

gewichtet und mit der Gewährleistung von Chancengleichheit argumentiert. Da die Eingriffsqualität auch von der personellen Zusammensetzung der Parteien abhängt, kann den verfassungsrechtlichen Bedenken durch entsprechende Ausnahme- und Übergangsregelungen Rechnung getragen werden. Im Gesetzgebungsprozess sollten diese Überlegungen Berücksichtigung finden, aber restriktiv gehandhabt werden. Mehr Spielraum für die Wahlentscheidung der Wähler*innen verbleibt im Falle von quotierten offenen Listen,²⁴ bei denen mehrere Stimmen nach Belieben auf Kandidat*innen verteilt werden können.

Auch hinsichtlich der Direktmandate bestehen Möglichkeiten, Fördermaßnahmen zu ergreifen, welche die Wahlrechtsgleichheit nur geringfügig beeinträchtigen und so leichter zu rechtfertigen sind. Eine denkbare Lösung mit geringer Eingriffsqualität in Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit wäre eine solche, bei denen Parteien ein Duo in Form sowohl einer Kandidatin als auch eines Kandidaten aufzustellen haben, wobei die Wähler*innen eine Stimme haben und eine Person auswählen können. Die passive Wahlrechtsgleichheit betreffend bleibt es bei der grundsätzlichen Wählbarkeit unabhängig vom Geschlecht und es besteht somit Chancengleichheit. Gesetzlich vorgeschrieben würde also nur, dass überhaupt eine Person des anderen Geschlechts aufgestellt würde, was wiederum der Beseitigung der strukturellen Nachteile von Frauen dient. Auch andere Ausgestaltungen, beispielsweise die Aufstellung eines gemeinsam zu wählenden Duos, sind denkbar.

III. Schlussfolgerungen

Nach alldem kann darüber diskutiert werden, ob das bisher rein formal definierte wahlrechtliche Gleichheitsverständnis nicht auch materiell verstanden werden kann. Dies ermöglicht, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts davon abhängig gemacht werden kann, ob die auch aus historischer Perspektive intendierte gleichberechtigte politische Partizipation insbesondere von Frauen tatsächlich erreicht wird. Weiterhin muss die verfassungsrechtliche Argumentation bei Art. 3 Abs. 2 GG ansetzen. Denn die mit den Maßnahmen einhergehenden Eingriffe können durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden, wenn dieser hinreichend stark gewichtet wird, um dem Verfassungsauftrag zu tatsächlicher und umfassender Wirksamkeit zu verhelfen. Um die Differenzierung im Kontext des Wahlrechts zu legitimieren, kommt es im Wesentlichen darauf an, dass man Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG eine Bedeutung mit mindestens demselben Gewicht wie der Gleichheit der Wahl zuerkennt. Dessen Stellung als grundsätzlich gleichrangiges Verfassungsrecht zeigt, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hierfür grundsätzlich in Betracht kommt. Im Einzelnen wird das Verhältnis zur Wahlrechtsgleichheit anhand konkreter Vorschläge zu erörtern sein. Über die bereits genannten Vorschläge hinaus sollte offen über alternative und weitergehende Handlungsmöglichkeiten debattiert werden.

24 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 13; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-130

Je freier desto besser? – Parteienfreiheit und Parität

Dr. Berit Völmann

Mitglied der djb-Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Goethe-Universität Frankfurt

Gesetzgeberische Paritätsregelungen¹ setzen der Betätigungsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG Grenzen. Dieser Beitrag widmet sich der Frage, ob derartige Regelungen zulässig sind, weil sie als gerechtfertigte Einschränkung der Freiheit der Parteien eingeordnet werden können. Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich vom Verständnis von Stellung, Funktion und Aufgaben der politischen Parteien in der Demokratie des Grundgesetzes ab. Der Beitrag argumentiert, dass Paritätsregelungen gerechtfertigt werden können: aufgrund der besonderen, sich nicht auf die Volkswillensbildung reduzierende Funktion von Parteien im demokratischen Staat einerseits und der strukturellen Benachteiligung von Frauen andererseits.

Die Staatswillensbildungsfunktion der Parteien

Die besondere Gestalt der Parteien wird bereits durch Formulierungen der Verfassung deutlich. Gewisse Einschränkungen der

Parteienfreiheit sind durch das Grundgesetz selbst vorgesehen: Die innere Ordnung der Parteien muss nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG „demokratischen Grundsätzen entsprechen“. Was darunter zu verstehen ist, soll anhand der Funktion der politischen Parteien zu bestimmen sein und von den Anforderungen an die Demokratie im staatlichen Bereich abweichen. Entsprechend wird die Funktion der politischen Parteien auf gesellschaftliche Mitbestimmung reduziert.² Dem Wortlaut („Grundsätzen“ und „entsprechen“) wird zum Teil – lediglich – die Forderung gewisser Mindestvoraussetzungen entnommen.³ Für unbedingt erforderlich gehalten werden etwa die Herrschaftsbestellung der Parteiorgane auf Zeit, dass Treffen von Entscheidungen nach

1 Unter Paritätsregelungen werden hier gesetzgeberische Maßnahmen bezüglich des Wahlprozesses zur Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten verstanden.

2 So etwa Kluth, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Edition Stand: 15.11.2018, GG Art. 21, Rn. 153.

3 Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck: GG Kommentar, Bd. 2, 7. Auflage 2018, Art. 21 Abs. 1 Rn. 150; Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 127; etwas anders Volkmann, in: Friauf/Höfling, GG, 3. Erg.-Lfg. XII/01, Art. 21 Rn. 68 f., der sich für eine „substanziellere Deutung“ ausspricht.

dem Mehrheitsprinzip, die Gewährung von Minderheitenschutzrechten sowie innerparteiliche Chancengleichheit.⁴

Dem ist dahingehend zuzustimmen, dass Parteien eben nicht dem staatlichen, sondern dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen sind, mithin grundsätzlich grundrechtsberechtigt und nicht grundrechtsverpflichtet sind, also auch möglichst wenigen staatlichen Forderungen unterliegen sollen. Die Verortung der Parteien in der Gesellschaft hat auch das Bundesverfassungsgericht in zunehmend klarer Form herausgearbeitet, beginnend in seiner Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung⁵ und zur Wahlwerbung⁶, besonders deutlich in der Entscheidung zur Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkunternehmen: „Parteien sind nicht Teil des Staates“.⁷

Diese Einordnung spricht nun aber nicht per se gegen mögliche Ausgestaltungen oder Einschränkungen der Parteienfreiheit. Parteien nehmen eine Sonderstellung⁸ innerhalb der grundsätzlichen Trennung von Staat und Gesellschaft ein. Das Bundesverfassungsgericht hat sie schon früh als „Zwischenglieder zwischen dem Einzelnen und dem Staat“⁹ bezeichnet. Insbesondere in der Entscheidung zur Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkunternehmen ordnete das Bundesverfassungsgericht die Parteien zwar dem gesellschaftlichen Bereich zu, konstatierte aber auch eine besondere Nähe zum Staat:

„Die Parteien weisen 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.“¹⁰

Das Bundesverfassungsgericht wendet daher auf den Staat bezogenen Grundsätze in abgeschwächter Form auch auf Parteien an – in der zitierten Entscheidung den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks.¹¹

Diese Argumentation ist auch zentral für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Parteienfreiheit durch Paritätsverpflichtungen: Die maßgebliche Funktion von Parteien erschöpft sich nicht in der gesellschaftlichen Mitbestimmung, dem Sammeln und Bündeln der vielfältigen Interessen innerhalb der Gesellschaft. Wesentliche Funktion ist auch das Betreiben des politischen Systems und die Durchsetzung eigenen Personals. Parteien übernehmen in vielfacher Hinsicht eine wichtige Vermittlungsaufgabe und liegen daher auf einer systematischen Zwischenstelle zwischen dem Bereich des gesellschaftlichen Geschehens, der von grundrechtlicher Freiheit geprägt ist, und dem Bereich der staatlichen Institutionen. Anders als andere Vereine bürgerlichen Rechts haben Parteien unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung staatlicher Organe und Entscheidungen. Ziel der Mitwirkung – also der Einflussnahme – der Parteien ist letztlich die Übernahme der Staatsleitung¹²: Parteien „operieren nicht nur an der Nahtstelle zwischen Staat und Gesellschaft, sie besetzen auch die staatlichen Ämter und formulieren über sie die staatliche Politik. Das ‚verfassungsrechtliche Mandat‘ der Parteien ist auf den Staat gerichtet.“¹³ In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Sie sind ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Die Parteien beeinflussen

die Bildung des Staatswillens, indem sie in die staatlichen Institutionen hineinwirken, vor allem durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung.“¹⁴

Die Funktion der Parteien ist daher nicht (mehr) auf den Bereich der Volkswillensbildung beschränkt. Sie ist verschränkt mit der Staatswillensbildung; insbesondere auf diese zielen Parteien, diese beherrschen die im Rahmen der Wahl erfolgreichen Parteien.¹⁵

Konflikt mit struktureller Benachteiligung – Gleichberechtigungsgebot

Nimmt man diese wesentliche Rolle der Parteien an der Staatsleitung ernst, ist die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten hoch problematisch.

„Die Gesetze sind gegen die Frauen, weil ohne sie.“¹⁶ Diese Aussage Hedwig Dohms, einer Vorkämpferin des Frauenwahlrechts, ist heute zwar nicht mehr so offensichtlich richtig wie 1876, als Frauen weder das aktive noch das passive Wahlrecht hatten. Richtig bleibt die Befürchtung, dass bestimmte Perspektiven nicht ausreichend Eingang in Gesetzgebungsprozesse finden oder sich nicht durchsetzen können, wenn die Gesetzgebungsorgane zu homogen besetzt sind.¹⁷ Solange Frauen und Männer sich gesellschaftlich unterschiedlichen Erwartungen ausgesetzt sehen und Frauen dadurch nachhaltig strukturell benachteiligt werden, ist deren Perspektive im Gesetzgebungsprozess umso wichtiger. Umso nachteiliger – sowohl für die einzelnen Frauen als auch für den Abbau der strukturellen Benachteiligung – ist eine Unterrepräsentation von Frauen in den Gesetzgebungs-

4 Kluth, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Edition Stand: 15.11.2018, GG Art. 21 Rn. 153.

5 Erste Ansätze: BVerfGE 20, 56, 98 ff. (Parteienfinanzierung I); deutlicher: BVerfGE 85, 264, 283 ff. (Parteienfinanzierung II).

6 BVerfGE 44, 125, 140 (Öffentlichkeitsarbeit).

7 BVerfGE 121, 30, 53 (Parteilbeteiligung an Rundfunkunternehmen), mit Verweis auf BVerfGE 85, 264, 287 f. (Parteienfinanzierung II); 107, 339, 361 (NPD-Verbotsverfahren).

8 Kluth, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Ed. 15.11.2018, GG Art. 21, Rn. 65.

9 BVerfGE 20, 56, 101 (Parteienfinanzierung I) mit Verweis auf Hesse, VVDStRL 17 (1959), Rn. 19.

10 BVerfGE 121, 30, 53 f. (Parteilbeteiligung an Rundfunkunternehmen).

11 BVerfGE 121, 30, 54: „Hierbei kommt es zu personellen Überschneidungen zwischen politischer Partei und Staatsorgan. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber daher grundsätzlich auch bei der Beteiligung von politischen Parteien an der Veranstaltung und Überwachung von Rundfunk zu beachten.“

12 Kluth, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Edition, Stand: 15.11.2018, GG Art. 21 Rn. 60; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 85. EL November 2018, GG Art. 21, Rn. 171.

13 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 85. EL November 2018, GG Art. 21, Rn. 171.

14 BVerfGE 121, 30, 53 f., mit Verweis auf BVerfGE 3, 19 [26]; 14, 121 [133]; 20, 56 [99, 101]; 44, 125 [145 f.]; 52, 63 [83]; 107, 339 [358 f.].

15 Grimm: Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 265 f.

16 Dohm: Der Frauen Natur und Recht, 1876, zitiert aus Foljanty: Demokratie und Partizipation, in: Foljanty/Lembke: Feministische Rechtswissenschaft, 2. Auflage 2018, S. 287.

17 Anders die sogenannte Repräsentationsidee, insbesondere: Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 393 ff., welche auf zwei wesentlichen Fiktionen aufbaut: Zum einen gebe es ein Gesamtinteresse des – ebenfalls homogen verstandenen – Volkes und zum anderen könnten Abgeordnete von ihren persönlichen Perspektiven und Wahrnehmungen (zugunsten dieses Gesamtinteresses) abstrahieren.

organen.¹⁸ Diese ist aber auch 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts noch immer nicht überwunden:

Während der Anteil der weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten nach der Bundestagswahl von 1983 noch bei 9,8 % gelegen hatte, stieg er (nach Einführung parteiinterner Quoten in einigen Parteien) seit Mitte der 1990er Jahre auf etwa ein Drittel.¹⁹ Dort stagniert der Anteil von Frauen seitdem. Im aktuellen Bundestag ist er sogar wieder leicht gesunken (von 709 Abgeordneten sind 222 weiblich (31,3 Prozent))²⁰. Mit Blick auf die Notwendigkeit, auch die (unterschiedlichen) Perspektiven von Frauen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen und struktureller Benachteiligung aufgrund des Geschlechts entgegenzuwirken (was die Verfassung der Gesetzgebung auch nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG aufträgt), drängt sich die Frage auf, ob gesetzgeberische Maßnahmen möglich sind, die auf eine Erhöhung des Frauenanteils im deutschen Bundestag zielen.

Die Bekämpfung struktureller Benachteiligung aufgrund des Geschlechts ist angesichts der Verankerung des Gleichberechtigungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ein legitimer Zweck. Ein höherer Frauenanteil in den Parlamenten ist auch geeignet, diesem Zweck zu dienen. Zwar arbeitet nicht notwendigerweise jede Frau gezielt auf den Abbau struktureller Benachteiligungen hin. Frauen werden aber gesellschaftlich noch immer anders sozialisiert als Männer und bringen daher andere Perspektiven in die Debatten ein.²¹ Dass ein höherer Anteil an Parlamentarierinnen zumindest langfristig zu einem Abbau struktureller Benachteiligungen beiträgt, liegt jedenfalls im Rahmen der legislativen Einschätzungsprärogative.

Paritätsverpflichtungen sind auch erforderlich. Der letzte Anstieg des Frauenanteils war nach Einführung parteiinterner Quoten zu verzeichnen. Zu diesen ist aber nicht jede Partei bereit. Der Frauenanteil stagniert nunmehr seit längerem bei etwa 30 Prozent. Mildere, gleich geeignete Mittel sind daher nicht ersichtlich. Trotz des erheblichen Eingriffs in die Parteienfreiheit sind Paritätsverpflichtungen auch angemessen. Das Grundgesetz stellt in Art. 21 Abs. 1 S. 3 selbst gewisse demokratische Anforderungen an Parteien. „Demokratisch“ ist dabei nicht darauf zu reduzieren, dass formal alle in einer Partei mitreden und mitentscheiden können. Vielmehr sind die tatsächlichen Beteiligungschancen an innerparteilichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen genau in den Blick zu nehmen. Dies insbesondere deshalb, weil diese letztlich in die Zusammensetzung und Entscheidungsfindung des Deutschen Bundestages münden. Notwendig ist eine Konzeption von Demokratie, die danach fragt, wer am Gesetzgebungsprozess und öffentlichen Meinungsbildungsprozess beteiligt ist und wie die Zugangschancen gesellschaftlich verteilt werden.²² So lange eine strukturelle Benachteiligung aufgrund des Geschlechts besteht ist die Gesellschaft der Freien und Gleichen ein Ziel, das erreicht werden muss, auf das hingearbeitet werden muss. Parteien haben diesbezüglich – wie oben gezeigt – eine Schlüsselstellung.

Für die Verfassungskonformität geschlechtsparitätischer Regelungen spricht auch eine völkerrechtskonforme Auslegung von Art. 21 GG: Nach Art. 7 b) CEDAW²³ treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung

der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern nicht nur das aktive und passive Wahlrecht, sondern auch „das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit“. Zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen gelten nach Art. 4 Abs. 1 CEDAW nicht als Diskriminierung; sie sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.²⁴

Fazit: Rechtfertigung bis zur tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen

Parteien weisen eine besondere Staatsnähe auf, sie sind auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet, beeinflussen entscheidend die Besetzung der obersten Staatsämter und die Bildung des Staatswillens. Darin besteht die für die Demokratie wesentliche Vermittlungsfunktion. An dieser müssen alle Menschen als Freie und Gleiche teilhaben können. So lange aber Frauen innerhalb der Gesellschaft strukturell benachteiligt sind, ist ihr Zugang zur Teilhabe an der Bildung des Staatswillens erschwert und beschränkt. Verpflichtende Regelungen, die auf eine Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten hinwirken, lassen sich daher über das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigen. Zulässig sind demnach Regelungen, die darauf zielen, den Frauenanteil innerhalb der Parlamente zu erhöhen. Nicht über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt

18 Auch die Gruppe der Frauen ist selbstredend alles andere als homogen; kritisch zum „Gruppismus“: Brubaker: Ethnizität ohne Gruppen, 2007.

19 Übersicht über die Entwicklung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag von 1949 bis 2003 bei Heß-Meining, in: Cornelißen (Hg.), Gender Datenreport, 2005, S. 342, 350.

20 Der Deutsche Bundestag, Abgeordnete in Zahlen, Frauen und Männer, https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mbd_zahlen_19/frauen_maenner-529508 (Zugriff: 23.5.2019).

21 Die stärkere Beachtung und Integration der Perspektiven bislang benachteiligter Gruppen fordernd: Young (1989): Polity and Group Difference. A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. In: Ethics 99(2), 250–274, 263; Entwurf eines Modells „fairer Repräsentation“: Philipps: Democracy and difference, 1993 (dt.: Geschlecht und Demokratie, 1995); dies: Dealing With Difference. A Politics of Ideas or a Politics of Presence?, Constellations 1 (1) 1994, 74–91, 75.; dies: The Politics of Presence, 1995, 469 f.; dies.: Defending Equality of Outcome. In: Journal of Political Philosophy 12(1) 2004, 1–19, 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).

22 Ausführlich: Foljanty: Demokratie und Partizipation, in: Foljanty/Lembke: Feministische Rechtswissenschaft, 2. Auflage 2012, S. 287–309.

23 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), verabschiedet am 18.12.1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Resolution 34/180 der Generalversammlung der Vereinten Nationen).

24 Zur völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 38 Abs. 1 GG: Rudolf: Feministische Staatsrechtslehre, in: Rudolf: Geschlecht im Recht, 2009, S. 82 f.

werden können Mindestquoten zugunsten von Männern; dies betrifft etwa geschlechtsneutral formulierte Regelungen oder solche, die zwingend ein Verhältnis von 50/50 vorsehen. Ebenso wenig über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden können Mindestquoten zugunsten der Angehörigen sonstiger strukturell benachteiligter Gruppen (etwa Menschen mit Behinderungen,

mit Migrationshintergrund etc.). Eine Aufspaltung des Parlaments in diverse Untergruppen ist mithin nicht zu befürchten. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigt Eingriffe in die Parteienfreiheit zugunsten der Erhöhung des Anteils von Frauen in Parlamenten – nur zugunsten von Frauen und nur so lange Frauen gesamtgesellschaftlich strukturell benachteiligt sind.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-133

Wie kann die Parteienfinanzierung als Anreiz für Parität in Parlamenten fungieren?

Dr. Marianne Czisnik

Mitglied der djb-Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung, Verwaltungsjuristin, Berlin

Angesichts des Rückgangs des Frauenanteils im Deutschen Bundestag auf weniger als ein Drittel, erscheint es verfassungsrechtlich legitim, mit dem Instrumentarium der Parteienfinanzierung Anreize für einen höheren Anteil von Frauen in deutschen Parlamenten zu schaffen. Schließlich ist der Staat nach Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz aufgefordert, „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ zu fördern. Dies schließt eine vergleichbare Repräsentation in den Parlamenten ein. Welche Möglichkeiten gibt es im System der Parteienfinanzierung, einen höheren Anteil von Frauen in deutschen Parlamenten zu erreichen?

Adressatinnen finanzieller Anreize sind die Parteien, die durch die Aufstellung ihrer Kandidat*innen Vorentscheidungen über die Mandatsverteilung in den Landtagen, im Bundestag und im Europaparlament treffen. Stellen sie nur wenige Frauen auf, werden auch nur wenige gewählt. Die Möglichkeit, sich als parteilose Direktkandidatin zur Wahl zu stellen, besteht nicht bei allen Wahlen¹ und ist wegen des Fehlens einer parteigebundenen Wahlkampfunterstützung eine vernachlässigbare Ausweichmöglichkeit.

Es gilt, finanzielle Anreize in das vorhandene System der Parteienfinanzierung einzupassen. § 18 Abs. 4 des Parteiengesetzes (PartG) legt fest, wann Parteien Anspruch auf staatliche Mittel haben. Hier können auch die Grundvoraussetzungen eingefügt werden, die gegeben sein müssen, damit die Förderung der Kandidatur von Frauen zu zusätzlichen Finanzmitteln führt.

Statt des Einfügens in das bestehende Instrumentarium der Parteienfinanzierung, könnte man zwar theoretisch auch durch eine reine Subvention für konkrete Maßnahmen einen Anreiz zur Kandidatur von mehr Frauen schaffen. Eine solche Form der Parteienfinanzierung verstieße aber gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit, den das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung betont hat. Subventionen würden eine Einflussnahme des Staates darstellen. Sie sind nämlich durch Zuwendungsbescheide bewilligt und somit als hoheitliches Handeln der Verwaltung zu qualifizieren.²

Anknüpfungspunkt für finanziellen Anreiz

Will man Geschlechterparität in Parlamenten erreichen, liegt es nahe, die finanzielle Belohnung für den tatsächlich im Parlament erreichten Frauenanteil zu gewähren. Dagegen spricht allerdings, dass auf diese Weise nur solche Parteien einen finanziellen Bonus erhielten, die tatsächlich ins Parlament gewählt werden und nicht solche, die – etwa wegen der 5 Prozent-Hürde – nicht in ein Parlament einziehen. Wenn man das System der Parteienfinanzierung strukturell beibehalten will, sollte man allen Parteien, die in den Genuss dieser Finanzierung kommen, auch die Möglichkeit eines Bonus für die Aufstellung von Frauen eröffnen.

Will man also einen finanziellen Vorteil an die Aufstellung von Frauen knüpfen, gilt es die Regeln des jeweiligen Wahlrechts zur Kandidatenaufstellung zu beachten. Die in Deutschland geltenden Wahlgesetze sehen in ihrer überwältigenden Mehrheit eine Kombination aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht vor, also eine Verbindung von Direktkandidaturen und Listenkandidaturen. Nach dem derzeitigen Wahlrecht kann eine Partei je Wahlkreis nur einen Kandidaten oder eine Kandidatin aufstellen. Eine geschlechterbezogene Quotenbildung von Direktkandidaturen ist also im konkreten Wahlkreis nicht möglich. Eine solche Quote kann bestenfalls für die Gesamtheit aller jeweils zur Wahl stehenden Wahlkreiskandidat*innen ermittelt werden, was aber wenig praktikabel erscheint. Immerhin kandidieren in den seltensten Fällen Parteimitglieder nur als Direktkandidat*innen, ohne gleichzeitig Listenkandidat*innen zu sein. Ein an die Listenkandidaturen geknüpfter Bonus wäre also bereits ein gewichtiger Anreiz.

Ein solcher Bonus könnte für die Einhaltung einer pauschalen Frauenquote gewährt werden. Dies birgt allerdings die Gefahr, dass Frauen zwar aufgestellt werden, sie sich aber auf aussichtslosen Listenplätzen wiederfinden. Es liegt daher nahe, bei der

1 Nach § 1 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes des Saarlands werden zwar nur 10 von den 51 Abgeordneten über Landeswahllisten gewählt; die übrigen 41 werden aber nicht etwa als Direktkandidat*innen, sondern über Kreiswahllisten gewählt; damit ist in jedem Fall die Aufstellung einer Liste mit mehreren Kandidat*innen vorausgesetzt. Das Europawahlgesetz sieht ebenfalls nur eine Listenwahl vor.

2 Siehe hierzu BVerfG E 85, Rn. 265 ff.