

# 10 Irrtümer über Parität – Pressegespräch und Paper

2019 feierten wir dreifaches Jubiläum: 100 Jahre Frauenwahlrecht, 70 Jahre Art. 3 Absatz 2 GG und 25 Jahre klarstellende Ergänzung in Art. 3 Absatz 2 Satz 2 GG. Aber in Sachen gleichberechtigter Teilhabe bleibt auch auf der politischen Ebene viel zu tun. Mit der Wahl 2017 ist der Frauenanteil im Bundestag auf 30,9 Prozent gefallen. In sechs Bundesländern liegt der Frauenanteil bei deutlich unter 30 Prozent. Seit den letzten beiden Wahlen in Brandenburg und Sachsen sind die Anteile dort auf 31,8 respektive 27 Prozent gefallen. In den Kommunen sieht es noch schlechter aus. Bei großen regionalen Unterschieden finden sich in den Gemeinde-, Stadt- und Kreistäten im Durchschnitt kaum mehr als 25 Prozent Frauen. Bei den Bürgermeister\*innen und Landrät\*innen sind es um die zehn Prozent.

In der Ausgabe 3/2019 (djBZ, Heft 3/2019 „Gerechte Staatlichkeit, gerechte Teilhabe in den Parlamenten!“) und in einem dazugehörigen Pressegespräch widmete sich der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) der gegenwärtigen Debatte um Paritätsgesetze. Zum Auftakt des Pressegesprächs formuliert djB-Präsidentin Prof. Dr. *Maria Wersig* eine klare Agenda: „Unser Ziel als Deutscher Juristinnenbund ist, dass Paritätsgesetze nicht vor den Verfassungsgerichten scheitern. Damit das gelingt, müssen vor allem gute Argumente die verfassungsrechtliche Debatte beleben.“

Der djB lieferte diese Argumente. Dafür nahmen ausgewiesene Expertinnen unterschiedliche verfassungsrechtliche Aspekte paritätischer Regelungen, bestehende Vorschläge und Diskussionen in den Fokus und präsentierten Argumente für Lösungen auf dem Weg zu einer gleichberechtigten Beteiligung von Frauen in den Parlamenten.

Dr. *Cara Röbner*, ausgezeichnet mit dem Marie-Elisabeth-Lüders-Preis 2019 des djB, begann zum Thema „Gerechte Staatlichkeit und Parität“. Daraufhin beleuchtete Dr. *Sina Fontana*, Akademische Rätin an der Georg-August-Universität Göttingen, die Themen „Wahlrecht und Gleichheit“. Anschließend sprach *Marion Eckertz-Höfer*, Präsidentin des BVerwG i.R., Leipzig, über Parteienfreiheit. Zum Abschluss gaben *Winfriede Schreiber*, Ministerialdirigentin a.D., Innenministerium Brandenburg, und *Kerstin Geppert*, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Helmut-Schmidt-Universität, Einblicke in die Paritätsgesetze in Brandenburg beziehungsweise Thüringen und Frankreich.

Fest steht: Im 21. Jahrhundert ist eine gerechte Staatlichkeit ohne angemessene Frauenbeteiligung auch in den Schaltstellen der Macht nicht mehr vorstellbar. Die Zukunft kann nur von Frauen und Männern gleichberechtigt gestaltet werden. Und dafür braucht es Paritätsgesetze. Über diese halten sich allerdings einige hartnäckige Irrtümer, die jedoch leicht zu widerlegen sind, wie das folgende Policy Paper des djB deutlich macht.

## 10 Irrtümer über Parität

### 1. Der Irrtum der freien Willensentscheidung: „Frauen könnten ja...“

Seit die Debatte um Parität in diesem Jahr an Fahrt aufgenommen hat, ist immer wieder zu lesen, dass die mangelnde Repräsentation von Frauen in der Politik auf ihren mangelnden Willen zurückzuführen sei. Es stehe ihnen schließlich frei, sich zu engagieren. Diese Argumentation scheint sich geradewegs an der Lehrbuchdefinition von Diskriminierung zu orientieren: Der faktisch benachteiligten Gruppe, hier den Frauen, wird die Verantwortung für ihre Benachteiligung qua (zugeschriebener) Eigenschaften oder Verhalten selbst zugewiesen, um den Status quo, hier ihre Unterrepräsentanz in den Parlamenten, zu rechtfertigen und damit aufrechtzuerhalten.

Die Ursachen für die mangelnde Präsenz von Frauen in der Politik liegen jedoch vielmehr in fortbestehenden strukturellen Barrieren und Geschlechterstereotypen, wie auch die UN-Frauenrechtskommission im aktuellen Staatenberichtsverfahren in Bezug auf Deutschland kritisiert. Die deutsche politische Kultur ist noch immer geprägt von starken Männernetzwerken, die Frauen weniger fördern oder gar von Kandidaturen abhalten. Auch übernehmen Frauen 50 Prozent mehr unbezahlte Sorgearbeit, worauf die Arbeitsstrukturen im politischen Ehrenamt nicht ausgerichtet sind: Sitzungen finden zum Beispiel häufig am Abend statt und in den Kommunalparlamenten oder für notwendige Parteilarbeit fehlt es (überwiegend) an Möglichkeiten der Kinderbetreuung. Zudem spielen Stereotype eine Rolle, wie „Frauen interessieren sich nicht für Politik“ oder „Frauen haben kein Interesse an Machtpositionen“. Diese wirken entmutigend und können verhindern, dass weibliche politische Talente erkannt und gefördert werden. Hinzu kommen die finanziellen Kosten eines Wahlkampfes: Frauen verfügen meist über weniger eigene und fremde Ressourcen. Erst wenn all diese faktischen Hürden beseitigt sind, kann von einer tatsächlich freien Willensentscheidung der Frauen gegen ein politisches Engagement gesprochen werden.

### 2. Der Irrtum der umgekehrten Diskriminierung: „Paritätsgesetze diskriminieren Männer.“

Der derzeit sogar rückschrittliche Frauenanteil im Bundestag zeigt, dass vermeintlich neutrale Regelungen für die Wahlen zu den Parlamenten oder die Besetzung von Staatsämtern im Kontext einer weiterhin patriarchal geprägten Gesellschaft Männer faktisch bevorteilen. Paritätsregelungen, wie sie derzeit in allen demokratischen Fraktionen diskutiert werden, zielen lediglich darauf ab, die Ungerechtigkeiten des aktuellen Wahlsystems zu korrigieren. Das Ziel ist nicht, mehr Frauen als Männer in die Parlamente zu wählen, sondern diskriminierende Strukturen zu überwinden. Das logische und erwünschte Ergebnis wäre dann in der Tat: Für die Hälfte der Bevölkerung, die Hälfte der Macht!

### 3. *Der Irrtum der Trennung von Recht und Gesellschaft: „Ungleiche politische Repräsentation zwischen den Geschlechtern ist ein Problem der Gesellschaft, nicht des Gesetzgebers.“*

In der Geschichte der Frauenbewegungen lässt sich zuverlässig beobachten, dass das Argument, die Gesellschaft sei noch nicht bereit für entsprechende Gesetze, immer dann vorgebracht wurde, wenn emanzipatorische Fortschritte aufgehalten werden sollten: von der Abschaffung des Stichtenscheids des Mannes bis zum Verbot der Vergewaltigung in der Ehe – das Muster ist offenkundig. Dabei sind Recht und Gesellschaft nicht getrennt voneinander zu betrachten, sondern das Recht ist eine der Lebensadern der Gesellschaft. Ein Ergebnis des jahrzehntelangen Kampfs für gleiche Rechte und gleiche Chancen für Frauen ist: Ohne Gesetze wird sich die Gesellschaft nicht ändern. So hat die Erweiterung von Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes vor nunmehr 25 Jahren verfassungskräftig festgestellt, dass es nicht reicht, wenn Gesetze nicht diskriminieren. Es ist vielmehr die Aufgabe des Staates, die faktische gesellschaftliche Gleichberechtigung von Frauen proaktiv zu fördern.

### 4. *Der Irrtum der Demokratiegefährdung: „Paritätsgesetze sind unvereinbar mit der Demokratie.“*

Der Einwand, Paritätsregelungen gefährdeten die Demokratie, ignoriert, dass auch die derzeitige Unterrepräsentation von Frauen in den Parlamenten ein demokratisches Problem darstellt, das es unbedingt zu lösen gilt. Dem tradierten, formalen Demokratieverständnis folgend ist das Argument zwar nicht falsch. Die über Jahrhunderte etablierte Verdrängung von Frauen aus der politischen Sphäre und die fortbestehende asymmetrische gesellschaftliche Realität wird dabei jedoch gänzlich ausgeblendet. Bisher fehlte es in der Bundesrepublik an einem ausreichenden Anlass, um sich mit dem Verhältnis von Demokratie und Geschlecht auseinanderzusetzen, sodass es auch an verfassungsrechtlichen Maßstäben für eine „gerechte Staatlichkeit“ (Cara Röhner) fehlt.

Ein relationaler Begriff von Demokratie könnte einen solchen Maßstab bieten. Er erkennt historisch gewachsene Exklusionsmechanismen an und bezieht auch die verfassungsrechtlich verbrieft Gleichberechtigung der Geschlechter als demokratischen Auftrag mit ein. In der Konsequenz wird Demokratie nur dann ihrem Anspruch gerecht, wenn weder ihre geschriebenen noch ungeschriebenen Regeln diskriminieren und die gleichberechtigte Präsenz zuvor Ausgeschlossener in allen staatlichen Institutionen erreicht ist.

### 5. *Der Irrtum der Spaltung des Volkes: „Parität führt zur Ständerepräsentation.“*

In der Debatte um Parität wird immer wieder die Sorge artikuliert, dass, wenn man (oder besser frau) schon beim Quotieren ist, auch andere Gruppen ihrem Anteil in der Bevölkerung entsprechend in den Parlamenten vertreten sein müssten. Dies widerspreche dem monistischen Repräsentationsprinzip des Grundgesetzes, wonach Abgeordnete keine konkreten Wählergruppen, sondern das gesamte Volk repräsentieren. Dies ist ein Fehlschluss.

Denn es geht nicht wie beim ständischen Modell um die Institutionalisierung von Ungleichheit und Hierarchien, sondern um die Institutionalisierung von – bisher nicht erreichter – politischer Gleichheit und den Abbau geschlechtsbasierter Hierarchien. Parlamente müssen kein abstraktes Spiegelbild aller Gruppen der Gesellschaft sein (obgleich divers besetzte Parlamente durchaus wünschenswert wären), aber der Weg in die Parlamente muss Frauen (und anderen von struktureller Diskriminierung betroffenen Personen) genauso offen stehen wie Männern. Dies setzt die Erkenntnis voraus, dass Frauen und Männer keine „Gruppe“ wie andere sind, sondern eben in allen Gruppen vertreten sind.

### 6. *Der Irrtum des Ausschlusses des dritten Geschlechts: „Die Anerkennung des dritten Geschlechts steht einer Paritätsregelung entgegen.“*

Die Anerkennung der Geschlechtsidentitäten jenseits von weiblich und männlich durch das Bundesverfassungsgericht war ein bedeutsamer (längst überfälliger) Schritt zum Abbau von Diskriminierungen gegen inter- oder transgeschlechtliche Personen, ändert aber nichts an dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen. Auch die spezifischen strukturellen Hürden, die sich ihnen beim Zugang zu politischen Positionen in den Weg stellen, müssen untersucht und überwunden werden. Das steht einem Paritätsgesetz jedoch nicht entgegen. Ob sich als divers begreifende Personen es ablehnen, wenn sie begrenzt auf politische Funktionen als Teil des Staatsvolkes Männern oder Frauen zugeordnet werden, ist durchaus offen. Jedenfalls lassen sich Regelungen denken, um diese Ungleichheitsdimension zu berücksichtigen. Das kürzlich verabschiedete Thüringer Paritätsgesetz sieht beispielsweise vor, dass Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind, frei entscheiden können, ob sie als divers auf Männer- oder Frauen-Listenplätzen kandidieren.

### 7. *Der Irrtum der Gleichheit der Wahl: „Paritätsgesetze widersprechen der verfassungsrechtlich verankerten Gleichheit der Wahl.“*

Die Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 GG widerspricht Paritätsregelungen nicht, sondern bietet im Gegenteil – dem materiellen Gleichheitsverständnis folgend – eine wichtige Argumentationsgrundlage für Forderungen nach Parität. Ein materielles Gleichheitsverständnis liegt der UN-Frauenrechtskonvention zugrunde (vgl. Art. 4 Abs. 1 CEDAW). In Abweichung von dem bisher vorrangig angewendeten formalen Gleichheitsverständnis stützt es sich auf die Erkenntnis, dass eine formal gleiche Behandlung tatsächlich keine Chancengleichheit gewährleisten kann, weil die Ausgangssituationen von Frauen und Männern – gerade im Hinblick auf die Erlangung politischer Mandate – verschieden sind. Allein formale Gleichheit kann bei sozialer Ungleichheit gleiche Chancen nicht gewährleisten.

Von diesen Überlegungen ausgehend ist die Wahlrechtsgleichheit im Zusammenspiel mit dem Gebot zur Förderung der Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu betrachten. Dieser Vorschrift geht es über eine bloß formale Gleich-

heit hinaus darum, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen auch real anzugleichen. Sie erlaubt Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit, sofern diese auf strukturellen Nachteilen beruhen. Warum sollte ein gesellschaftlich so bedeutsamer Bereich wie die politische Repräsentation davon ausgenommen sein?

#### **8. Der Irrtum der Benachteiligung einzelner Parteien: „Durch Paritätsgesetze werden Parteien mit geringem Frauenanteil diskriminiert.“**

Es wird argumentiert, der geringe Frauenanteil im Bundestag entspräche nun einmal dem Anteil weiblicher Parteimitglieder in CDU, FDP und AfD und dass diese durch Paritätsgesetze deshalb ungerechtfertigt benachteiligt würden. Dabei wird die besondere Funktion der Parteien im Staatsgefüge verkannt. Wie schon das BVerfG festgestellt hat, weisen Parteien verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften eine besondere Staatsnähe auf. Sie sind ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Haben Parteien nicht genug weibliche Mitglieder, ist es ihnen durchaus zuzumuten, auch außerhalb der Parteistrukturen nach Kandidatinnen zu suchen.

Beispiele aus der Praxis zeigen zudem: Parteien sind ihrem geringen Frauenanteil nicht machtlos ausgeliefert, sondern es gibt erprobte Mittel und Wege, diesen zu beeinflussen. Die Parteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD und Die Linke, die sich qua Satzungsrecht zur Quotierung ihrer Wahllisten verpflichtet haben, erreichen einen angemessenen Frauenanteil in ihren Fraktionen. In Frankreich, wo früher die etablierten Parteien die Paritépflicht eher „erlitten“ haben und kaum Bestrebungen unternahmen, den Frauenanteil zu erhöhen, erklärte die 2017 gegründete Bewegung La République en Marche Parität zum Ziel und erreichte aus dem Stand mit gezielten frauenfördernden Maßnahmen eine vollumfängliche Parität bei der Aufstellung ihrer Kandidat\*innen. Der jetzige französische Präsident *Emmanuel Macron* hatte unter anderem in einer Videoansprache das zunächst geringe Engagement der Frauen für seine Bewegung als persönliche Niederlage erklärt und rief die Französisinnen gezielt auf, sich zu bewerben, um seiner Bewegung demokratische Legitimation zu geben. Als Gründe sprach er offen von Selbstzensur, männlichen Machtstrukturen, geschlechterbezogenen Privilegien und Mängeln in der Arbeits- und Familienorganisation.

Wenn Parteien nicht, wie in den genannten Beispielen, freiwillig dafür sorgen, Frauen nicht nur als Wählerinnen, sondern auch als Kandidatinnen zu gewinnen, dürfen sie auf gesetzlichem Wege in die Pflicht genommen werden.

#### **9. Der Irrtum der Einschränkung der Wahlfreiheit: „Parität beschränkt die Wähler\*innen in ihrer Wahlfreiheit.“**

Häufig wird das Argument vorgebracht, dass Paritätsregelungen die Wähler\*innen in ihrer freien Wahlentscheidung beeinträchtigen, weil ihnen das Geschlecht der Abgeordneten vorgeschrieben werde. Bisher diskutierte Paritätsgesetze greifen jedoch nicht

in den Wahlakt selbst ein, sondern setzen bei der Aufstellung von Kandidat\*innen durch die Parteien an. Auf diesen haben die Wähler\*innen ohnehin keinen Einfluss. Vielmehr kann Parität die Wahlfreiheit sogar erweitern. Eine denkbare Variante zur Erreichung fast paritätischer Direktmandate wäre, dass Parteien ein Duo in Form einer Kandidatin und eines Kandidaten aufzustellen haben. Die Wähler\*innen hätten dann eine Stimme und könnten eine Person aus dem Duo unabhängig vom Geschlecht auswählen. Gesetzlich vorgeschrieben wäre nur, dass Personen beider/aller Geschlechter aufgestellt würden, was wiederum der Beseitigung der strukturellen Nachteile für Frauen dienen würde.

#### **10. Der Irrtum des Qualitätsverlustes: „Durch vorgeschriebene Parität steht das Geschlecht und nicht (mehr) die Kompetenz der Bewerber\*innen im Vordergrund.“**

Gegner\*innen von Paritätsgesetzen haben die Befürchtung zum Ausdruck gebracht, dass, wenn das Geschlecht zum Auswahlkriterium für politische Mandate wird, die Kompetenz der Bewerber\*innen in den Hintergrund rücken würde. Diese Sorge können wir besten Gewissens nehmen. Selbstverständlich sollte die Qualifikation die größte Rolle bei der Besetzung politischer Mandate spielen. Die derzeitige Ausgestaltung des Wahlsystems lässt jedoch genau das nicht zu. „Geschlechterblinde“ Regelungen führen dazu, dass subtile Diskriminierungsmechanismen, die weit vor der Bewerbung um ein Mandat beginnen, ausgeblendet werden. Paritätsregelungen könnten zur Qualitätssteigerung von Parlamenten beitragen, indem qualifizierte Frauen tatsächlich die Möglichkeit erhalten, in das Parlament einzuziehen. Soweit der Einwand suggerieren soll, es gäbe nicht genügend qualifizierte Frauen: Die Statistik von Examens- und Ausbildungsergebnissen bei Männern und Frauen spricht eine deutliche Sprache dagegen!