

## 1. Kapitel

# Einführung

„A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect and promises the cure for which we are seeking.“<sup>1</sup>

*James Madison*<sup>2</sup>

## A. Hintergrund und Motivation

Bei Betrachtung der Entwicklungslinien und der gesellschaftlichen Diskussion rund um die Frage der Präsenz von Frauen in politischen Entscheidungsgremien fällt schnell auf, dass in den letzten Jahrzehnten die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten im Vergleich zur Gesellschaft deutlich mehr in den Fokus gerückt ist.<sup>3</sup> Je häufiger von „Defiziten“ gesprochen wird und diese festgestellt werden, umso verstärkter stellt sich die Frage nach möglichen „Lösungen“. Insbesondere in jüngster Zeit kam immer wieder, vorrangig aus dem linken Parteienspektrum,<sup>4</sup> die Forderung nach geschlechterparitätisch besetzten Listen für die Wahlen zu Parlamenten auf. Diese Idee ist aber nicht neu. Bereits 1988 befasste sich die SPD mit der geschlechterparitätischen Besetzung parteiinterner Ämter und der von der Partei

---

<sup>1</sup> *Madison*, in: Hamilton/Jay/Madison, Federalist Papers, Nr. 10 (The Same Subject Continued), S. 97: „Eine Republik hingegen, also eine Regierungsform mit Repräsentativsystem, eröffnet andere Möglichkeiten und verspricht, das gesuchte Heilmittel zu bieten.“

<sup>2</sup> 16. März 1751 – 28. Juni 1836.

<sup>3</sup> *Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung*, Zu wenig Frauen in der Politik; v. *Salzen*, Tagesspiegel vom 08.03.2019; *Friehe*, NVwZ 2021, 39 (39); *Klafki*, DÖV 2019, 856 (859); *Burmeister/Greve*, ZG 2019, 154 (154); *Völzmann*, djbZ 2019, 130 (131); *Brosius-Gersdorf*, djbZ 2019, 57 (58); *Batscheider*, IPG 1997, 25 (27); *Hoecker*, APuZ 1987, 3 (3); *Hoecker*, Politische Partizipation von Frauen, S. 189. Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Kommunalpolitik, vgl. Studie zur Kommunalpolitik, Frauen deutlich unterrepräsentiert, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/kommunalpolitik-frauen-101.html>. Zur Verteilung der Geschlechter in Landtagen und in den Kommunalparlamenten auch *Magin*, Die geringere Hälfte, S. 58 ff.

<sup>4</sup> *Partei Vorstand Die Linke*, „Parität jetzt!“ vom 11. April 2021; vgl. hierzu die Übersicht der Unterstützung von Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen nach Parteiidentifikation bei *Coffé/Reiser*, MIP 2020, 180 (182).

nominierten Wahllisten für öffentliche Wahlen.<sup>5</sup> Doch auch in der jüngeren Vergangenheit sind Quoten zur Stärkung der Repräsentation in den Parlamenten in den Blick der politischen Akteur\*innen gerückt. Das zeigen die Vorstöße in Brandenburg<sup>6</sup> und Thüringen<sup>7</sup> zur Einführung von Paritätsgesetzen.<sup>8</sup> Begründet wurden diese Gesetzentwürfe mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG, der sich in der Besetzung der Parlamente nicht widerspiegeln.<sup>9</sup> Der Gesetzentwurf der Grünen in Brandenburg verwies darüber hinaus auf die mangelnde Chancengleichheit von Männern und Frauen im Rahmen des Nominierungsverfahrens im Vorfeld von Wahlen.<sup>10</sup> Die fehlende paritätische Besetzung und die daraus abgeleitete „Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen im Landtag führ[e] dazu, dass die (Wahl-)Bürgerinnen dort [...] mit ihren spezifischen Perspektiven und Interessen nicht angemessen ‚gespiegelt‘ werden“<sup>11</sup>. Die Argumente, die bei dieser Frage zum Tragen kommen, lassen sich dabei in solche unterteilen, die auf Gerechtigkeitserwägungen beruhen,<sup>12</sup> und solche, die auf den gesellschaftlichen Nutzen<sup>13</sup> einer erhöhten Präsenz von Frauen abstellen. Auch auf Bundesebene ist diese Thematik in den Blick der Parteien gerückt. So sehen etwa das Bundestagswahlprogramm 2021 der Grünen<sup>14</sup> als auch das „Zukunftsprogramm“ der SPD<sup>15</sup> die Einführung von Parität durch Gesetz vor. Diese Ideen wurden 2021 in den Koalitionsvertrag auf Bundesebene transferiert, der die Einsetzung einer „Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“ vorsieht, die sich u. a. „mit dem Ziel einer paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern im Parlament befassen und die rechtlichen Rahmenbedingungen erörtern“<sup>16</sup> soll. Insbesondere die Bestrebungen, die sich auf das Bundeswahlrecht beziehen, werden in Gesellschaft und Rechtswissenschaft von

---

<sup>5</sup> Abgedruckt in: Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, Nr. 1, S. 20; vgl. auch die Befassung mit Frauenquoten in politischen Parteien von Lange, NJW 1988, 1174 und Oebbecke, JZ, 1988, 176 ff.

<sup>6</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz v. 12.02.2019, GVBl. I 2019, S. 1 f.

<sup>7</sup> Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes v. 30.07.2019, GVBl. 2019, S. 322.

<sup>8</sup> Ein Überblick über aktuelle Bestrebungen zu Paritätsgesetzen auf Bundes- und Landesebene bei Eibenstein, Das mit Parité-Gesetzen verfolgte Leitbild der Gruppensouveränität, S. 63 ff.

<sup>9</sup> Thüringen, LT-Drs. 6/6964, S. 1: „Trotz dieser Vorgaben [Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen] ist die tatsächlich gleichberechtigte, dass [sic] heißt paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht“.

<sup>10</sup> Brandenburg, LT-Drs. 6/8210, S. 2.

<sup>11</sup> Brandenburg, LT-Drs. 6/8210, S. 2.

<sup>12</sup> Ausführlich hierzu Magin, Die geringere Hälfte, S. 30 ff.

<sup>13</sup> Magin, Die geringere Hälfte, S. 32 ff.

<sup>14</sup> Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2021, S. 177.

<sup>15</sup> SPD-Parteivorstand, Zukunftsprogramm der SPD, S. 42.

<sup>16</sup> SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 11.

deutlicher Kritik begleitet, nachdem sowohl das Landesverfassungsgericht Brandenburg<sup>17</sup> als auch der Verfassungsgerichtshof Thüringen<sup>18</sup> im Jahr 2020 die dortigen Paritätsgesetze jeweils für mit der Landesverfassung unvereinbar erklärt haben.

Die Beschränkung der „Lösung“ dieses „Problems“ auf Quoten wird der Bedeutung der komplexen Materie aber nicht gerecht. Denn es stellt praktisch ein unüberwindbares Hindernis dar, alle Wahlberechtigten unter den 84 Millionen<sup>19</sup> Einwohner\*innen Deutschlands an allen politischen Entscheidungen und Prozessen teilhaben zu lassen. Vielmehr hat die Analyse des Konstrukts der „Repräsentation“ und der Ausprägungen der repräsentativen Demokratie im Mittelpunkt zu stehen. Deshalb ist Repräsentation nicht nur „positiv wünschenswert“,<sup>20</sup> sondern elementarer Bestandteil eines parlamentarischen Systems. Es stellt sich jedoch die Frage, wie es gelingen kann, die unterschiedlichsten Partikularinteressen eines Volkes in den politischen Prozess einfließen zu lassen, sodass die Handlungen der Repräsentierenden dem Wohle aller Mitglieder des Volkes dienen. Dabei handelt es sich um die grundlegende Frage, die sich jede Form von Vertretung, bei der auf der zu vertretenden Seite mehr als eine Person steht, zu stellen hat. Das Grundgesetz bietet dafür keine ausdrückliche Antwort.<sup>21</sup> Von zentralem Interesse ist deshalb zunächst, zu verstehen, wie das Verhältnis von Repräsentierten und Repräsentierenden in einer Demokratie ausgestaltet ist. In einem zweiten Schritt bedarf es der Auseinandersetzung mit möglichen Verbesserungsvorschlägen.<sup>22</sup> Dem schließen sich Fragen hinsichtlich des Status der Abgeordneten als Repräsentierende in der Gesellschaft und ihrer Bestimmung als Kandidat\*innen für Wahlen an.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang wird oft kritisiert, dass es eine zunehmende Distanz zwischen der Bevölkerung bzw. den Wähler\*innen und den Abgeordneten gebe.<sup>24</sup> Eine besondere Problemstellung betrifft die Stellung der Parteien und ihre Funktionen in der repräsentativen Demokratie, denn Abgeordnete können in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Einfluss der Parteien und dem Willen der Repräsentierten stehen.<sup>25</sup> Dennoch sind Parteien in Deutschland für die Demokratie und Repräsentation, u. a. durch die Aufstellung der Kandidat\*innen als personelle Grundlage der Parlamentswahlen, unverzichtbar.<sup>26</sup>

---

<sup>17</sup> VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020, Az. 55/19; VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020, Az. 9/19.

<sup>18</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.05.2020, Az. 2/20.

<sup>19</sup> Nach Angaben des statistischen Bundesamts, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html).

<sup>20</sup> Young, Deferring Group Representation, S. 352.

<sup>21</sup> Eibenstein, Das mit Parité-Gesetzen verfolgte Leitbild der Gruppensouveränität, S. 82; Wapler, Die Crux mit der Quote, S. 7.

<sup>22</sup> Göhler, Politische Repräsentation in systematischer Perspektive, S. 58.

<sup>23</sup> Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, S. 247.

<sup>24</sup> Herzog/Rebenstorff/Werner/Weßels, Abgeordnete und Bürger, S. 53.

<sup>25</sup> Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, S. 261.

<sup>26</sup> BVerfGE 89, 243 (252); Wieland, Bindungen und Spielräume des Parteienverfassungsrechts, S. 152.

Aus den aktuellen Diskussionen rund um eine defizitäre Besetzung der Parlamente, aber auch aus der Relevanz der politischen Parteien ergibt sich für diese Arbeit die Frage, ob es Defizite der politischen Repräsentation gibt bzw. worin diese bestehen. Daran ansetzend folgt die Betrachtung und Erarbeitung möglicher Lösungsansätze.

## B. Gegenwärtige Präsenzdefizite

Ausgangspunkt zahlreicher gegenwärtiger Kritik zum Zustand der Repräsentation in Deutschland ist die Annahme aktueller, empirisch feststellbarer Präsenzdefizite im Vergleich der Gesellschaft mit der Zusammensetzung der Parlamente.<sup>27</sup> Die empirische Betrachtung kann einen Hinweis darauf geben, ob das verbreitete Gefühl von fehlender Repräsentanz im Parlament berechtigt ist. Besondere Beachtung findet der Vorwurf unausgeglichener Geschlechterverhältnisse,<sup>28</sup> erfasst werden kann aber auch die gesamte soziodemografische Zusammensetzung von Parlamenten.<sup>29</sup> Aus diesem Grund wird der Blick nicht ausschließlich auf das Merkmal des Geschlechts gelegt, sondern zusätzlich die Bildung, die religiöse Zugehörigkeit und die Altersstruktur hinzugezogen.<sup>30</sup> Zur Analyse der Zusammensetzung von Parlamenten wird im Folgenden der Bundestag in den Fokus genommen.

In der Arbeit wird sprachliche Inklusion durch das Gendern mithilfe eines Sternchens oder durch die Verwendung der weiblichen Form hergestellt, um den Lesefluss nicht zu beeinträchtigen. Wortzusammensetzungen wie z. B. „Kandidatennominierung“ werden aus diesem Grund in der Form des generischen Maskulinums genutzt.

---

<sup>27</sup> Brandenburg, LT-Drs. 6/8210, S. 2.

<sup>28</sup> Dies kritisieren *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 157; *Hecker*, Auf der schiefen Bahn, VerfBlog 26. 10.2020; *Volkmann*, Notizen aus der Provinz, VerfBlog 09.02.2019.

<sup>29</sup> *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, S. 157; *Coffé/Reiser*, MIP 2020, 180 (180).

<sup>30</sup> In Bezug auf die Sozialstruktur von CDU und SPD wählte schon *Zeuner*, Innerparteiliche Demokratie, S. 68 f. die Merkmale Geschlecht, Konfession und Berufsstruktur.