die damaligen „sozialen Medien“ – zu Wort. An ihrer Spitze stand die Schriftstellerin Louise Otto-Peters, die an der Revolution von 1848 selbst teilgenommen hatte. Enttäuscht über den Ausschluss der Frauen von den Versammlungen in der Frankfurter Paulskirche und von der Mitwirkung am politischen Leben, war sie eine der ersten, die sich für das Frauenwahlrecht ausgesprochen hatte. In der von ihr herausgegebenen Frauen-Zeitung forderte sie „das Recht der Mündigkeit für die Frau“ und deren „Selbstständigkeit im Staat“. Allerdings mussten sich viele dieser neuen Frauenvereine schon bald als „Wohltätigkeitsvereine“ tarnen, weil die Vereinsgesetze es Frauen verboten, sich politisch zu betätigen. Auch die Herausgabe von Zeitschriften wurde ihnen untersagt. Trotzdem gab es immer wieder mutige Frauen, die sich für die Rechte ihres Geschlechts einsetzten.

Eine der wichtigsten Vorkämpferinnen für das Frauenwahlrecht war *Hedwig Dohm*. Sie forderte 1873 in ihrer Schrift „Der Jesuitismus im Hausstande“ erstmals explizit das Stimmrecht für Frauen. Für sie war das aktive und passive Wahlrecht unerlässliche Voraussetzung für das einem jeden Menschen zustehende Recht auf Selbstbestimmung, damals ein wahrhaft revolutionärer Gedanke, der für uns heute selbstverständlich ist. In ihrem bekanntesten Werk „Der Frauen Natur und Recht“ von 1876 schreibt sie:

„... so lange der Mann unverantwortlicher Gesetzgeber für die Frau ist, werden im wesentlichen die Zustände bleiben wie sie sind. Was sollen uns auch Modificationen, Milderungen und wohlwollende Berücksichtigungen, wo das Princip ein

*lasterhaftes ist, das Princip der Rechtlosigkeit der Frau vor dem Gesetz. Die Frauen wollen keine Gnadenbeweise und Privilegien, sie betteln nicht um Wohlthaten und Almosen. Sie fordern Gerechtigkeit.“*

Die Forderung nach dem Frauenwahlrecht wurde allerdings längst nicht von allen politisch aktiven Frauen geteilt. So wurde sie etwa von dem 1865 gegründeten „Allgemeinen Deutschen Frauenverein“ (ADF) und dem 1894 etablierten „Bund Deutscher Frauenvereine“ (BDF), in denen sich die bürgerlichen Frauenvereine zusammenschlossen, abgelehnt. Frauen mussten sich zunächst einmal in der Gesellschaft beweisen, indem sie ihre speziellen weiblichen Eigenschaften zum Wohle der Allgemeinheit einsetzten (sogenanntes Differenzprinzip), bevor sie – als Fernziel – die gleichen staatsbürgerlichen Rechte erlangen könnten. Sie konzentrierten sich daher auf Bildung und Berufstätigkeit von Frauen und forderten Änderungen im Ehe- und Familienrecht. Dahinter stand der Glaube, dass sich die Männer im Laufe der Zeit davon überzeugen lassen würden, dass die Frauen über genügend Bildung und politische Reife verfügten, um das Wahlrecht verantwortungsvoll ausüben zu können.

Auch der 1864 von *Ferdinand Lassalle* gegründete „Allgemeine Deutsche Arbeiterverein“ verfolgte zunächst andere Ziele und verließ sich dabei auf die Unterstützung der Frauen, ohne sich explizit für ihre Rechte einzusetzen. Denn es ging zuvörderst um den Kampf für die Rechte der Arbeiterklasse, wobei das Geschlecht keine nennenswerte Rolle spielte. Ab 1875 machten sich *August Bebel* und *Wilhelm Liebknecht* dann aber für die Frauen stark, und ab 1891 sah die SPD als einzige deutsche Partei in ihrem Programm explizit das Frauenwahlrecht vor. Für die sozialistische beziehungsweise proletarische Frauenbewegung ist vor allem die seit 1891 in Stuttgart lebende Sozialistin *Clara Zetkin* zu nennen, die die Emanzipation der Frauen mit der Befreiung des Proletariats verband. Sie war für kurze Zeit Abgeordnete des ersten württembergischen Landtags nach Einführung des Frauenwahlrechts, bevor sie 1920 als Abgeordnete der KPD-Fraktion in den Reichstag einzog. *Clara Zetkin* begriff das Frauenwahlrecht nicht als ein persönliches oder natürliches Recht der Frauen, sondern als ein soziales Recht, das vor allem Ausdruck der Erwerbstätigkeit von Frauen war. Eine Zusammenarbeit mit der bürgerlichen Frauenbewegung lehnte sie mit Blick auf den bestehenden Klassen- und Interessengegensatz ab.

Neuen Impetus erlangte die Forderung nach dem Frauenstimmrecht durch die Gründung des „Deutschen Vereins für Frauenstimmrecht“ 1902 in Hamburg. Die Wahl fiel auf die Hansestadt, weil das liberalere Hamburger Vereinsgesetz von 1893 kein explizites Verbot der politischen Betätigung für Frauen enthielt. Der DVF wurde von zwei Vertreterinnen des sogenannten radikalen Flügels der bürgerlichen Frauenbewegung, der in Zürich promovierten Juristin *Anita Augspurg* und ihrer aus Hamburg stammenden Lebensgefährtin *Lida Gustava Heymann* ins Leben gerufen. Vorsitzende des Vereins wurde *Minna Cauer*, unter deren Führung sich die „Radikalen“ 1899 von der gemäßigten bürgerlichen Frauenbewegung abgespalten hatten.

Hervorzuheben ist, dass sich sowohl die bürgerliche als auch die sozialistische Frauenbewegung international vernetzten. So tagte der in Washington gegründete „International Council of Women“ 1904 in Berlin. Hier wurde der Weltbund für Frauenstimmrecht (International Woman Suffrage Alliance) aus der Taufe gehoben, in dem die prominente Frauenrechtlerin *Marie Stritt* von 1913 bis 1920 den Vorsitz führte. Die erste Internationale Konferenz sozialistischer Frauen tagte 1907 in Stuttgart; *Clara Zetkin* wurde die erste Generalsekretärin. Die Stuttgarter Konferenz forderte das uneingeschränkte allgemeine Frauenstimmrecht, eine Forderung, die sich der Internationale Sozialistische Kongress zu eigen machte. Im März 1911 hielten die Sozialistinnen auf Initiative Zetkins und einiger Mitstreiterinnen erstmals in mehreren Ländern, unter anderem in Deutschland, Österreich, der Schweiz und den USA, den Internationalen Frauentag ab, auf dem mit Verve das Frauenstimmrecht eingefordert wurde.

Dennoch ging es nicht recht voran! Während in Finnland bereits 1906, in Norwegen 1913, in Island und Dänemark 1915 und in Estland 1917 das Frauenstimmrecht eingeführt wurde, wurden in Deutschland drei entsprechende Gesetzentwürfe der SPD 1895, 1906 und nochmals 1917 von allen anderen Parteien im Reichstag abgelehnt. Während des Ersten Weltkriegs, den anfangs auch viele Frauen unterstützten, gelang es unter dem Vorsitz von *Marie Stritt*, zwei der drei untereinander zerstrittenen Frauenstimmrechtsvereine zum „Deutschen Reichsverband für Frauenstimmrecht“ zusammenzuschließen. Die Forderung nach dem Frauenstimmrecht nahm daraufhin in ganz Deutschland immer mehr Fahrt auf. Im Dezember 1917 gelang es in Zusammenarbeit mit den Sozialdemokratinnen, eine gemeinsame „Erklärung zur Wahlrechtsfrage“ in den Reichstag und einige Landtage einzuspeisen – doch wieder ohne Ergebnis.

Erst das Ende des Krieges und die Novemberrevolution brachten endlich den hart erkämpften Erfolg. Am 12. November 1918 beschloss der Rat der Volksbeauftragten in seinem „Aufruf an das deutsche Volk“, künftig alle Wahlen „nach dem gleichen, geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen“ abzuhalten. Bei der ersten freien demokratischen Wahl des Reichstags in Deutschland am 19. Januar 1919 gaben gut 82 Prozent der wahlberechtigten Frauen ihre Stimme ab; 37 weibliche Abgeordnete zogen in den Reichstag ein, darunter *Gertrud Bäumer*, die langjährige Vorsitzende des Bundes Deutscher Frauenvereine (BDF), und die Sozialdemokratin *Marie Juchacz*, die erste Rednerin im Reichstag. Sie begann ihre Rede mit den folgenden Worten:

*„Meine Herren und Damen! Es ist das erste Mal, dass in Deutschland eine Frau als freie und gleiche im Parlament zum Volke sprechen kann [...] Was diese Regierung getan hat, das war eine Selbstverständlichkeit: Sie hat den Frauen gegeben, was ihnen bis dahin zu Unrecht vorenthalten worden ist.“*

Der Frauenanteil an den Abgeordneten betrug rund 9 Prozent. Übrigens: Ein Frauenanteil in dieser Größenordnung wurde im Bundestag erst wieder 1983 erreicht!

Hier im Südwesten war man der Entwicklung sogar schon einen Schritt voraus! Die Wahlen zu den Landtagen fanden in

Baden bereits am 5. Januar und in Württemberg am 12. Januar 1919 – also auf den Tag genau vor 100 Jahren – statt. In den badischen Landtag zogen 9 weibliche Abgeordnete ein, darunter die in der Wohlfahrtspflege sehr engagierten Sozialdemokratinnen *Therese Blase* und *Kunigunde Fischer*, die aus dem Katholischen Frauenbund stammende *Klara Siebert* und *Marianne Weber*, die damalige Vorsitzende des Bundes Deutscher Frauenvereine und Mitglied der liberalen Deutschen Demokratischen Partei (DDP). Am 15. Januar 1919 ergriff *Marianne Weber* im badischen Landtag in Karlsruhe als erste Frau das Wort und sagte unter anderem:

„Wir als Frauen werden hier selbstverständlich nicht nur die Interessen unserer Partei, sondern auch die Interessen unseres Geschlechts zu vertreten haben, ...“

Dies gelang allerdings angesichts der männlichen Dominanz in den Parteien und Parlamenten allenfalls in der Sozialpolitik.

In den württembergischen Landtag waren 13 weibliche Abgeordnete gewählt worden, darunter *Clara Zetkin* für die USPD, die Sozialdemokratinnen *Emilie Hiller* und *Laura Schradin*, die aus der katholischen Frauenbewegung stammende *Luise Rist* für das Zentrum sowie die aus der Frauenstimmrechtsbewegung kommende *Thekla Kauffmann* und die bekannte Frauenrechtlerin *Mathilde Planck* für die DDP. *Clara Zetkin* hielt als erste Frau am 28. Januar 1919 hier in Stuttgart eine Rede, in der sie die „starke Stimme der Revolution“ als Ursache für die Einführung des Frauenwahlrechts hervorhob.

Lassen Sie mich an dieser Stelle kurz einen Blick auf andere Staaten werfen: Auch in anderen europäischen Ländern wurde 1918 das Frauenwahlrecht eingeführt, so in Polen, Österreich, Luxemburg, Lettland und Russland. In Großbritannien erhielten die Frauen trotz der starken Suffragettenbewegung das volle Stimmrecht erst 1928, in Frankreich 1944, in Italien 1946. Die Schlusslichter bildeten in Europa die Schweiz, die das Frauenstimmrecht auf Bundesebene erst 1971 einführt, und Liechtenstein, wo die Frauen bis 1984 warten mussten. In den beiden letztgenannten Ländern, in denen eine Volksabstimmung der Männer durchgeführt werden musste, wurden die Frauen noch einmal mit allen längst überwunden geglaubten Vorurteilen konfrontiert. Wieder wurden alle Register gezogen, von einer biologistischen Argumentation, die Frauen als von Natur aus unpolitische Wesen abstempelte, bis zum Vorwurf emotionalen – und damit irrationalen – Stimmverhaltens; diesmal aber ohne Erfolg!

Doch zurück nach Deutschland: In den Zwanziger Jahren konnten sich die Frauen weitere Freiheiten erkämpfen. Damit war dann ab 1933 wieder Schluss – die Uhren wurden zurückgedreht, das passive Wahlrecht wurde den Frauen aberkannt. Erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde ihnen das aktive und passive Wahlrecht in Bund und Ländern wieder garantiert. Bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes 1948/49 wurde nicht mehr um das Frauenwahlrecht, sondern um das Recht auf Gleichberechtigung gekämpft. Ohne den unermüdlichen Einsatz von *Elisabeth Selbert* und ihren Mitstreiterinnen gäbe es den Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht. Dieses für die Frauen so wichtige Grundrecht ermöglichte es nicht zuletzt dem Bundesverfassungsgericht, nach und nach traditionelle,

Frauen diskriminierende Rechtsvorschriften abzuschaffen und die längst überfällige Modernisierung des Ehe- und Familienrechts einzuleiten. Mit der Grundgesetzänderung von 1994, die wiederum erstritten werden musste, liegt der Fokus heute auf der Herbeiführung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in der Lebenswirklichkeit.

Aber Vorsicht: Das Verhältnis zwischen Recht und Gleichberechtigung ist ambivalent! Das Recht hat einerseits in der Vergangenheit immer wieder dazu gedient, Machtpositionen der Männer zu erhalten und Reformbestrebungen für mehr Gleichberechtigung zu behindern. Andererseits ist das Recht gerade in jüngerer Zeit – nicht zuletzt dank des europäischen Unionsrechts – vielfach dafür eingesetzt worden, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und zu beschleunigen. Für beide Ziele sind auch immer wieder verfassungsrechtliche Argumente zur Untermauerung der jeweiligen Rechtsposition herangezogen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat in vielen Fällen, aber doch nicht in allen, den Weg für mehr Gleichberechtigung bereitet.

Klar ist jedenfalls eines: Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist in den Parlamenten und Parteien noch immer nicht erreicht. Wie schon die Frauen in der Weimarer Republik sehen auch heutige Politikerinnen, dass mit dem Frauenwahlrecht allein eine gleichberechtigte Teilung der Macht nicht verbunden war bzw. ist. Zur Erinnerung: Erst 1961 wurde mit *Elisabeth Schwarzhaupt* die erste Bundesministerin ernannt. Erst 2005 stand mit *Angela Merkel* eine Frau an der Spitze der Regierung. Eine Bundespräsidentin gab es noch nie, ebenso wenig wie eine Ministerpräsidentin in Baden-Württemberg. Auch die Zahlen weiblicher Abgeordneter im Deutschen Bundestag sprechen Bände: Von 1949 bis 1987 bewegte sich der Frauenanteil zwischen knapp 6 Prozent und knapp 10 Prozent. Von 1987 bis 2009 stieg er kontinuierlich von rund 15 Prozent auf knapp 33 Prozent. In der letzten Legislaturperiode betrug er erstmals circa 37 Prozent. Dass ein solcher Anstieg ab Ende der 1980er Jahre überhaupt möglich gewesen ist, liegt hauptsächlich daran, dass SPD, Grüne und später die Linke bei der Aufstellung von Wahllisten eine verbindliche Frauenquote eingeführt haben. Diese anfangs umstrittenen parteiinternen Satzungsbestimmungen werden heute nahezu einhellig als verfassungsgemäß erachtet.

Wie wir alle wissen, ist der Frauenanteil im jetzigen 19. Bundestag auf 30,9 Prozent abgesunken. Das liegt vor allem daran, dass mit der FDP (22 Prozent) und der AfD (11 Prozent) Parteien in den Bundestag eingezogen sind, die erheblich weniger weibliche als männliche Abgeordnete stellen. Doch auch bei der CDU/CSU ist der Frauenanteil auf knapp 20 Prozent gefallen; die SPD liegt bei knapp 42 Prozent. Nur bei den Linken (54 Prozent) und den Grünen (58 Prozent) gibt es sogar mehr weibliche als männliche Abgeordnete. Diese von Anfang an unbefriedigende Situation kommentierte *Elisabeth Seibert* einmal wie folgt: „Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“

In Baden-Württemberg liegt der Frauenanteil sogar nur bei 24,5 Prozent – und das ist schon der höchste jemals erreichte



Wert! Dies ist maßgeblich auf die besondere Ausgestaltung des Wahlrechts zurückzuführen. Leider ist es – trotz einer entsprechenden Erklärung im Koalitionsvertrag – bisher nicht gelungen, das Wahlrecht in einer Weise zu ändern, die Frauen und anderen unterrepräsentierten Gruppen bessere Chancen auf ein Mandat eröffnet.

Was ist zu tun? In den letzten Jahren wurde immer wieder über die Einführung eines Parité-Gesetzes nach französischem Vorbild diskutiert. Darunter versteht man die zwingende gesetzliche Vorgabe der Geschlechterparität bei der Aufstellung von Wahllisten der politischen Parteien. Gesetzliche Paritätsregelungen gibt es inzwischen – neben Frankreich – in sieben weiteren EU-Staaten, nämlich in Belgien, Griechenland, Irland, Polen, Portugal, Slowenien und Spanien. In Frankreich ging der Einführung des Parité-Gesetzes im Jahr 2000 eine Verfassungsänderung voraus, die unter anderem die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern per Gesetz vorschreibt. Da das französische Parité-Gesetz komplexe Regelungen beinhaltet, nur so viel dazu: Bei den Kommunalwahlen, für die das Verhältniswahlrecht gilt, ist es zu einem erheblichen Anstieg von weiblichen Abgeordneten sowie einer Steigerung der Wahlbeteiligung gekommen. Im Laufe der Zeit wurde das Instrumentarium zur Durchsetzung der Parität immer weiter verfeinert. Seit 2008 muss es Reißverschlusslisten geben. Listen, die den Anforderungen nicht entsprechen, werden nicht zur Wahl zugelassen. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung, die dem Mehrheitswahlrecht unterfallen, ist das Gesetz allerdings nicht so erfolgreich. Zum einen bekommen die Frauen die eher aussichtslosen Wahlkreise zugewiesen, zum anderen nehmen die Parteien lieber eine Kürzung staatlicher Gelder hin als entsprechend viele Frauen aufzustellen.

Dennoch lohnt es sich, diesen Weg weiter zu verfolgen, auch wenn die Erfolgsaussichten zurzeit aus rechtlichen und politischen Gründen unsicher erscheinen mögen. Das Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten“ hat die Erhebung einer Popularklage initiiert, die Ende November 2016 von meiner sehr geschätzten Kollegin *Silke Laskowski* beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht worden ist. Die Klage wird im Wesentlichen begründet mit dem Gleichstellungsgebot und dem staatlichen Förderauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG sowie dem Demokratieprinzip, das eine realistische Spiegelung der Perspektiven und Interessen der weiblichen Bevölkerungshälfte in den Parlamenten verlange. Da Frauen in den Parlamenten unterrepräsentiert seien, fehle ihnen die Möglichkeit, effektiv auf die politische Herrschaftsausübung Einfluss zu nehmen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat – man möchte fast sagen „erwartungsgemäß“ – die Klage in seiner Entscheidung vom 26. März 2018 abgewiesen. Er hat sich der Argumentation der herrschenden Meinung angeschlossen: Die gesetzlichen Regelungen über die Aufstellung von Wahlvorschlägen enthielten keine unzulässige einseitige Benachteiligung von Frauen, sondern behandelten formal alle gleich. Das Fehlen paritätischer Vorgaben diene gerade der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden, während die Aufnahme von Frauenquoten beziehungsweise eine Paritätsverpflichtung dem

Grundsatz der Gleichheit der Wahl widersprechen würde. Aus dem Demokratieprinzip lasse sich zudem kein Recht einzelner Bevölkerungsgruppen ableiten, entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil proportional mit Mandatsträgern im Landtag oder in kommunalen Vertretungskörperschaften präsent zu sein. Diese Gremien bestünden aus mit einem freien Mandat versehenen Volksvertretern, die nicht einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem gesamten Volk verantwortlich seien. Deshalb müssten sie kein möglichst genaues Spiegelbild der wahlberechtigten Bevölkerung darstellen. Schließlich lasse sich aus der Verfassung, insbesondere dem Gleichberechtigungsgebot, keine Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten, geschlechterparitätische Vorgaben gesetzlich vorzuschreiben. Solche Vorgaben würden nicht nur mit wahlrechtlichen Grundsätzen und dem Verbot geschlechtsspezifischer Differenzierung in Konflikt stehen, sondern darüber hinaus einen erheblichen Eingriff in die Programm-, Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien mit sich bringen. Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet, sämtliche gegenläufige Interessen sowie grundlegende wahlrechtlich-demokratische Prinzipien hintanzustellen, um der Unterrepräsentanz von Frauen im Landtag und in den Kommunen entgegenzuwirken.

Gegen diese Entscheidung wurde im Mai 2018 Verfassungsbeschwerde erhoben. Es geht hier wieder einmal – wie so oft bei Gleichstellungsfragen – um die Auflösung des Widerspruchs zwischen formaler und materieller Gleichheit – und damit um die Beseitigung tatsächlicher strukturell bedingter Benachteiligung von Frauen. Denn das geltende Wahlrecht ermöglicht trotz seiner geschlechtsneutralen Formulierung und der Beachtung einer streng formalen Gleichheit parteiinterne Nominierungsverfahren, die Frauen ausbremsen und ihre Kandidaturen verhindern oder zumindest erschweren. Damit fehlt es im Hinblick auf die passive Wahlgleichheit an der tatsächlichen Chancengleichheit von Kandidatinnen. Dies hat sich auch in Baden-Württemberg gezeigt. Als Richterin des Zweiten Senats, der für das Parteien- und das Wahlrecht zuständig ist, bitte ich allerdings um Verständnis dafür, dass ich zu diesen verfassungsrechtlichen Fragen aus naheliegenden Gründen nicht näher Stellung beziehen kann.

Wie immer der juristische Streit auch ausgehen mag, wäre es sicher klug, im politischen Raum und insbesondere innerhalb der Parteien paritätische Vorgaben einzufordern. Es gibt bereits einige Projekte und Aktionen, um die Forderung nach Parität in die Öffentlichkeit zu tragen und so den nötigen politischen Druck aufzubauen. Bisher scheint mir das Thema in der allgemeinen Öffentlichkeit immer noch wenig präsent zu sein. Erfreulich ist, dass es in einigen Bundesländern wie etwa Bayern, Berlin oder Thüringen bereits Diskussionen um Entwürfe für ein paritätisches Wahlgesetz gegeben hat. In Brandenburg liegt sogar bereits ein entsprechender Gesetzentwurf vor, zu dem im Frühjahr 2018 eine öffentliche Anhörung durchgeführt worden ist. Hoffnungsfroh stimmt auch, dass das Thema Parität über die Parteien hinweg in Berlin mit Blick auf eine Wahlrechtsänderung von hochrangigen Politikerinnen unterstützt und von zahlreichen Initiativen und Verbänden vorangetrieben wird.

Wahrscheinlich braucht es aber wohl auch hier wieder einen langen Atem!

Zum Schluss möchte ich uns allen Mut machen! Natürlich ist das Schnecken tempo bei der Veränderung hin zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an der Gestaltung unserer Gesellschaft und an der Macht in unserem Staat extrem frustrierend. Nicht nur geht es zu langsam voran, es drohen auch Rückschläge. Frau kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass das traditionelle Frauen- und Familienbild wieder Aufwind bekommt. So fordert etwa das Parteiprogramm der AfD, dass Familienpolitik zu nationaler Bevölkerungspolitik umgestaltet werden müsse, die Elternrolle wieder gestärkt und Familien wieder von einem Gehalt leben können müssten. Gegen Gender-Studies, Quotenregelungen für Frauen, sogenannte Propagandaaktionen wie den „Equal Pay Day“ und eine „geschlechterneutrale Sprache“ zieht sie zu Felde. Noch ist dies eine Minderheitenposition, aber Begriffe wie „traditionelles Familienbild“, „Leitkultur“

und die Skepsis gegenüber dem Ausbau von Kitas und Ganztagschulen, also der sog. Fremdbetreuung, finden sich auch in anderen Kreisen.

Dies alles zeigt, dass wir Frauen uns nicht auf dem in den vergangenen 100 Jahren Erreichten ausruhen können, sondern weiterhin für unsere Rechte eintreten müssen. Rita Süßmuth hat in einem Interview zu dem Buch „100 Jahre Frauenwahlrecht – Ziel erreicht! ... und weiter?“ in bewundernswerter Klarheit formuliert:

*„... ich finde ganz entscheidend, dass Frauen nicht einknicken und versichern: ‚Ja, wir sind geduldig, wir machen keinen Ärger.‘ Ich kann nur sagen: Das Bravheits-Gebot ist völlig untauglich. Wir müssen die Debatten führen. Das geht nicht ohne harte politische Auseinandersetzungen.“*

Dabei sollte uns der lange und von manchen Rückschlägen begleitete Kampf um das Frauenwahlrecht, den unzählige mutige Frauen aus den unterschiedlichsten Lagern immer wieder vorangetrieben haben, Ermutigung und Vorbild sein!

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-2-57

## Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

djb-Mitglied, Professorin, Leibniz Universität, Hannover

Obwohl seit jeher in etwa gleich viele Frauen wie Männer zur Wahl gehen, liegt der Frauenanteil in den Parlamenten deutlich unter dem Männeranteil. Vor diesem Hintergrund wird seit einiger Zeit diskutiert, ob der Gesetzgeber zur Steigerung des Frauenanteils in den Parlamenten Quoten vorschreiben darf. Für den Bundestag liegen sowohl für die Wahl der Direktkandidaten mittels Erststimme als auch für die Wahl von (Landes-)Listen mit der Zweitstimme verschiedene Vorschläge auf dem Tisch, die sich teilweise auch für Landtags- und Kommunalwahlen eignen. Rechtlich wird im Kern über die Frage gestritten, ob der Gesetzgeber überhaupt berechtigt ist, Quoten vorzugeben, und wenn ja, ob er durch Quoten für Ergebnisparität im Parlament oder „nur“ für Chancengleichheit der Frauen bei der Wahl sorgen darf. Darüber hinaus muss geklärt werden, wie man dem sogenannten Dritten Geschlecht, das heißt intersexuellen Personen, gerecht werden kann<sup>1</sup>.

### I. Vorschläge zur Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag

Für den Deutschen Bundestag, dessen Abgeordnete einerseits durch Direktwahl von Wahlkreiskandidaten (Erststimme) und andererseits durch Wahl starrer Landeslisten (Zweitstimme) gewählt werden, liegen bezüglich der Erststimme zwei Modelle auf dem Tisch. Am weitesten geht der Vorschlag, den Parteien aufzugeben, nicht wie bislang einen Kandidaten je Wahlkreis, sondern geschlechtsgemischte Bewerber\*innen-Tandems aus

Mann und Frau aufzustellen, die nur en bloc zur Wahl stehen. Der\*die Bürger\*in könnte dann mit seiner Erststimme nur ein Tandem aus Mann *und* Frau wählen, wobei der Gesetzgeber ihm die Option eröffnen könnte, Mann und Frau entweder aus demselben Tandem oder aus verschiedenen Tandems und somit aus verschiedenen Parteien zu wählen. Über die Erststimme zögen damit Frauen und Männer in etwa in gleicher Zahl in den Bundestag ein, was für Ergebnisparität sorgte.

Ein Alternativ-Modell für die Erststimme hat die schleswig-holsteinische Justizministerin Sütterlin-Waack ins Spiel gebracht. Es sieht ebenfalls vor, die Parteien gesetzlich zur Aufstellung von Bewerber\*innen-Tandems aus Mann und Frau in den Wahlkreisen zu verpflichten. Die Bürger\*innen wählen aber mit der Erststimme Mann *oder* Frau. Bei diesem Modell gelangen Frauen und Männer nur dann zu gleichen Teilen in den Bundestag, wenn die Bürger\*innen sie gleichermaßen wählen. Erreicht würde nicht Ergebnisparität im Parlament, sondern Chancengleichheit bei der Wahl.

Bezogen auf die Zweitstimme lässt sich der Frauenanteil im Bundestag bei dem geltenden System starrer Wahllisten wohl nur durch abwechselnde Besetzung der Listenplätze mit Mann und Frau realisieren (Reißverschlussverfahren). Da die Bürger\*innen mit seiner\*ihre Zweitstimme nicht einzelne Kandidat\*innen, sondern Listen wählen, zögen in etwa gleich viele Männer und Frauen in den Bundestag ein (Ergebnisparität). Die Alternative offener, je zur Hälfte mit Männern und Frauen besetzter

1 Diese Frage wird im Rahmen des Beitrags nicht vertieft.