

An die
Mitglieder und
ständigen Ersatzmitglieder der
Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“

Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“

- C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung der Partizipationschancen
- 2 Gendergerechte Demokratie
- 2.1 Anhörung

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit der Vorsitzenden abgestimmten Bericht zu Punkt C.2.1 des Zwischenberichts.

2.1 Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 4. Sitzung am 10. Februar 2012 eine Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Gendergerechte Demokratie“ durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden diskutiert:

1. Welche Maßnahmen und Instrumente sind dazu geeignet, die politische Repräsentanz von Frauen zu erhöhen?
2. Welche Parameter sind dafür verantwortlich, dass Frauen in Parlamenten unterrepräsentiert sind? Wie kann dieses Problem Ihrer Ansicht nach wirksam gelöst werden?
3. Ist es - spätestens nach Änderung des Grundgesetzes mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 - verfassungsrechtlich geboten, dass Parteien die Wahllisten so aufstellen, dass die Plätze alternierend mit Frauen und Männern besetzt sind?
4. Ist eine Differenz der Anzahl von Männern und Frauen in Parlamenten ein Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie?

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Frau Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski¹
Universität Kassel, Institut für Wirtschaftsrecht

Frau Prof. Dr. Laskowski legt dar, sie möchte sich auf das parlamentarische System, also auf die repräsentative Demokratie, so, wie sie im Grundgesetz verankert sei, konzentrieren. Sie zitiert die Verfassungsrechtlerin Frau Dr. Elisabeth Selbert, die daran gearbeitet und entscheidend daran mitgewirkt habe, dass Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) gegen massive Widerstände des Parlamentarischen Rates, der überwiegend mit Männern besetzt gewesen sei, letztlich in der Form, wenn auch noch ohne Satz 2, in das Grundgesetz aufgenommen worden sei: „Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“

Ihrer Meinung nach befinde sich die Bundesrepublik Deutschland seit 1949, also seit 63 Jahren, in einem verfassungswidrigen Zustand, weil Frauen nicht ausreichend in den deutschen Parlamenten repräsentiert seien. Dies sei problematisch, weil das Demokratiekonzept, das in Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG, in Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG und natürlich in Artikel 3 Abs. 2 GG verankert sei, das Gebot der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern enthalte. Das bedeute, Frauen und Männer müssten die Möglichkeit haben, über die Parlamente effektiv Einfluss auf die politischen Entscheidungen zu nehmen. Das sei im Moment nicht so; denn der durchschnittliche Prozentsatz von Frauen in den deutschen Parlamenten liege bei ca. 30 %.

¹ Vgl. Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 10. Februar 2012, S. 8-10 und Vorlage EK 16/2 - 41

Dass der Prozentsatz immerhin bei 30 % liege, verdanke man letztlich nur innerparteilichen Quoten, die steuernd wirken könnten. Das seien vor allem die Quoten, die bei den Grünen, bei der SPD – im Kern – und bei den nicht im rheinland-pfälzischen Parlament vertretenen Linken eingeführt worden seien. Nicht steuernd wirkten die fehlenden Regelungen bei der FDP und die nur schwach steuernden Regelungen bei der CDU mit einem Anteil von nicht mehr als 30 %.

Das Wahlvolk in Deutschland bestehe zu 32 Millionen aus weiblichen und zu 30 Millionen aus männlichen Wahlberechtigten. Es werde deutlich, dass man eine paritätische Besetzung des Parlaments, die den Anteil von Frauen und Männern am Volk widerspiegele, brauche. Dass sich der Anteil von Frauen und Männern so, wie er in der Gesellschaft gegeben sei, im Parlament widerspiegele, sei deshalb wichtig, weil die jeweilige Zusammensetzung der Parlamente aus Mandatsträgerinnen und -trägern sich auch auf den Inhalt politischer Entscheidungen auswirke, insbesondere auf die Gesetzgebung. Die Personen, die an einer politischen Entscheidung mitwirkten, kämen mit einem gewissen Vorverständnis, mit gewissen Präferenzen und mit gewissen Interessen ins Parlament, die natürlich auch durch ihre Erfahrungen geprägt seien. Die Erfahrungen, die Männer und Frauen im gesellschaftlichen Zusammenleben machten, seien immer noch unterschiedlich. Frauen machten in der Regel ähnliche Benachteiligungserfahrungen. Diese Erfahrungen müssten auch im Parlament thematisiert werden, damit solche Benachteiligungen abgestellt werden könnten.

Hinsichtlich der Entgeltungleichheit von Frauen und Männern führt sie aus, dass Frauen zurzeit im Durchschnitt ca. 25 % weniger als Männer verdienten. Umgerechnet auf ein Jahr bedeute das, dass Frauen von Januar bis einschließlich März gratis arbeiteten („gender pay gap“). Ab dann verdienten sie genauso viel wie Männer. Dies äußere sich natürlich auch im Alter, und zwar in dem sogenannten „gender pension gap“, dem Renten-Gap bei den Frauen. Der Gap bei den Frauen mache tatsächlich 60 % aus. Das bedeute, die Altersarmut von Frauen sei im Prinzip vorprogrammiert. Der Bundesgesetzgeber schaue hier seit 63 Jahren untätig zu. Das zeige, dass die Bereitschaft der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, hier überhaupt tätig zu werden, seit mehr als 60 Jahren gen null tendiere, und auf ein wirtschafts- und gleichstellungspolitisches Verständnis schließen lasse, wonach die bestehenden Entgeltstrukturen für Frauen und Männer offenbar angemessen seien. Da das nicht so sei, müsse es gesetzgeberisch in Angriff genommen werden.

Hier stelle sich Frage, wie man diesen Zustand ändern könnte oder müsste. In der Pflicht seien die Parteien, die über Artikel 21 GG auf eine innerdemokratische Ordnung verpflichtet seien. Das bedeute, die Parteien, die nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch eigentlich nichts anderes seien als eingetragene Vereine, würden verfassungsrechtlich in diese Position gehoben, weil sie als Transmitter zwischen Volk und Parlament wirken sollten. Sie müssten Strukturen gestalten und Verfahren etablieren, um das Volk mit seinen Präferenzen, Themen und Interessen im Parlament zu spiegeln, damit es im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dort effektiv Einfluss nehmen könne. Das sei im Moment nicht der Fall, und deshalb litten die politischen Entscheidungen, die dort getroffen würden, an einem „genderpolitischen Defizit“.

Hinsichtlich der Frage, welche Maßnahmen und Instrumente dazu geeignet seien, die politische Repräsentanz von Frauen zu erhöhen, erläutert Frau Prof. Dr. Laskowski, dass dies solche Maßnahmen sein müssten, mit denen man effektiv steuern könne. In einer demokratisch verfassten Gesellschaft seien das demokratisch legitimierte Steuerungsmittel, also Gesetze. Ihrer Ansicht nach könnten hier am ehesten Quotenregelungen für Parteien entsprechend steuern und dabei mithelfen, dass das Parlament den gesellschaftlichen Verhältnissen entsprechend besetzt werde.

Die Frage, welche Parameter dafür verantwortlich seien, dass Frauen in Parlamenten unterrepräsentiert seien, beantwortet sie dahingehend, dass vor allen Dingen historische Gründe und auch verkrustete Parteistrukturen verantwortlich seien. Das wüssten vor allem die Parteifrauen und -männer, die das Parteileben von innen kennen würden. Es seien die alten Parteien – die Volksparteien –, in die die Frauen erst seit 1908 hätten eintreten können. Erst seit 1918 gebe es in Deutschland das aktive und passive Wahlrecht für Frauen. Seitdem erst habe sich ein Denken entwickelt, das dazu geführt habe, dass das Volk als aus Frauen und Männern bestehend habe betrachtet werden können. Vorher hätten nur die Männer wählen dürfen. Als Frauen hätten wählen und gewählt werden können, seien die Strukturen natürlich schon fest verankert gewesen. Anders sei es nur bei den relativ neuen Parteien, zum Beispiel den Grünen. Dort hätten Frauen von Anfang an maßgeblich Einfluss nehmen können.

Nach Auffassung von Frau Prof. Dr. Laskowski könnten diese Problem wirksam durch Regelungen gelöst werden, durch die die verkrusteten Parteistrukturen aufgebrochen und die Parteien zu innerdemokratischem Verhalten, auch im Sinne des genderdemokratischen Verhaltens, veranlasst würden. Es müssten also bestehende Geschlechterhierarchien abgebaut werden, damit über diesen Weg, das bedeute dadurch, dass eine ausreichende Zahl von Kandidatinnen aufgestellt werde und eine realistische Chance bekomme ins Parlament einzuziehen, die Spiegelung von Frauen dort möglich werde.

Auf die Frage, ob es spätestens nach Änderung des Grundgesetzes mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 verfassungsrechtlich geboten sei, dass Parteien die Wahllisten so aufstellten, dass die Plätze alternierend mit Frauen und Männern besetzt sind, eingehend, macht sie deutlich, dass die Verfassungsänderung im Jahr 1994 infolge der Wiedervereinigung dazu geführt habe, dass ein ganz klares Fördergebot seitens des Staates in das Grundgesetz aufgenommen worden sei. Das bedeute, dass der Staat auf die tatsächliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen, also natürlich auch in der Politik, aktiv hinwirken und Defizite da, wo sie erkennbar seien, zu beseitigen habe.

Aus Ihrer Sicht sollte dies über eine gesetzliche Quotenregelung erfolgen, die insbesondere die paritätische Besetzung der Kandidatenlisten durch die Parteien umfasse. Eine solche Quotenregelung sei ihrer Ansicht nach auch verfassungsrechtlich zulässig und geboten. Quotenregelungen dienten der Absicherung der gleichberechtigten politischen Teilhabe, um den Willen der Wählerinnen und Wähler in der Parlamentsdemokratie angemessen und effektiv zum Ausdruck zu bringen. Eine für alle Parteien verbindliche, gesetzliche Quotierung müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die Regelung müsse sowohl geeignet als auch erforderlich sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Alle Punkte könnten aus ihrer Sicht bejaht werden. Gleichwohl erscheine ihr eine Öffnungsklausel unter dem Aspekt, dass tatsächlich einmal nicht genug Frauen oder nicht genug Männer kandidieren sollten, geboten.²

Die Frage, ob eine Differenz der Anzahl von Männern und Frauen in Parlamenten ein Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie sei, beantwortet sie dahingehend, dass eine Differenz zwischen der Anzahl der Männer und der Anzahl der Frauen sei im Parlament gleichwohl zulässig sei; allerdings dürfe sie nur marginal sein. In diesem Zusammenhang verweise sie auf die von ihr vorgeschlagene Öffnungsklausel, die in beide Richtungen wirken könne. Angestrebt werde aber natürlich eine paritätische Besetzung der Parlamente.

² Vgl. Vorlag EK 16/-2 – 41, S.15-18

Frau Stefanie Friedrich³
Universität Münster, Fachbereich Politikwissenschaft,
Lehrstuhl für Geschlechterforschung

Frau Friedrich lenkt zunächst den Blick auf ein weltweites Phänomen, nämlich die Tatsache, dass Frauen wirklich in allen Parlamenten unterrepräsentiert seien. In Deutschland hätten Frauen seit dem Jahr 1918 das aktive und passive Wahlrecht. Trotzdem lasse sich feststellen, dass in Deutschland die Frauen bis heute in den Parlamenten auf den verschiedenen politischen Ebenen unterrepräsentiert seien. Im Deutschen Bundestag beispielsweise habe der Frauenanteil bis 1987 immer unter 10 % gelegen. Seitdem steige er zwar, aber auch heute noch sei man mit 32,8 % sehr weit von einer paritätischen Besetzung entfernt. Auch im europäischen Durchschnitt liege der Frauenanteil in den nationalen Parlamenten lediglich bei 24 %. Damit liege der Anteil in Deutschland zwar über dem Durchschnitt, aber von einer geschlechtergerechten Demokratie sei man noch sehr weit entfernt.

Bei der Besetzung der Mandate im Bundestag seien auch die Parteiunterschiede gravierend. Von den 204 weiblichen Abgeordneten im Deutschen Bundestag gehörten 56 der SPD-Fraktion, 48 der CDU/CSU-Fraktion, 40 der Fraktion DIE LINKE, 37 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und 23 der FDP-Fraktion an. Diese Zahlen stünden allerdings in einem direkten Zusammenhang mit den Fraktionsgrößen. Prozentual seien Frauen hingegen, auch aufgrund von Quotierungsregelungen, am stärksten bei den Grünen und den Linken vertreten, gefolgt von der SPD.

In allen Landesparlamenten seien Frauen ebenfalls deutlich unterrepräsentiert. Auch da gebe es große Unterschiede. Im Land Rheinland-Pfalz sei der Frauenanteil mit 41,6 % im deutschlandweiten Vergleich besonders hoch. Somit komme dem Land eine Vorreiterrolle im Hinblick auf die geschlechtergerechte Vergabe von Parlamentsmandaten auf der Landesebene zu. Nur um die Differenzen zu verdeutlichen: In Baden-Württemberg liege der Frauenanteil mit 18,8 % im Landesparlament besonders niedrig.

Auf der kommunalen Ebene liege der Frauenanteil in Hessen mit 32,3 % am höchsten. In keinem anderen Land sei im Jahr 2009 die 30-%-Marke überschritten worden. Das bedeute, hier bestehe ein besonders großer Handlungsbedarf.

Frau Friedrich möchte bewusst machen, dass es nicht nur um die numerische Verteilung von Mandaten gehe, sondern auch um die Möglichkeiten, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Dass die Unterrepräsentation von Frauen auf diesen verschiedenen Ebenen statistisch nachweisbar sei, zeige, dass es sich dabei um eine strukturelle Diskriminierung handele.

Strukturelle Diskriminierung werde in der Wissenschaft so definiert, dass die praktische Nutzung von Regelungssystemen im Ergebnis soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen von Frauen beziehungsweise eines Geschlechts bewirke. Dabei sei es unerheblich, ob dies intendiert gewesen sei oder nicht. Das Ergebnis sei statistisch nachweisbar. Eine Besonderheit dieser strukturellen Diskriminierung sei ganz allgemein, dass sie nicht das Resultat eines einzelnen Faktors sei, sondern dass mehrere direkte und indirekte Diskriminierungsfaktoren zusammenwirkten. So sei auch die politische Unterrepräsentation von Frauen nicht durch einen einzigen Faktor zu begründen, sondern durch ein ganz komplexes Zusammenspiel kultureller, sozioökonomischer und politisch-institutioneller Faktoren.

³ Vgl. Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 10. Februar 2012, S. 11-13 und Vorlage EK 16/2 - 46

Bezugnehmend auf die Frage, inwieweit eine Differenz der Anzahl von Männern und Frauen in Parlamenten ein Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie bedeute, erläutert sie, dass die Definition von Demokratie in der Politikwissenschaft – gerade auch in Abgrenzung zu nichtdemokratischen Systemen – anhand von drei zentralen Kriterien erfolge: politische Freiheit, politische Gleichheit sowie politische und rechtliche Kontrolle. Ein zentraler Bestandteil der politischen Gleichheit sei zunächst einmal, dass alle volljährigen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das gleiche Recht haben müssten, sich an politischen Entscheidungsprozessen auf allen politischen Ebenen zu beteiligen.

Darüber hinaus müsse jedoch gewährleistet sein, dass sie tatsächlich die gleichen Möglichkeiten hätten, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Dies bedeute, dass niemand aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder Kategorie strukturell benachteiligt beziehungsweise von den demokratischen Entscheidungsprozessen von Anfang an ausgeschlossen werden dürfe. Würden ganze Bevölkerungsgruppen in Bezug auf ihre Chancen, ihre politischen Rechte zu verwirklichen, benachteiligt, würden die Grundlagen der Demokratie und hier insbesondere das Kriterium der politischen Gleichheit missachtet. Genau dies sei der Fall, wenn Frauen trotz rechtlicher Gleichstellung auf dem Weg in politische Entscheidungspositionen strukturell diskriminiert würden. Die tatsächliche Vergabe politischer Mandate verdeutliche, dass im Hinblick auf die Zugänge zu politischen Positionen bei Weitem nicht von einer Chancengleichheit von Frauen und Männern gesprochen werden könne.

Vermeintlich geschlechterneutrale Rechte und Verfahren allein reichten also nicht aus, um eine geschlechtergerechte Repräsentation zu gewährleisten. Dabei sei es nicht nur problematisch, dass die Anforderungen an eine Demokratie, ihren Bürgerinnen und Bürgern annähernde Chancengleichheit im Hinblick auf die politische Teilhabe zu gewährleisten, nicht erfüllt würden; es sei auch eine Aufforderung an die Parlamente, dass die dort Repräsentierenden die Bevölkerung in gewissem Maße widerspiegeln. Dieser Anspruch werde mit Sicherheit nicht erfüllt, wenn die Hälfte der Bevölkerung politisch derart unterrepräsentiert sei.

Dies wiederum könne gravierende Auswirkungen auf die Einbindung geschlechtsspezifischer Prioritäten und Bedürfnisse in die politische Entscheidungsfindung haben. Man könne natürlich jetzt sagen, dass Frauen und Männer sicherlich viele politische Interessen gemeinsam hätten, oder man könne anführen, Frauen seien so divers, dass es nicht einfach sei, von einer großen Anzahl gemeinsamer Interessen zu sprechen. Dennoch müsse bedacht werden, dass unsere Gesellschaft grundlegend nach Geschlecht strukturiert sei – weit über alle Faktoren hinaus, die nur biologisch erklärt werden könnten. Das zeige sich unter anderem an der Verteilung von Erwerbsarbeit sowie von unbezahlter Haushalts- und Familientätigkeit.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass unsere Gesellschaft grundlegend nach Geschlecht strukturiert sei, sollte deshalb daran gedacht werden, die unterschiedlichen, aus diesen Strukturen erwachsenen Erfahrungen und Bedürfnisse in der politischen Entscheidungsfindung gleichermaßen zu berücksichtigen. Ein ausgewogener Anteil von Frauen und Männern in den politischen Entscheidungsgremien könne dazu einen bedeutsamen Beitrag leisten. Solange Frauen personell aus den politischen Entscheidungspositionen ausgegrenzt würden, würden die Perspektiven und Prioritäten weiblicher Abgeordneter in den Aushandlungsprozessen gleichsam marginalisiert. Fakt sei, dass mit jeder Abgeordneten, die nicht vereidigt werde, eine weibliche Stimme in den Parlamenten verloren gehe.

Die Bedeutung einer geschlechtergerechten politischen Repräsentation sei nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch auf europäischer Ebene und international längst erkannt

worden. Die Frage, mit welchem Anteil an Parlamentsmandaten eine geschlechtergerechte politische Repräsentation gleichzusetzen sei, sei allerdings unterschiedlich beantwortet worden. Grundlage internationaler Empfehlungen, beispielsweise der UN, sei aber in der Regel eine Orientierung an einer Verteilung von 50 : 50. Andere Akteurinnen und Akteure hätten dagegen versucht, nach unten abzugrenzen, ab wann nicht mehr von einer geschlechtergerechten Repräsentation gesprochen werden könne. In der Europäischen Union beispielsweise gelte eine Repräsentation als nicht ausreichend geschlechtergerecht, wenn Parlamentarier eines Geschlechts weniger als 40 % der Mandate innehätten. Da auf der kommunalen Ebene selbst die Minimalanforderung, dass 30 % der Abgeordneten weiblich seien, nicht erfüllt werde, sehe sie hier den dringendsten Regelungsbedarf.

Da die Ausgrenzung von Frauen aus der Politik ein strukturelles Problem sei, sei es ihrer Ansicht nach nicht ausreichend, diesem nur mit individuellen und punktuellen Fördermaßnahmen zu begegnen. Es bedürfe sowohl struktureller als auch allgemeingültiger Maßnahmen. Dieses Kriterium könnten parteispezifische Regelungen allein nicht erfüllen. Deshalb halte sie es für sinnvoll, über eine gesetzliche Quotierungsregelung nachzudenken. Quotierungsregelungen stellten noch immer die effektivste Möglichkeit dar, um eine geschlechtergerechte Repräsentation zu gewährleisten. Dabei könne durchaus Artikel 3 GG herangezogen werden, um solche Maßnahmen zu legitimieren.

Abschließend weise sie darauf hin, dass gezielte Fördermaßnahmen zur Überwindung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts grundsätzlich mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar seien.

Frau Eva Weickart⁴

Landesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in Rheinland-Pfalz (LAG)

Landeshauptstadt Mainz, Leiterin Frauenbüro

Als eine der Sprecherinnen der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in Rheinland-Pfalz (LAG) habe sie ein virulentes und originäres Interesse daran, die Zahl der Frauen in den Kommunalparlamenten zu erhöhen. Gerade in Rheinland-Pfalz, dem Bundesland mit den meisten Ortsgemeinden, stellten Stadtgemeinderäte, Verbandsgemeinderäte und Kreistage große politische Machtfaktoren dar. Es gehe um eine stattliche Anzahl von 33.038 zu verteilenden Mandaten.

Die Zahl der Mandatsträgerinnen habe sich aber auch bei der letzten Kommunalwahl nicht signifikant erhöht. Der Anteil liege bei 16,8 % im Durchschnitt. Seit 1994 habe es damit eine Steigerung von 4,1 % gegeben. Das sei eher eine zu vernachlässigende Zahl. „Im Durchschnitt“ bedeute aber, dass es Städte, Gemeinden und Kreistage gebe, in denen der Anteil der Mandatsträgerinnen bei ca. 40 % liege. Dann gebe es andere kommunale Gebietskörperschaften, in denen fehlten Frauen gänzlich. Es gebe Gemeinden und Städte mit Bürgermeisterinnen, und es gebe Kreise mit Landrätinnen, aber die Mehrzahl der Mandate verteilten die Männer unter sich. Vom Kumulieren und Panaschieren hätten die Frauen in manchen Gebietskörperschaften profitieren können, in anderen wiederum nicht.

⁴ Vgl. Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 10. Februar 2012, S. 14-15 und Vorlage EK 16/2 - 31

Zusammengefasst bedeute dies, dass die Situation unbefriedigend sei. Das Bestreben der LAG sei es, an dieser unbefriedigenden Situation etwas zu ändern und nicht nur die örtlichen politisch Handelnden darüber entscheiden zu lassen, wie viele Frauen tatsächlich in den Kommunalparlamenten säßen.

Seit fast zwei Jahrzehnten führten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte aus verschiedenen rheinland-pfälzischen Wahlkreisen eigenständige Fortbildungs- und auch Mentoringprogramme für kommunalpolitisch interessierte Frauen durch. Ziel sei es, Frauen für kommunalpolitische Fragen und Entscheidungsprozesse zu interessieren und sie für die Übernahme von Mandaten zu gewinnen. Die Landesarbeitsgemeinschaft habe sich dazu entschlossen, zu einem Teil des Netzwerks „FRAUEN machen Kommunen stark“ zu werden, das sich 2008 im Vorfeld der Kommunalwahl gebildet habe.

Die Ergebnisse der Kommunalwahl 2009 hätten allerdings wieder einmal gezeigt, dass kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den gut gemeinten und gut gemachten Mentorinnen- und Seminarprogrammen und dem sich dann tatsächlich ergebenden Anteil von Frauen in den Parlamenten existiere. Man stoße an macht- und parteipolitische Grenzen. Die Fortbildungsangebote könnten vielleicht das Bewusstsein der Frauen fördern, aber sie führten nicht automatisch und schon gar nicht stetig zu einer höheren Repräsentanz von Frauen in den Parlamenten. Die Landesarbeitsgemeinschaft habe 2009, unter dem Eindruck der Kommunalwahl, den Beschluss gefasst, sich für eine im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetz verankerte Quote einzusetzen.

Als Grund für die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten führt sie an, dass Frauen auch noch 90 Jahre nach der Einführung des Frauenwahlrechts unterstellt werde, sie hätten eigentlich kein Interesse an der Politik und müssten Defizite ausgleichen. Interessant finde sie nur, dass ausgerechnet die Kommunalpolitik der politische Bereich war, den die bürgerliche Frauenbewegung des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts als wesentlichen Politikbereich für sich entdeckt und ihn auch befördert habe. Doch ausgerechnet auf diesem politischen Feld sei am allerwenigsten passiert.

Die nachhaltigste Lösung sehe die LAG darin, das rheinland-pfälzische Kommunalwahlgesetz in § 15 zu ändern. Dort könne man verankern, dass die Parteien und die Wählervereinigungen verpflichtet seien, für Geschlechterparität zu sorgen und in ihren eigenen Reihen Frauen und Männer gleichermaßen für Politik zu begeistern.

Quoten seien tatsächlich Strukturelemente, um die individuellen Chancen auf Teilhabe zu erhöhen und damit bestehende Nachteile auszugleichen. Der Umkehrschluss sei: Wenn man alles so lasse, wie es sei, habe man eine nicht legitimierte Männerquote. Sie sei nirgendwo demokratisch legitimiert – außer dass Männer beschlossen hätten, sie bestimmten die Gesetze, da sie faktisch in der Mehrheit seien. Quotenregelungen seien nach Ansicht der LAG das probateste zur Verfügung stehende Mittel, um Benachteiligungen abzubauen. Die LAG sehe es als einen Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie an, stillschweigend eine Männerquote zu dulden.

Schließlich gehe es darum, dass Frauen die Mehrheit in dieser Bevölkerung stellten und angemessen repräsentiert sein müssten. Das habe nichts mit irgendwelchen biologistischen Zuweisungen zu tun, wonach Frauen besonders fürsorglich und sozial eingestellt seien, sondern es gehe schlicht und einfach darum, dass die Gesellschaft nun einmal zwischen Frauen und Männer geteilt sei. So funktioniere unsere Gesellschaft im Moment, auch wenn man diese Zweiteilung überwinden möchte. Deshalb müsse sich das aus Sicht der LAG auch so in der Politik abbilden.

Frau Vorsitzende Gisela Bill⁵
Landesfrauenbeirat Rheinland-Pfalz

Frau Bill erläutert, der Landesfrauenbeirat sei ein Gremium aus 23 Verbänden. Sie möchte sich in ihrer Stellungnahme auf die kommunale Ebene beschränken, also auf die Repräsentanz von Frauen in den rheinland-pfälzischen Stadt- und Gemeinderäten sowie in den Kreistagen. Rheinland-Pfalz habe die meisten Ortsgemeinden. Gerade in den Ortsgemeinden, wo die wichtigen Entscheidungen getroffen würden, die die Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort prägten, und wo Demokratie gelernt und gefestigt werde, seien Frauen schlecht vertreten.

Mehr als 90 Jahre nach der Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts in Deutschland sei der Frauenanteil in den rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten immer noch erschreckend gering. Von insgesamt 33.038 Mandaten seien bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2009 lediglich 5.561 an Frauen gefallen. Das seien 16,8 %. Im Ergebnis bedeute dies eine Männerquote von 83,2 % in den rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten.

Das stehe nach Meinung des Landesfrauenbeirats in einem krassen Widerspruch zu dem Anspruch des Artikels 2 Abs. 3 Satz 1 GG, nach dem Frauen und Männer gleichberechtigt seien. Auch drei Landrätinnen, zwei Oberbürgermeisterinnen und sechs Verbandsgemeindebürgermeisterinnen seien definitiv zu wenig, um mehr als die Hälfte der Bevölkerung, nämlich die Frauen in unserem Land, zu repräsentieren.

Aus der Sicht des Landesfrauenbeirats entstehe durch dieses krasse Missverhältnis nicht nur ein Demokratiedefizit, sondern auch ein Qualitätsmangel in der Politik; denn mehr als die Hälfte der Bevölkerung und deren geschlechtsspezifische Erfahrungen, Fähigkeiten und Interessen seien unterrepräsentiert. Gerade die spezifischen Erfahrungen und Prägungen von Frauen und die daraus resultierenden, oft anderen Blickwinkel und Bewertungskriterien müssten in den Kommunalparlamenten abgebildet sein; denn sonst könnten die Politiker die Interessen ihres Wahlvolks ganz massiv verfehlen. Es gebe sicherlich große Unterschiede in den Städten, Gemeinden und Kreistagen, was die Höhe des Frauendefizits anbelange.

Dass so viele Frauen zur Wahl stünden, wie es ihrem Bevölkerungsanteil entspreche, dürfe aus ihrer Sicht keineswegs allein von der Gender-Kompetenz der Mitglieder der örtlichen Parteien und Wahlvereinigungen abhängen. Hier sei die Gesetzgebung gefragt. Mit der Änderung des Grundgesetzes werde der Staat in Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG dazu verpflichtet.

Hinsichtlich der Frage, welche Maßnahmen und Instrumente dazu geeignet seien, die politische Repräsentanz von Frauen zu erhöhen, führt sie aus, dass der Landesfrauenbeirat im Rahmen des Aktionsbündnis „Frauen machen Kommunen stark“ mit seinen Aktivitäten immer wieder an den Punkt gelange, an dem man sich mit seinen Aktivitäten wie auf einer Spielwiese vorkäme. Man reiße sich ein Bein aus, komme aber nicht weiter. Auf den Feldern Motivation, Weiterbildung, Förderung von Frauen, Aufklärung über die Ursachen der bestehenden Geschlechterhierarchie hätten vor allem die kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, aber auch Abgeordnete, Ministerinnen und NGOs in den letzten Jahrzehnten Schwerstarbeit geleistet. All diese Programme seien nach Ansicht des Landesfrauenbeirats gut und wichtig, aber sie könnten offensichtlich angestammte Männerdomänen mit ihren gewachsenen Machtstrukturen, Privilegien und Ritualen nicht

⁵ Vgl. Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 10. Februar 2012, S. 16-18 und Vorlage EK 16/2 - 39

durchbrechen. Deshalb sei die wundersame Mandatsvermehrung auch 2009 wieder ausgeblieben. Macht werde nicht einfach geteilt, und Privilegien der Macht würden nicht einfach abgegeben, nur weil kluge und engagierte Frauen das forderten.

Trotz allem habe sich die Rechtsprechung langsam weiterentwickelt. Sie hoffe, dass das weiterhin möglich sei und sei deswegen optimistisch. Verbindliche gesetzliche Regelungen und entsprechende Sanktionen, wenn diese Regelungen nicht beachtet würden, wären aus Sicht des Landesfrauenbeirats die erfolgversprechendste Lösung des Problems. Sie würden den guten Angeboten der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten oder des Ministeriums eine neue Basis geben, und deren Anstrengungen sowie die der teilnehmenden Frauen wären zielführender.

Zur zweiten Frage, welche Parameter dafür verantwortlich seien, dass Frauen in Parlamenten unterrepräsentiert seien, erläutert sie, dass Europäische Vergleichsstudien zeigten, dass sich die Repräsentanz von Frauen in der Politik und in der Arbeitswelt dann erhöhe, wenn eine Gesellschaft Wert auf einen starken öffentlichen Sektor lege, der unter anderem durch ein gut ausgebautes, gut bezahltes und gut funktionierendes Care-System für tatsächliche Chancengleichheit gekennzeichnet sei. Hierbei gehe es um Kinderbetreuung, Pflege usw. Dadurch glichen sich die Wertigkeiten von Tätigkeits- und Berufsbildern an. In Deutschland werde noch stark zwischen Frauen- und Männertätigkeiten sowie zwischen Frauen- und Männerberufen unterschieden, die sehr ungleich bewertet würden. Die Bilder von Frauen und Männern und ihren Fähigkeiten würden dadurch geprägt. Die Bilder, die die Menschen in ihren Köpfen hätten, würden sich verändern, wenn dies anders wäre.

Aufgrund einer solchen Entwicklung sei zum Beispiel in einigen nordischen Staaten die Repräsentanz von Frauen in der Politik, in hohen gesellschaftlichen Funktionen und in Führungspositionen in der Wirtschaft wesentlich höher als in Deutschland. Sie führt als Beispiel die Niederlande, Schweden und Norwegen an, die in ihren Parlamenten zum Teil einen Frauenanteil von über 40 % hätten. Das sei quasi eine kritische Masse von Frauen in den Gremien und Leitungspersonen der Gesellschaft, der Politik und der Wirtschaft, und das führe wiederum dazu, dass die Prägungen und Erfahrungen sowie die daraus resultierenden Kompetenzen und Interessen von Frauen in allen Bereichen mehr Bedeutung gewännen.

Es bedürfe einer kritischen Masse von Frauen, um deren Sicht der Dinge und auch deren politische Kultur in ein Parlament hineinzubringen. Wenn dort immer nur vereinzelte Frauen säßen, liefen sie Gefahr, dass sie sich, wenn sie wirklich etwas erreichen wollten, der herrschenden Kultur und den Normen anpassen müssten. Ganz viele Parlamentarierinnen verließen nach einer Legislaturperiode die Kommunalparlamente wieder, weil die herrschende Kultur für sie nicht akzeptabel sei.

Der Landesfrauenbeirat sei der Ansicht, dass es - spätestens nach Änderung des Grundgesetzes mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 - verfassungsrechtlich geboten sei, dass Parteien die Wahllisten so aufstellten, dass die Plätze alternierend mit Frauen und Männern besetzt seien. Der Staat habe die Pflicht darauf hinzuwirken, dass die real existierende Männerquote durch wirksame Maßnahmen zugunsten einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen abgebaut werde. Bisherige Maßnahmen unterhalb der Gesetzesebene zeigten keine nennenswerten Erfolge. Ein Anstieg des Frauenanteils um 4,1 % in 15 Jahren werde wohl niemand als einen nennenswerten Erfolg bezeichnen wollen.

Die 2008 im Europaparlament vorgelegte Studie „Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa“ zeige, dass andere Länder in Europa die Quote zunehmend als Strukturelement nutzten und die Teilhabe von Frauen sich ziemlich schnell erhöhe, wenn das passiere.

Bezugnehmend auf die Frage vier stellt sie klar, dass der Landesfrauenbeirat einen Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie in der herrschenden Männerquote sehe, die jeder verfassungsrechtlichen Legitimation entbehre. So erschienen Frauen in den Kommunalparlamenten nur als Minderheiten, obwohl sie mehr als die Hälfte der Bevölkerung repräsentierten. Da alle bisherigen Maßnahmen nicht einmal annähernd zu einer quantitativ gleichen Repräsentation von Frauen und Männern geführt hätten, greife hier aus Sicht des Landesfrauenbeirats die Verpflichtung des Staates nach Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG.

Sie hoffe, dass sich Rheinland-Pfalz auch bei diesem Thema an die Spitze der Bewegung setze und bis zur Wahl im Jahr 2014 das Kommunalwahlgesetz geändert sei. Der Landesfrauenbeirat werde dazu beitragen, dass die Diskussion aufrecht erhalten werde.

**Frau Oberbürgermeisterin Birgit Collin-Langen⁶
Stadtverwaltung Bingen**

Frau Collin-Langen weist hinsichtlich des Frauenanteils von 16,8 % in den Kommunalparlamenten bei den Kommunalwahlen 2009 darauf hin, dass der Anteil der Bewerberinnen bei 24,7 % gelegen habe.

Sie schildert, dass sie die Kommunen seit vielen Jahren beim Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa vertrete. Dort sei es satzungsmäßig vorgesehen, dass es einen „Mindestanteil des minderrepräsentierten Geschlechts“ – so heißt es meistens auf europäischer Ebene – von 30 % gebe. Dies sei nie erfüllt worden. Sie sei seit über zwölf Jahren in diesen Gremien, und immer sei vor Eintritt in die Tagesordnung angemerkt worden, welche der 47 Länder dies nicht erfüllten. Sie sei immer außerordentlich entzückt gewesen, wenn nach Georgien nicht Deutschland genannt worden sei. Das habe schon betroffen gemacht, weil man gedacht habe: Von den Georgiern und den Aserbeidschanern erwarte man das, aber Deutschland werde vielleicht ganz gut abschneiden.

2010 habe das dazu geführt, dass die Delegationen zurückgewiesen und keine Fahrtkosten mehr erstattet worden seien. Von dem Moment an sei dieses Problem nicht mehr aufgetreten. Es habe keine zurückgewiesene Delegation gegeben, auch bei den Deutschen nicht. Dabei müsse man allerdings sagen, dass die Mitglieder der Delegation der Deutschen zur Hälfte von den kommunalen Spitzenverbänden, also von dreien, und zur Hälfte von den Bundesländern, also von 16, nominiert würden. Deshalb seien die Abstimmungsprobleme immer so groß gewesen. Dies habe sich verändert.

Als erste Oberbürgermeisterin in Rheinland-Pfalz habe sie keine Erfahrungswerte gehabt, auf die sie hätte zurückgreifen können. Sie hätte es furchtbar gern allein ihrer persönlichen Ausstrahlung, ihres Charmes und ihres Könnens zu verdanken gehabt, dass sie Oberbürgermeisterin geworden sei. Das sei aber leider nicht so gewesen.

Sie ergänzt, dass 1984 und 1989 paritätische Listen, in dem Fall der CDU-Fraktion, im Reißverschlussverfahren aufgestellt worden seien. Bei der Wahl 1984 habe es nicht geklappt, dass es nachher einen Frauenanteil von 50 % gegeben habe, allerdings habe der Frauenanteil deutlich über 40 % gelegen.

⁶ Vgl. Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 10. Februar 2012, S. 19-21, 27-28 und Vorlage EK 16/2 - 40

Sie sei 1995 gewählt worden. Damals habe es drei starke Fraktionsvorsitzende und eine ehrenamtliche Bürgermeisterin gegeben. Die Rahmenbedingungen seien so gewesen, dass es kein Problem bei der Akzeptanz einer Oberbürgermeisterkandidatin und im Ergebnis auch kein Problem bei der Wahl gegeben habe.

Aus ihrer Sicht gebe es medial eine falsche gefühlte Präsenz von Frauen. Es gebe eine Bundeskanzlerin, es gebe Ministerinnen, und man habe auf allen Ebenen Fernsehmoderatorinnen, sodass subjektiv das Gefühl entstehe, die Welt sei in Ordnung. In der Realität sei das aber nicht so, denn man habe männerdominierte Machtstrukturen. Das reiche so weit, dass man sich in der Politik mit vielen Themen gar nicht befasse.

Ein großes persönliches Problem nach ihrer Wahl sei gewesen, dass breit thematisiert worden sei, dass man sie nie in der Kneipe sehe. Dann hätten Freundinnen von ihr diese Personen gefragt, ob man sie eigentlich in der Kneipe sehen wolle. Irgendwann sei das Bewusstsein entstanden, dass man es nicht wolle, dass sie jeden Abend am Tresen stehe. Aber dort werde sehr stark Politik gemacht. Insgesamt gebe es viele Strukturen, die die Frauen nicht unbedingt so ansprechen, wie man es sich wünsche.

Sie ergänzt, wenn man sich die Strukturen anschau, erkenne man ganz deutlich eine Stadt-Land-Problematik: Je verstädterter der Raum sei, umso höher sei der relative Frauenanteil. Je „verbandsgemeindemäßiger“ der Raum sei und je schwächer er von der Infrastruktur her ausgestattet sei, umso niedriger sei der Anteil von Frauen. Man müsse sich verdeutlichen, dass es ein Unterschied sei, ob man in Mainz oder in Bingen für den Stadtrat oder z.B. in der Westpfalz für ein Kommunalparlament kandidiere. Wenn einer Frau keine hinreichende ÖPNV-Verbindung zur Verfügung stehe, wenn der Zweitwagen nicht die Regel sei und wenn einfach Strukturen gegeben seien, die Zeitaufwand erforderten, führe das dazu, dass viele ein politisches Mandat gar nicht wahrnähmen.

Zusammenfassend stellt sie fest, dass ein Quorum wirke. Die Frage sei, wie es ausgeformt werde und ob man auch ein Gesetz brauche. Sie sei davon überzeugt, dass man es allein mit einem Quorum nicht schaffe. Man brauche stärkere begleitende Maßnahmen. Frauen und Männer hätten völlig unterschiedliche Politikbegriffe. Oft erzählten Frauen ihr, dass sie sich nicht für Politik interessierten. Auf ihren Einwand, dass sie sich doch im Elternbeirat engagierten, erwiderten sie, dies sei keine Politik. Man müsse also auch daran arbeiten, dass sich das Verständnis ändere.

Die Frauen müssten allerdings auch ihre Haltungen ändern. Ein begehrt Ziel insbesondere in ihrer Partei sei es, das Mandat ohne Quote zu erreichen. Die Aussage „Ich brauche keine Quote, ich bin gut genug aus eigener Kraft“ diene dem Ganzen nicht. Gefährlich sei es auch, wenn bei Quorenregelungen ein Anteil von 30 % mit dem dritten Platz gleichgesetzt werde. Das sei ein beliebtes Spiel. Sie sei in den kommunalen Spitzenverbänden oft die einzige Vertreterin. Sie komme sich immer wie auf einem Tennisplatz vor: sie mache einen Superaufschlag – der Ball komme ganz toll rüber –, aber niemand spiele ihn zurück, und weg sei er. Man brauche also ein mindestens ein Quorum von 30 % – mehr wäre natürlich besser –, um überhaupt mit einem Gedanken durchzudringen. Sie sei nicht der Meinung, dass Frauen besser seien – darüber könne man lange streiten –, aber sie sähen viele Dinge anders, und diese Ergänzung mache die gesellschaftliche Realität aus.

Sie sei der festen Überzeugung, dass es einer Quote bedürfe. Wenn sie gelebt werde, wirke sie auch. In Skandinavien sei es auch ohne Quote dazu gekommen, dass in den Gremien zu weit über 50 % Frauen säßen. Das sei darauf zurückzuführen, dass Skandinavien seit mehr als 100 Jahren eine völlig andere Tradition habe. Daher sei das dort eine Selbstverständlichkeit.

Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten hätten Quotenregelungen auf den Weg gebracht. Zunächst sei natürlich Frankreich zu nennen, das eine Vorreiterrolle gespielt habe. Im Jahr 2000 habe die Nationalversammlung ein solches Parité-Gesetz beschlossen; im Jahr 2001 sei es in Kraft getreten.

Das französische Gesetz schreibe paritätisch besetzte Kandidatenlisten für alle Parteien vor. Hinzu komme, dass die Wahlkreise ebenfalls quotiert seien. Das bedeute, bei Parteien, die mehr als 50 Wahlkreise mit Direktkandidatinnen und -kandidaten bestückten, dürfe der Unterschied nicht größer als 2 % sein. Eine gewisse Marge sei also drin. Das Parité-Gesetz gelte für die Europawahlen, die Parlamentswahlen – also die Wahlen zur Nationalversammlung –, einen Teil der Senatswahlen, die Regionalwahlen und die Kommunalwahlen in Gemeinden ab 3.500 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Das Gesetz enthalte auch die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen. Das bedeute, die Einhaltung der Quotierung bei der Liste sei zwingend. Ein Verstoß führe zur Nichtzulassung der Kandidatenliste. Anders sehe es bei Verstößen gegen die Wahlkreiskandidatenquote aus. Da würden nur nachträglich Kürzungen bei der staatlichen Parteienfinanzierung vorgenommen. Das wirke sich nicht so steuernd aus.

Diese Quotenregelung habe sich aus ihrer Sicht unglaublich ausgewirkt. In den Regionalparlamenten mache der Anteil der weiblichen Abgeordneten jetzt 47,6 % aus; in den Kommunalparlamenten, die hier gerade zur Debatte stünden, seien es 48,%. Beim Senat sehe es etwas anders aus. Da habe die Quote nicht so greifen können, weil man dort panaschieren dürfe. Dort seien nur 21,5 % der Abgeordneten weiblich. Im Europaparlament wiederum seien es 44,4 % weibliche Abgeordnete. Hinzu komme die Wahlbeteiligung, die stark angestiegen sei. Es sei nicht nachgeforscht worden, wer verstärkt zur Wahl gegangen sei. Aber sie denke, es sei nicht ganz jenseits des Vorstellungsvermögens anzunehmen, dass sich gerade Frauen von diesen neuen Regelungen angesprochen gefühlt hätten und verstärkt zur Wahl gegangen seien. Vielleicht treffe das aber auch auf Männer zu, die es richtig gut fänden, dass Politik von paritätisch besetzten Parlamenten gemacht werde und dass in ihrer Gesellschaft solche politischen Akteurinnen und Akteure aktive Positionen einnehmen.

Zu der Bilanz der Einführung der Wahlkreisquote führt sie aus, dass es so gewesen sei, dass die Parteien tatsächlich lieber auf Geld verzichtet hätten als auf Männer. Die Regierungspartei habe auf 20 Millionen Euro verzichtet, die sozialistische Partei immerhin auf 2,5 Millionen Euro. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten betrage dort tatsächlich nur 18,9 %. Aber auch das sei inzwischen erkannt worden. Die Nationalversammlung habe versucht, ein strengeres Sanktionsregime auf den Weg zu bringen, sei damit jedoch vorerst gescheitert.

Belgien habe mit einer Regelung nachgelegt, aufgrund der Nähe zu Frankreich habe die Verabschiedung eines solchen Gesetzes nahegelegen; ebenso Portugal, Slowenien, Spanien, Griechenland und als letztes Land im vergangenen Jahr Polen.

Abschließend bemerkt sie, dass eine gesetzliche Regelung vernünftig wäre; denn es werde immer wieder das Ansinnen geäußert, das Quorum abzuschaffen. Eine solche gesetzliche Regelung würde wirken. Große Zweifel habe sie daran, dass ein Anteil von 50 % kurzfristig realisierbar sei; denn es fehle einfach noch der Unterbau. Sie könne sich für die verschiedenen Ebenen durchaus eine gestaffelte Regelung vorstellen. Auf der Ebene der Kreistage und der Stadträte sollten es – möglicherweise ansteigend – 40 % sein. Unterhalb dieser Ebene sollte ein bisschen mehr Luft gelassen werden. Es sei zwingend erforderlich, die Rahmenbedingungen zu verbessern, sodass die Frauen, insbesondere im ländlichen Raum, reelle Chancen zur Teilhabe an der politischen Arbeit hätten.

Herr Prof. Dr. Siegfried Jutzi⁷
Honorarprofessor der Johannes- Gutenberg-Universität Mainz

Herr Prof. Dr. Jutzi betont im Hinblick auf seine Hauptbeschäftigung, dass er nur seine persönliche Auffassung darlegen könne und sich dabei auf die juristischen Fragen konzentriere.

Beginnend mit der letzten Leitfrage, ob eine Differenz der Anzahl von Männern und Frauen in Parlamenten ein Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie sei, führt er aus, die Frage beziehe sich lediglich auf das Verhältnis von Frauen und Männern. Ein Parlament, das gendergerecht aus sogenannten Dinks – „double income no kids“ –, also aus wohlhabenden Singles und aus in kinderlosen Beziehungen Zusammenlebenden, zusammengesetzt wäre, würde dem Repräsentationsgedanken kaum gerecht. Es könne also nur darum gehen, wie viel Identität zwischen dem Volk auf der einen Seite und dem gewählten Parlament auf der anderen Seite bestehen müsse.

Repräsentative Demokratie bedeute vor allem die Legitimation der Herrschaft durch das Volk. Dafür verlange das Bundesverfassungsgericht ein bestimmtes Legitimationsniveau. Diese Anforderungen bezögen sich jedoch ausschließlich auf den Akt der Legitimationsverschaffung – in der Regel durch die Wahlen – und nicht auf die Qualifikation der Repräsentanten. Das bedeute konkret: Prinzipiell seien alle Bürger berufen und berechtigt, die Ausübung der Staatsgewalt durch Repräsentanten zu legitimieren, und dies nach eigener, freier und insbesondere nicht vom Staat materiell oder substantziell reglementierter Entscheidung.

An dieser Freiheit partizipierten vor allem auch die politischen Parteien, ohne die es in den repräsentativ-demokratischen Systemen kaum gelänge, die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin zu organisieren. Dazu gehöre es auch, neuen Vorstellungen im Prozess der politischen Willensbildung Chancen zu eröffnen.

Mit dieser Freiheit wäre es unvereinbar, in den Prozess durch staatliche Quotenregelungen einzugreifen, um die Repräsentativität der Volksstruktur im Parlament herzustellen. In diesem Kontext spiele Artikel 21 GG eine entscheidende Rolle. Er verbürge die Parteienfreiheit. Politische Parteien brauchten thematisch nicht universell aufgestellt zu sein. Gerade sogenannte Single-Issue-Parteien, die nur ein Thema oder nur eine Forderung in den Fokus rückten, könnten durch eine Quotenregelung im Markt getroffen werden, oder es könnten Neugründungen verhindert werden.

Gegen eine relativ breite parlamentarische Abbildung des Volkes sei im Ansatz natürlich nichts einzuwenden. Dabei gehe es jedoch nicht um ein Verfassungsgebot, und es sei auch nicht so, dass man seit 1949 in verfassungswidrigen Zuständen lebe. Man müsse allerdings sagen, dass das Ziel zwar anstrebenswert sei, es aber nach seiner Auffassung nicht mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden dürfe.

Die dritte Frage, bei der es darum gehe, ob es - spätestens nach Änderung des Grundgesetzes mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 - verfassungsrechtlich geboten sei, dass Parteien die Wahllisten so aufstellten, dass die Plätze alternierend mit Frauen und Männern besetzt seien, beantworte er mit nein. Die Norm wende sich nämlich ausdrücklich nur an den Staat, und die Parteien seien nicht Teil des Staates. Denkbar wäre es allerdings, Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG die Verpflichtung oder jedenfalls die Berechtigung zu entnehmen, durch ein

⁷ Vgl. Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 10. Februar 2012, S. 22-23 und Vorlage EK 16/2 - 32

Gesetz die politischen Parteien zu Quotenregelungen zu zwingen. Das könnte man vielleicht daraus ableiten. Eine solche Verpflichtung sei jedoch nach der wohl überwiegenden Meinung im juristischen Schrifttum – die er für zutreffend halte – verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

Er denke, letztlich sei entscheidend, dass die Quotenregelung nicht nur die individuelle Rechtsstellung des Einzelnen, wie die passive Wahlrechtsgleichheit, verletze, sondern vor allem auch die Rechtsstellung der Parteien. Diese könnten nämlich nicht mehr über ihr Profil in inhaltlicher und personeller Hinsicht frei bestimmen und damit nicht mehr staatlich unbeeinflusst als Transformator des – partiellen – Volkswillens fungieren. Es gelte hier das Gleiche wie für den Repräsentationsgedanken: Nur die Parteien könnten die Willensbildung vom Volk zu den Organen transportieren, und beim Entstehen dieser Willensbildung solle größtmögliche Freiheit herrschen. Das solle nicht von oben – staatlich – reglementiert werden.

Wenn man sich die Anzahl der weiblichen Abgeordneten im rheinland-pfälzischen Landtag anschau, erkenne man, dass andere Ergebnisse auch ohne gesetzliche Reglementierungen erreichbar seien. Bei den Kommunalwahlen sei es schwieriger. Man müsse die Probleme untersuchen. Aber man könne nicht sagen, dass es nur über die gesetzliche Quote mit all ihren Nachteilen funktioniere. Die Quote werde gerade in den Kommunen die größeren Probleme bereiten. Wenn man keine Leute finde und viele Ausnahmen zuließe, funktioniert sie auch nicht. Er betont, eine Quote beeinträchtige kleinere Gruppierungen und das Entstehen neuer Gruppierungen. Bei größeren Parteien gebe es auch in den Kommunen Probleme bei der gendergerechten Ausgestaltung.

Teile man diesen Befund, bestehe aus seiner Sicht trotzdem kein Anlass zur Resignation. Das Ziel einer größeren Gendergerechtigkeit in den Parlamenten und in den kommunalen Vertretungen des Volkes sollte nur nicht mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden, zumal Zwang in der Gesellschaft mittelfristig kontraproduktiv wirken könne. Aber wenn insbesondere die größeren Parteien das Ziel der Gendergerechtigkeit wirklich verfolgen wollten, könnten sie das mit parteiinternen Maßnahmen erreichen. Dieser Weg sei seiner Ansicht nach eindeutig der verfassungsrechtlich vorzuziehende, weil er die Parität aus der Gesellschaft heraus schaffen wolle, was natürlich auch das Engagement – der Frauen in dem Fall – voraussetze.

Er möchte antizipierend fragen: Könnte es nicht sein, dass man fast einen Zustand erreicht habe, der wegen vieler Veränderungen in der Gesellschaft, was die Gender-Aspekte betreffe, als „post-gender“ charakterisiert werden könnte? Er zitiert zwei Definitionen um anzudeuten, dass alte Prinzipien der Nichtdiskriminierung vielleicht doch eine Zukunft hätten. Einer schreibe: „Für mich ist Post-Gender vor allem das stetige, aufrichtige Bemühen, über sämtliche geschlechtsspezifische Merkmale hinweg, den Menschen wahrzunehmen und dennoch Rücksicht nehmen zu können, auf die Besonderheiten der unterschiedlichen Bedürfnisse (auch biologischer) und der Sozialisation. Es ist aber vor allem das bewusste Verneinen einer wie auch immer gearteten Hierarchie ‚des einen über das andere‘.“ Ein anderer bemerke: „Postgender ist eine Kultur, die nicht auf das Geschlecht achtet, wenn es darum geht, die Qualifikation einer Person zu beurteilen.“

In diesen Definitionen fänden sich nicht nur sämtliche Aspekte, also der Inhalt sämtlicher Absätze des Artikels 3 GG, sondern auch die Anforderungen des Artikels 33 Abs. 2 GG an den Zugang zum öffentlichen Dienst, wonach jeder Deutsche „nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt“ habe.