

Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb)

Präsidentin: Ursula Matthiessen-Kreuder, Rechtsanwältin, Bad Homburg (Präsidentin); Lucy Chebou, Rechtsanwältin, Berlin; Verena Haisch, Rechtsanwältin, Hamburg (Vizepräsidentinnen); Petra Lorenz, Regierungsdirektorin i.R., Sinzheim (Schatzmeisterin); Prof. Dr. Maria Wersig, Hochschullehrerin, Hannover (Past Präsidentin); Anke Gimbal, Rechtsassessorin, djb-Geschäftsführerin, Berlin (mit beratender Stimme). Schriftleitung: Amelie Schillinger, Stellvertretende djb-Geschäftsführerin, Berlin.

DOI: 10.5771/1866-377X-2025-3-129

Wahlsystem und Wahlrecht – Barrieren und Lösungsansätze für die Wahl von Frauen



Lena Stephan

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Greifswald

◀ Foto: Lena Stephan



Sarah C. Dingler

Assistenzprofessorin für Empirische Geschlechterforschung an der Universität Innsbruck und

◀ Foto: Sarah C. Dingler



Prof. Dr. Corinna Kröber

Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Greifswald

◀ Foto: Corinna Kröber

Rückläufiger Frauenanteil im Bundestag

Trotz der vielen normativ wünschenswerten Gründe für höhere Frauenanteile in Parlamenten ist der Deutsche Bundestag von einer paritätischen Besetzung weit entfernt. Unter den gewählten Abgeordneten befanden sich 2021 35,2 Prozent Frauen, doch 2025 beträgt der Anteil nur noch 32,4 Prozent.¹ In der öffentlichen Debatte wird diese Entwicklung vorwiegend als Ergebnis der Verschiebung der politischen Mehrheiten auf die rechte Seite des ideologischen Spektrums dargestellt. Dieser Zusammenhang

ist grundsätzlich richtig, doch ist der sinkende Frauenanteil im jüngsten Bundestag auch Ergebnis der Wahlrechtsreform 2023.^{2;3}

Die Wahlrechtsreform zugunsten von Männern

Auch ohne ideologische Verschiebungen wäre der Frauenanteil im Bundestag gesunken, weil die Wahlrechtsreform von 2023 die Chancen von Kandidatinnen im Vergleich zu Kandidaten

- 1 Die Bundeswahlleiterin: Bundestagswahl 2021 – Ergebnisse, 2025. Online: <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021.html>; Die Bundeswahlleiterin: Bundestagswahl 2025 – Ergebnisse, 2025. Online: <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025/ergebnisse.html>
- 2 Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 13.06.2023, BGBl. I Nr. 147; vgl. auch BT-Drs. 20/5370, 20/6015.
- 3 Die Parteien auf der rechten Seite des ideologischen Spektrums, CDU, CSU, FDP und AfD, gewannen bei der Bundestagswahl 2021 50 Prozent der Sitze. Obwohl der Einzug der FDP 2025 an der 5 Prozent-Hürde scheiterte, stieg der kumulierte Sitzanteil der anderen ideologisch rechten Parteien bei der vergangenen Bundestagswahl auf 57 Prozent. Sowohl in Deutschland als auch im europäischen Vergleich haben ideologisch rechte Parteien niedrigere Frauenanteile im Vergleich zu Parteien des ideologisch linken Spektrums. Dies zeigt sich auch im Anteil der für den neuen Bundestag gewählten Frauen bei CDU, CSU und AfD: Unter den neu gewählten Abgeordneten der CDU sind 23 Prozent Frauen, bei der CSU 25 Prozent und bei der AfD 12 Prozent. Der Vergleich mit deutschen Parteien des linken Spektrums zeigt, dass hier deutlich höhere Frauenanteile erreicht wurden: 42 Prozent bei der SPD, 56 Prozent bei den Linken und 61 Prozent bei den Grünen. Da die ideologisch linken Parteien allerdings weniger Sitze erhielten als noch in der Wahl zuvor, wurden die niedrigen Frauenanteile der ideologisch rechten Parteien nicht im gleichen Maße wie zuvor ausgeglichen, was zu dem sinkenden Frauenanteil im Bundestag beiträgt. Wenngleich richtig, übersieht diese Erklärung den Druck, welcher auf Frauen als Kandidatinnen durch die Wahlrechtsreform ausgeübt wurde.

systematisch verschlechterte. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Wahlrechtsreform ein typisches Beispiel für die Theorie des geschlechtsspezifischen Institutionalismus:⁴ Institutionen, die vermeintlich geschlechterneutral sind, haben unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen. Diese ungleichen Auswirkungen können von denjenigen, die den größten politischen Einfluss haben – in der Regel Männer –, intendiert sein, denn sie sind eine Möglichkeit, ihre politische Vormachtstellung zu sichern.⁵ Im konkreten Fall der Wahlrechtsreform für den Deutschen Bundestag beobachten wir drei Mechanismen, durch welche die Reform Frauen den Zugang in den Bundestag erschwert.

Auch ohne ideologische Verschiebungen wäre der Frauenanteil im Bundestag gesunken, weil die Wahlrechtsreform von 2023 die Chancen von Kandidatinnen im Vergleich zu Kandidaten systematisch verschlechterte.

Erstens verringerte sich die Anzahl der Listenmandate, über die Frauen die beste Chance haben, gewählt zu werden.⁶ Politikwissenschaftliche Studien belegen, dass Frauen insbesondere an der Kandidatur für vielversprechende Wahlkreise scheitern.⁷ Entscheidungsträger*innen in den Parteien glauben auch heute noch oft, Frauen hätten geringere Chancen, Direktmandate zu gewinnen, und stellen Frauen daher tendenziell in Wahlkreisen auf, die ihre Partei nicht oder nur schwer gewinnen können.⁸ Das neue Wahlrecht hat das Verhältnis von Listen- zu Direktmandaten zugunsten letzterer verändert. Es regelt, dass das durch Zweitstimmen gewonnene Kontingent an Sitzen im Bundestag zunächst mit Direktkandidat*innen besetzt wird. Sobald alle Direktmandatar*innen so in den Bundestag eingezogen sind, werden die restlichen Plätze an die Listenmandatar*innen entsprechend der Listenaufstellung verteilt. Da Frauen über die Landeslisten der Parteien weitaus häufiger ins Parlament einziehen als über Direktmandate, ist diese Reform für ihren Anteil im Parlament folgenschwer: Bei der Bundestagswahl 2025 gewannen Frauen insgesamt 40 Prozent der Listenmandate, aber nur 22 Prozent der Direktmandate.⁹

Zweitens wurde die Kappung der Direktmandate eingeführt, welche eher Frauen als Männer betrifft, weil sie im direkten Vergleich häufiger mit nur knappen Mehrheiten gewählt werden. Das neue Wahlrecht bestimmt, dass direkt gewonnene Wahlkreismandate entfallen, wenn die Anzahl der gewonnenen Direktmandate die der Partei laut Zweitstimmen zustehenden Sitze übersteigt. Auch von dieser Regelung sind Kandidatinnen stärker betroffen als Kandidaten. Parteien nominieren Frauen eher in den Wahlkreisen, in denen sie traditionell weniger Wähler*innen und dementsprechend weniger Chancen haben, das Direktmandat zu gewinnen.¹⁰ Aufgrund dieser geschlechtspezifischen Diskriminierung bei der Aufstellung erzielen Frauen systematisch schlechtere Ergebnisse als Männer bei einfacher

Mehrheitswahl im Wahlkreis. In Deutschland zeigen sich die Folgen ebendieser strukturellen Ungleichheit bei der Mandatsvergabe. Zwar entfallen nur 22 Prozent der direkt gewonnenen Bundestagsmandate auf Frauen, jedoch stellen sie 35 Prozent derjenigen Wahlkreisieger*innen, deren Direktmandate aufgrund des Verhältnisausgleichs nicht zum Tragen kommen. Frauen sind somit unter den direkt gewählten Abgeordneten unterrepräsentiert, aber überproportional von Mandatsverlusten betroffen. Daraus ergibt sich ein klarer Befund: Direkt gewählte Frauen haben eine systematisch geringere Wahrscheinlichkeit als direkt gewählte Männer, ihr Mandat im Bundestag tatsächlich antreten zu können.

Drittens wirkte sich die Reduzierung der Bundestagsmandate von über 700 auf 630 unmittelbar auf die Auswahl der Kandidat*innen aus. Die Absenkung der Anzahl der Listenmandate um etwa 100 Plätze zwischen der Bundestagswahl 2021 und 2025 verschärft den Wettbewerb um die Listenplätze, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Einzug in den Bundestag führen, sogenannte „aussichtsreiche Listenplätze“.¹¹ Als Konsequenz beobachten wir, dass sich Frauen im innerparteilichen Auswahlprozess um die begehrten Listenplätze seltener durchsetzen konnten als vor der Wahlrechtsreform. Ein Beispiel hierfür ist die SPD: 2021 waren 58 Prozent der Kandidat*innen auf aussichtsreichen Listenplätzen Frauen; 2025 sank dieser Anteil auf 48 Prozent. Entsprechend verringerte sich auch der Frauenanteil unter den über die Landesliste gewählten SPD-Abgeordneten von 56 Prozent im Jahr 2021 auf 51 Prozent im Jahr 2025. Bei der CDU fiel der Frauenanteil unter den über die Landesliste gewählten Abgeordneten von 38 Prozent (2021) auf 36 Prozent (2025). Bei der AfD sank dieser Wert von 13 auf 12 Prozent.¹²

4 Krook, Mona Lena / Mackay, Fiona: Introduction: Gender, politics, and institutions. In: Krook, Mona Lena / Mackay, Fiona (Hrsg.): *Gender, politics and institutions: Towards a feminist institutionalism*. London 2011, S. 1-20.

5 Ebd.

6 McAllister, Ian / Studlar, Donley: *Electoral Systems and Women's Representation: A Long-term Perspective*. Representation, 39(1) 2002, S. 3-14.

7 Piscopo, Jennifer M. / Kenny, Meryl: *Rethinking the Ambition Gap: Gender and Candidate Emergence in Comparative Perspective*. European Journal of Politics and Gender, 3(1) 2020, S. 3-10.

8 McAllister / Studlar (Fn. 6).

9 Die Bundeswahlleiterin: *Bundestagswahl 2025 – Ergebnisse*. Online: <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025/ergebnisse.html>.

10 McElroy, Gail / Marsh, Michael: *Candidate Gender and Voter Choice: Analysis from a Multimember Preferential Voting System*. Political Research Quarterly, 63(4) 2009, S. 822-833; Piscopo / Kenny (Fn. 7).

11 Vielversprechende Listenplätze sind in der Fachliteratur als die Plätze definiert, die bei der vorherigen Wahl ins Parlament eingezogen sind.

12 Kroebel, Corinna / Stephan, Lena: *Frauenanteil im Bundestag sinkt um fast 3%-Punkte. Wie Wahlrechtsreform und Rechtsruck die Frauen aus dem Parlament drängen, 2025*. Online: <https://www.dvpw.de/blog/frauenanteil-im-bundestag-sinkt-um-fast-3-punkte-wie-wahlrechtsreform-und-rechtsruck-die-frauen-aus-dem-parlament-draengen-ein-beitrag-von-corinna-kroebel-und-lena-stephan>.

Rechtlicher Gestaltungsspielraum

Institutionen sind nicht nur Barrieren für Frauen im politischen Wettbewerb, sie bieten auch die Möglichkeit, Lösungen für eine bessere Repräsentation von Frauen gesetzlich zu verankern. Im Folgenden werden wir unterschiedliche institutionelle Stellschrauben diskutieren, die die Repräsentation von Frauen aktiv verbessern würden: Eine erneute Wahlrechtsreform zugunsten der Listenmandate, gesetzliche Paritätsquoten für Listen- und Direktmandate, eine gleichstellungsorientierte Parteienfinanzierung sowie weitergehende gesetzliche Regelungen zur Transformation der politischen Kultur.

Stärkung der Listenmandate

Während die jüngste Wahlrechtsreform die Direktmandate stärkte, wäre eine Reform mit Fokus auf das Listenwahlrecht eine Chance, Parität im Bundestag zu fördern. In einer erneuten Wahlreform könnte die Anzahl der Direktmandate zu Gunsten der Listenmandate abgesenkt werden. Dieses könnte beispielsweise durch eine Vergrößerung der einzelnen Wahlkreise und dementsprechend einer zahlenmäßigen Verringerung der Direktmandate geschehen.

Das Hauptargument gegen ein solches Modell ist die vermeintliche besondere Nähe von Wahlkreiskandidat*innen zu Bürger*innen. Wissenschaftliche Belege zeigen jedoch, dass das nicht der Realität des deutschen politischen Systems entspricht: Abgeordnete, die über die Liste eingezogen sind, engagieren sich genauso für Wahlkreise wie Direktmandatar*innen. Entscheidender als der Wahlmodus ist, ob Abgeordnete lokal verwurzelt sind.¹³

Ein besonderer Charme dieses Lösungsansatzes für die Repräsentation von Frauen liegt darin, dass er helfen könnte, die Repräsentationslücken bei anderen Bevölkerungsgruppen zu schließen. Frauen sind nicht die einzige Bevölkerungsgruppe, die im Deutschen Bundestag gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung unterrepräsentiert ist. So liegt der Anteil von Abgeordneten mit Migrationshintergrund im aktuellen Bundestag bei lediglich 11,6 Prozent, obwohl ihr Anteil an den Wahlberechtigten bei 14,4 Prozent liegt. Weiterhin sind nur 16,2 Prozent der Abgeordneten unter 35 Jahre alt, obwohl diese Altersgruppe 36,5 Prozent der Bevölkerung ausmacht.¹⁴ Weitere Gruppen, die von der diversitätsfördernden Wirkung einer Erhöhung der Anzahl der Listenmandate potenziell profitieren würden, sind Mitglieder der LGBTQ+ Community oder Menschen mit Behinderung.

Ähnlich wie bei der jüngsten Wahlreform besonderer Wettbewerb um vielversprechende Listenplätze entstand, würde aber auch die hier vorgeschlagene Reform dazu führen, dass ein starker Wettbewerb um Listenplätze entsteht. Positive Effekte dieses Reformvorschlags auf Parität könnten teilweise konterkariert werden, wenn Parteien sich unter diesen Bedingungen erneut verstärkt zugunsten von Männern als Kandidaten entscheiden. Eine Flankierung einer solchen Reform mit Paritätsregeln wäre daher besonders zielführend.

Gesetzliche Paritätsquoten

Gesetzliche Quoten sind laut politikwissenschaftlicher Forschung die schnellste und effizienteste Lösung, der „fast

track“¹⁵ zu geschlechtergerechter Repräsentation.¹⁶ Auch wenn frühere Initiativen dieser Art auf Ebene der Bundesländer mit dem Verweis auf notwendige Änderungen im Grundgesetz an den Verfassungsgerichten scheiterten, lohnt es sich daher, darüber nachzudenken, ob und wie sie in Deutschland umsetzbar sind.

Wichtig ist dabei jedoch, dass die Regelungen keine Grauzonen der Nichteinhaltung zulassen, sondern empfindliche Sanktionierung oder starke positive Anreize existieren. Beispielhaft für ein Gesetz, dass solche Grauzonen in seiner ursprünglichen Fassung hatte, sei hier das Führungspositionengesetz (FüPoG) genannt. Die im ursprünglichen Gesetz 2015 festgeschriebene Beteiligung von Frauen in Führungspositionen zeigte zunächst wenig Wirkung; erst seit der Erweiterung der Reichweite, Präzisierung der Quotenregelung und Verstärkung der Sanktionierung bei Verletzung der Berichtspflicht im Jahr 2021 erzielt das Gesetz auch die gewünschte Wirkung auf den Frauenanteil in Führungspositionen.¹⁷

Im Kontext von Wahlen ist, wie bereits im Zusammenhang mit der letzten Bundestagswahl diskutiert wurde, zu beachten, dass bestimmte Wahlkreise und Listenplätze deutlich erfolgversprechender sind als andere. Um einer strategischen Benachteiligung von Frauen trotz Quote entgegenzuwirken, ist es daher entscheidend, dass Listenplätze nicht nur im Wechsel mit Frauen

13 Zittel, Thomas / Nyhuis, Dominic & Baumann, Markus: Geographic Representation in Party-Dominated Legislatures: A Quantitative Text Analysis of Parliamentary Questions in the German Bundestag. *Legislative Studies Quarterly*, 44 2019, S. 681-711; Gschwend, Thomas / Zittel, Thomas: Who Brings Home the Pork? Parties and the Role of Localness in Committee Assignments in Mixed-member Proportional Systems. *Party Politics*, 24(5) 2016, S.488-500.

14 Brisanz, Maja / Brielmaier, Samuel: Immer noch zu wenig Vielfalt im Bundestag, 2025. Online: <https://www.fes.de/themenportal-bildungspolitik/artikelseite-bildungspolitik/immer-noch-zu-wenig-vielfalt-im-bundestag>

15 Hughes, Melanie M. / Paxton, Pamela: The Political Representation of Women Over Time. In: Franceschet, Susan / Krook, Mona Lena / Tan, Netina (Hrsg.): The Palgrave handbook of women's political rights. London 2019, S. 40-41.

16 Beispiele aus europäischen Staaten: Frankreich macht mit Verfassungsänderung und Paritätsgesetz für kommunale, regionale und Europawahlen vor, dass Parteien durchaus gesetzlich verpflichtet und bei Nichteinhaltung finanziell sanktioniert werden können. In Belgien, Spanien, Portugal und Slowenien bestehen gesetzlich verankerte Frauenquoten für Wahllisten, um die Geschlechterparität in der Politik zu fördern. Belgien verlangt seit 2002 paritätische Listen mit einem Reißverschlussprinzip (abwechselnde Platzierung von Frauen und Männern). Spanien schreibt seit 2007 vor, dass in jedem Block von fünf Kandidat*innen mindestens 40 % jedes Geschlechts vertreten sein müssen. Portugal führte 2006 eine Quote von 33 % pro Geschlecht ein, die 2019 auf 40 % erhöht wurde, mit Sanktionen bei Nichteinhaltung. Slowenien verlangt seit 2014 ebenfalls mindestens 40 % je Geschlecht auf den Listen und zusätzlich eine Platzierungsvorgabe: unter den ersten drei Listenplätzen muss mindestens ein Mitglied jeden Geschlechts vertreten sein. Alle vier Länder setzen auf strikte gesetzlich verpflichtende Regelungen.

17 Siehe BMFSFJ: Gesetze für mehr Frauen in Führungspositionen – Zahlen zu Frauen in Führungspositionen im Geltungsbereich der Führungspositionen-Gesetze, 2025. Online: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/frauen-in-fuehrungspositionen#tabs3>

und Männern besetzt werden,¹⁸ sondern auch Spitzenplätze paritätisch quotiert werden. Diese horizontale Vorgabe für alle Listen einer Partei würde in der Praxis bedeuten, dass die Hälfte der ersten Listenplätze Frauen vorbehalten sind.

Insbesondere solange die Direktmandate einen substanziellen Teil der Sitze im Bundestag ausmachen, ist Parität ohne Quotierung der Direktmandate aber nicht zu erreichen. Bei der aktuellen Gewichtung von Listen- und Direktmandaten würde der Frauenanteil im Bundestag deutlich unter 40 Prozent liegen, wenn die Listenmandate paritätisch besetzt wären, aber der Frauenanteil unter den Direktmandatar*innen wie bisher unter 25 Prozent bleibt. Der vergleichende Blick auf andere Länder zeigt drei Ansätze, Paritätsregelungen in Mehrheitswahlsystemen zu verankern: Erstens können Parteien verpflichtet werden, in der Hälfte ihrer Wahlkreise Frauen als Direktkandidat*innen aufzustellen. Dass die Frauen auch in aussichtsreichen Wahlkreisen aufgestellt werden, könnte dabei durch zusätzliche finanzielle Anreize sichergestellt werden. Bei den Wahlen zur Assemblée Nationale in Frankreich wird eine solche Regelung angewendet und hat zu einem maßgeblichen Anstieg des Frauenanteils unter den Gewählten geführt. Zweitens können in Zwei-Personen-Wahlkreisen jeweils eine Frau und ein Mann gemeinsam nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit gewählt werden. Das System der „binômes paritaires“, welches bei Departement-Wahlen in Frankreich angewendet wird, funktioniert nach dieser Logik. Eine dritte Option stellen Tandem-Kandidaturen dar, bei denen sich jeweils eine Frau und ein Mann gemeinsam für ein Direktmandat bewerben und im Erfolgsfall einer als Abgeordnete* und die andere Person als Stellvertretung fungiert. Eine solche Regelung wäre angelehnt an andere Fälle, bei denen ein*e Amtsträger* in direkt mit einer Stellvertretung gewählt wird – wie bei den Präsidentschaftswahlen in den USA oder Gouverneurswahlen in Brasilien.

Positive finanzielle Anreize

Ein dritter Ansatz zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in der politischen Repräsentation besteht in der Einführung positiver finanzieller Anreize zur Aufstellung von Frauen, etwa in Form einer geschlechterorientierten Parteienfinanzierung.¹⁹ In Österreich beispielsweise erhalten Parteien zusätzliche staatliche Mittel, wenn sie ihre Kandidat*innenlisten nach bestimmten Paritätskriterien gestalten – ein Instrument, das auch in Deutschland denkbar wäre. Eine solche Anreizstruktur könnte bewirken, dass Parteien stärker auf ausgewogene Geschlechterverhältnisse achten, ohne dass sie gesetzlich zu einer bestimmten Kandidat*innenaufstellung gezwungen werden.

Aber es gilt: Finanzielle Anreize müssen deutlich spürbar ausfallen. Symbolische Strafen oder Förderung reichen nicht aus, um strukturelle Veränderungen zu bewirken. Kritiker*innen argumentieren häufig, dass ein solcher Eingriff die innerparteiliche Autonomie verletze. Doch Parteien erhalten bereits heute erhebliche staatliche Mittel und unterliegen im Gegenzug zahlreichen gesetzlichen Vorgaben, etwa zur Transparenz, Rechenschaft oder zur Einhaltung demokratischer Grundsätze. Eine an Geschlechterparität orientierte Ausgestaltung der Parteienfinanzierung wäre in diesem Sinne nur ein weiteres Element demokratischer Steuerung.

Politische Kultur wandeln durch rechtliche Rahmenbedingungen
Die gesetzgeberischen Aufgaben zur Erhöhung der Repräsentation von Frauen enden jedoch nicht mit der Erhöhung der Nachfrage nach Frauen als Kandidatinnen. Qualifizierte Frauen scheuen (auch heute noch) vor politischen Ämtern zurück, weil die politische Kultur für sie unattraktiv ist oder sogar abschreckend wirkt. So sind Abgeordnete einer extrem hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt, die Frauen oft härter trifft als Männer, weil sie zusätzlich in der Regel mehr Care-Arbeit zuhause leisten.²⁰ Entlastet werden könnten alle Abgeordneten, und damit besonders die Frauen, beispielsweise durch ein Vertretungssystem, bei dem Aufgaben während Karenzen, Urlauben, bei Krankheit oder Krankheit der Kinder von gewählten Nachrücker*innen übernommen werden. Praktiziert wird das beispielsweise in Dänemark und stellt dort eine kontinuierliche Parlamentsarbeit bei verbesserter Work-Life-Balance sicher. Ein zweiter relevanter Ansatzpunkt ist der Schutz von Abgeordneten vor Beleidigung und Belästigung, insbesondere in den Sozialen Medien. Das wachsende Phänomen des *Political Harassment* senkt insbesondere die Bereitschaft von jungen Frauen, politisch aktiv zu werden sowie von weiblichen Abgeordneten, erneut zu kandidieren.²¹ Gesetzliche Regelungen, welche die effiziente Löschung einschlägiger Posts, sowie die durchsetzungsstarke Verfolgung der Absender realisieren, werden sich positiv auf die Bereitschaft kompetenter Frauen auswirken, politisch aktiv zu werden.

18 Kritiker*innen argumentieren, dass paritätische Listenaufstellungen – oft verstanden als abwechselnde Besetzung mit „Mann–Frau–Mann–Frau“ – Menschen ausschließen würden, die sich weder als männlich noch weiblich identifizieren. Diese Kritik wirkt auf den ersten Blick inklusiv, ist aber in vielen Fällen nicht ernsthaft an der Stärkung geschlechtlicher Vielfalt interessiert, sondern wird taktisch gegen Gleichstellungspolitik eingesetzt. Zudem basiert sie auf der falschen Annahme, Parität sei zwingend binär, starr und biologisch definiert – was weder rechtlich noch gesellschaftlich haltbar ist. Paritätsregelungen lassen sich durch flexible Kategorien ergänzen, z. B. mit einer dritten Kategorie oder mit einer geschlechteroffenen Quote, die bewusst Raum für nicht-binäre oder intergeschlechtliche Menschen schafft. In solchen Fällen kann beispielsweise ein bestimmter Anteil der Plätze für Personen vorgesehen werden, die sich nicht in das binäre Schema einordnen – etwa 40 Prozent Frauen, 40 Prozent Männer und 20 Prozent offen. Eine solche offene Kategorie könnte auch freiwillig genutzt werden, ohne eine zwingende Selbsteinordnung zu verlangen, und würde dadurch Diskriminierung vermeiden. Wichtig ist dabei, dass diese Regelungen nicht als Ausnahme, sondern als integraler Bestandteil eines erweiterten Paritätsverständnisses gestaltet werden.

19 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung: Frauen als Entscheidungsträgerinnen in der Politik, 2025. Online: <https://www.bmwf.v.gv.at/frauen-und-gleichstellung/gleichstellung-am-arbeitsmarkt/frauen-in-fuehrungs-und-entscheidungspositionen/frauen-als-entscheidungstragende-in-der-politik.html>

20 Ferrant, Gaëlle / Thim, Annelise: Measuring Women's Economic Empowerment: Time Use Data and Gender Inequality. OECD Development Policy Papers, 16 2019.

21 Für eine theoretische Herleitung siehe: Krook, Mona Lena / Sanín, Juliana R.: The Cost of Doing Politics? Analyzing Violence and Harassment Against Female Politicians. Perspectives on Politics, 18(3) 2020, S. 740–755. Für empirische Belege zu Großbritannien siehe: Collignon, Sofia / Rüdig, Wolfgang: Increasing the Cost of Female Representation? The Gendered Effects of Harassment, Abuse and Intimidation Towards Parliamentary Candidates in the UK. Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 31(4) 2021, S.429–449; Collignon, Sofia / Campbell, Rosie / Rüdig, Wolfgang: The Gendered Harassment of Parliamentary Candidates in the UK. The Political Quarterly, 93(1) 2022, S.32–38.

Anlass für diesen Beitrag ist die Bundestagswahl 2025, doch über den Bundestag hinaus sind Frauen in einer Vielzahl gewählter Ämter nicht proportional zu ihrem Anteil in der Bevölkerung vertreten – sowohl auf der Bundesebene als auch auf Länder- und kommunaler Ebene. Selbst wenn der Bundestag mit Gesetzesini-

tiativen voranschreiten würde, die den Frauenanteil dort steigern, bedeutet das keineswegs, dass andere politische Ebenen und Institutionen automatisch folgen. Reformen, welche die Parität im Bundestag zum Ziel haben, stellen somit nur den ersten Schritt für ein größeres Vorhaben gesellschaftlicher Transformation dar.

DOI: 10.5771/1866-377X-2025-3-133

Geschlechtergerechte Teilhabe an der Staatswillensbildung*



Prof. Dr. Berit Völzmann

Gastprofessorin für Öffentliches Recht, insb. Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie an der Humboldt Universität zu Berlin (Vertretung Prof. Dr. Christoph Möllers)

I. Einleitung

Seit 1919 dürfen Frauen wählen; es ist einer von vielen Meilensteinen auf dem Weg zur Gleichberechtigung, für die gekämpft und um die gerungen wurde – zunächst allein aus dem gesellschaftlichen Bereich heraus, später in der parlamentarischen Versammlung und in den Parlamenten. Letzteres war häufig ein Kampf gegen eine zahlenmäßige Übermacht: Wie bei der Einführung des Gleichstellungsgesetzes, Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG¹ (und später Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG), konnten notwendige Reformen für die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen häufig erst dann erreicht werden, wenn sich die wenigen weiblichen Abgeordneten im Bundestag fraktionsübergreifend zusammenschlossen, so etwa 1992 bei der Neuregelung des Schwangerschaftsabbruchs, 1997 bei der Beseitigung der Straffreiheit der Vergewaltigung in der Ehe oder 2016 bei der Einführung des Prinzips „Nein heißt Nein“ im Sexualstrafrecht.

Zwar vertreten die Abgeordneten jeweils das gesamte Volk und keine Partikularinteressen (seien es weibliche oder männliche) – so jedenfalls das Ideal.² Dennoch bringt jede Person unterschiedliche Perspektiven und Erfahrungen ein. Dies ist insbesondere dort von Bedeutung, wo diese stark divergieren können: etwa aufgrund der Merkmale des besonderen Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 3 GG, der gezielt geschaffen wurde, um der historisch anerkannten Benachteiligung und Ausgrenzung bestimmter Personengruppen zu begegnen und damit einhergehende anhaltende strukturelle Diskriminierung zu überwinden, die teils noch immer Institutionen, Normen und gesellschaftliche Organisation und Arbeitsteilung prägt und zu individueller Benachteiligung führt.³

Wenn nun aber gerade Angehörige dieser Gruppen im Parlament unterrepräsentiert sind, dann bleibt dies jedenfalls nicht ohne Auswirkungen mit Blick auf das Einbringen – und die Gewichtung – ihrer Perspektiven (die freilich auch nicht monolithisch, sondern wiederum divers sind).⁴ Die Verwirklichung der Gleichstellungsaufträge (für Frauen explizit aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) wird so zumindest erschwert.

Wer darauf hofft, dass die Wahlrechtsgleichheit nach und nach dazu führt, dass Frauen etwa zu gleichen Teilen wie Männer in den Parlamenten vertreten sind, wird enttäuscht: Bis in die 1990er Jahre stagnierte der Anteil weiblicher Abgeordneter bei unter 20 Prozent.⁵ 2025, 106 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts, liegt der Frauenanteil im 21. Deutschen Bundestag bei 32,38 Prozent – und ist damit erneut gesunken.⁶ Das Problembewusstsein bezüglich dieser Unterrepräsentanz steigt: Wie diese überwunden werden könnte, hat 2022 auch die Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestages beschäftigt.⁷

Als gesetzgeberische Vorgaben zur Steigerung des Anteils von Frauen in den Parlamenten werden Paritätsgesetze⁸ und

- * Der Beitrag beruht auf Vorarbeiten in Völzmann, Paritätsregelungen im Wahlrecht zwischen Parteienfreiheit, Gleichstellungsgesetz und Demokratieprinzip, DVBl 2021, 496.
- 1 Selbert, Vorwort, in: Reich-Hilweg, Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung (1948-1957) und in der Rspr. des BVerfG 1953-1975, 1979, S. 10.
- 2 BVerfGE 156, 224 Rn. 65, 66.
- 3 Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 409.
- 4 Die stärkere Beachtung und Integration der Perspektiven bislang benachteiligter Gruppen fordert: Young, Ethics 99(2) (1989), 250 (263); Entwurf eines Modells „fairer Repräsentation“: Philipp, Democracy and difference, 1993 (dt.: Geschlecht und Demokratie, 1995); Philipp, Journal of Political Philosophy 12(1) 2004, 1 (6) (Der Ausschluss politischer Standpunkte aus dem politischen Entscheidungsfindungsprozess verlaufe heute nicht mehr über rechtliche Exklusionen, sondern resultiere aus gewohnheitsmäßigen Diskussionsmustern und der ungleichen Repräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen in den Entscheidungsgremien. Daher sei es nicht nur entscheidend, welche inhaltlichen Positionen Politiker*innen vertreten, sondern auch, welchen persönlichen Hintergrund sie aufweisen).
- 5 Übersicht über die Entwicklung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag von 1949 bis 2017 bei Klammer/Menke, Gender Datenreport, 2020, abrufbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/geschlechterdemokratie-342/307426/gender-datenreport/> (26.05.2025).
- 6 Frauenanteil im 20. Deutschen Bundestag: 35,1 Prozent; bisheriger Höchststand: 37,1 Prozent (2013). Das Ansteigen des Frauenanteils seit den 1990er Jahren lag vor allem an den Selbstverpflichtungen der Parteien – das Abfallen nun auch: die AfD hat keinerlei derartige Selbstverpflichtung.
- 7 Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 12.05.2023, BT-Drs. 20/6400, S. 12 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/946720/7f5f5079cf07541d1368bee7b242f36f/Abschlussbericht-data.pdf> (26.05.2025).
- 8 Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14; Meyer, NVwZ 2019, 1245, 1250; Klaiki, DÖV 2020, 856, 860; Röhner, DÖV 2022, 103.