



## Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg

Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) des Landes Brandenburg und der Landesgleichstellungsbeauftragten (LGBA) des Landes Brandenburg

Universität Potsdam

Am Neuen Palais 10  
Haus 6

Telefon: 0331/9771211

E-Mail: [gba-team@uni-potsdam.de](mailto:gba-team@uni-potsdam.de)

Januar 2018

# Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg

---

**Autorinnen:** Didem Demir, Studentin der Rechtswissenschaft an der Universität Potsdam,  
Abschluss: 1. Staatsexamen im März 2017,  
Mitarbeiterin des Koordinationsbüros für Chancengleichheit (KFC) und der  
Zentralen Gleichstellungsbeauftragten der Universität Potsdam.

Fabienne Donau, Studentin der Rechtswissenschaft an der Universität Potsdam,  
voraussichtlicher Abschluss: 1. Staatsexamen im April 2019,  
Mitarbeiterin des Koordinationsbüros für Chancengleichheit (KFC) und der  
Zentralen Gleichstellungsbeauftragten der Universität Potsdam.

**Auftrag:** Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen  
und Familie (MASGF) des Landes Brandenburg und der  
Landesgleichstellungsbeauftragten (LGBA) des Landes Brandenburg

Bewilligter Bearbeitungszeitraum: 18. September 2017 bis 15. Dezember 2018



## Inhaltsverzeichnis

I. Gutachtenauftrag.....	1
1. Hintergrund und Methodik.....	1
2. Zu prüfende Thesen.....	2
II. Geschichte der Gleichstellung .....	2
1. Weimarer Republik (1918-1933) .....	2
2. Nationalsozialismus (1933-1945).....	2
3. Bundesrepublik Deutschland (BRD, 1949-1989) .....	3
4. Deutsche Demokratische Republik (DDR, 1949-1989).....	3
5. Wiedervereiniges Deutschland seit 1990 .....	4
6. Interne Parteistrukturen von heute .....	4
7. Zwischenfazit .....	5
III. Ausgangslage.....	6
1. Bundesebene.....	6
1.1. Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst .....	6
1.2. Bundestag .....	7
1.3. Frauenförderungspraxis von im Bundestag vertretener Parteien .....	7
1.3.1. Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) .....	8
1.3.2. Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU).....	8
1.3.3. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD).....	8
1.3.4. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.....	9
1.3.5. DIE LINKE .....	9
1.3.6. Freie Demokratische Partei (FDP) .....	9
1.3.7. Alternative für Deutschland (AfD).....	9
2. Überblick über die Ausgangssituation in Brandenburg .....	9
2.1. Landesebene .....	9
2.2. Kommunalebene.....	10

2.3. Rechtliche Regelungen zur Stärkung der Position der Frau in Brandenburg.....	11
2.3.1. Landesverfassung .....	11
2.3.2. Landesgleichstellungsgesetz .....	12
2.3.3. Leitbild der Landesregierung .....	12
2.3.4. Koalitionsvertrag der Landesregierung Brandenburg .....	13
2.3.5. Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für das Land Brandenburg .....	13
2.3.6. Landes- und Kommunalwahlgesetz .....	14
2.4. Zwischenfazit .....	14
3. Weitere Bundesländer .....	14
3.1. Gesetze .....	15
3.2. Initiativen.....	15
3.3. Klagen .....	15
4. Verfassungswidrigkeit von Paritätsregelungen in Wahlgesetzen .....	16
4.1 Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG).....	17
4.2. Wahlfreiheit, Wahlgleichheit (Art. 38 Abs. 1 GG) .....	17
4.3. Innerparteiliche Demokratie, Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG).....	17
4.4. Diskriminierungsverbot, Gleichstellungsgebot (Art. 3 Abs. 2, 3 S. 1 GG).....	18
4.5. Verfassungsstreit .....	18
5. Zwischenfazit .....	18
IV. These 1 .....	19
1. Paritätsregelungen innerhalb der Brandenburgischen Wahlgesetze .....	19
2. Sprachliche Gestaltung der Brandenburgischen Wahlgesetze .....	20
2.1. Geschlechtergerechte Sprache.....	20
2.2. Geschlechtergerechte Sprache innerhalb von Gesetzestexten.....	20
3. Änderung der brandenburgischen Wahlgesetze .....	22
4. Zwischenfazit .....	22
V. These 2.....	23
1. Politische und gesetzliche Reglementierungen.....	23

2. Kumulieren und Panaschieren.....	24
VI. These 3 .....	26
1. Gesetzesänderungen ohne Sanktionsmöglichkeit (Soll-Regelungen).....	26
1.1. Rechtmäßigkeit von Soll-Regelungen.....	26
1.1.1. Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 BbgVerf (Wahlrechtsgrundsätze) .....	27
1.1.2. Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 GG (Parteienfreiheit).....	27
1.1.3. Verstoß gegen Art. 20 Abs. 2 GG (Demokratieprinzip) .....	28
1.2. Gleichstellungspolitische Wirksamkeit von Soll-Regelungen.....	28
1.2.1. Rheinland-Pfalz.....	28
1.2.2. Baden-Württemberg .....	29
1.2.3. Zwischenfazit .....	30
2. Gesetzesänderung mit Sanktionsmöglichkeiten.....	30
2.1. Rechtmäßigkeit verpflichtender Parité-Gesetze mit Sanktionsmöglichkeit.....	30
2.1.1. Betroffene Verfassungsnormen.....	31
2.1.1.1. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 BbgVerf (Wahlrechtsgrundsätze) .....	31
2.1.1.2. Art. 21 Abs. 1 GG (Parteienfreiheit) .....	31
2.1.2. Rechtfertigung des Eingriffs .....	32
2.1.2.1. Legitimer Zweck .....	32
2.1.2.2. Geeignetheit.....	32
2.1.2.3. Erforderlichkeit .....	32
2.1.2.4. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	33
2.1.2.5. Zwischenergebnis.....	34
2.2 Verpflichtende Paritätsregelungen für die Position der Beigeordneten .....	34
2.2.1 Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 BbgVerf (Wahlrechtsgrundsätze) .....	35
2.2.2. Art. 21 Abs. 1 GG (Parteienfreiheit) .....	35
2.2.3. Zwischenfazit .....	35
VII. Fazit .....	36

## Literaturverzeichnis und Zitierweise

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* (Hrsg.); Statistik, Geschlechter in Gemeindevertretungen (Bbg), Potsdam, 2014. (zitiert: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg)
- Europäische Kommission* (Hrsg.); 100 Begriffe aus der Gleichstellungspolitik, Glossar der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern, Chancengleichheit und Familienpolitik, Manuskript der Europäischen Kommission, Luxemburg, 1998. (zitiert: EK, 100 Begriffe aus der Gleichstellungspolitik)
- Epping, Volker; Hillgruber, Christian* (Hrsg.); Grundgesetz, Kommentar, 34. Edition, München, 2017. (zitiert: *Verfasser\*in* in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar)
- Ebsen, Peter*; Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetze, JZ 1989, S. 553 ff. (zitiert: *Ebsen*, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetze, JZ 1989, 553 (555))
- Gaßner, Hartmut; Neusüß, Peter; Viezens, Linus* (Gaßner, Groth, Siederer und Coll., Partnerschaft von Rechtsanwälten); Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg, im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, Berlin 2012. (zitiert: *Gassner, Neusüß, Viezens*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg)
- Jarass, Hans; Pieroth, Bodo* (Hrsg.); Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Auflage, München, 2016. (zitiert: *Verfasser\*in* in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar)
- Laskowski, Silke*; Gutachten, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, im Auftrag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Landtag Thüringen, 2014. (zitiert: *Laskowski*;

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen)

*Linck, Joachim; Baldus, Manfred; Linder, Joachim; Poppenhäger, Holger; Ruffert, Matthias* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1. Auflage, Baden Baden, 2013. (zitiert: *Verfasser\*in* in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar)

*Lieber, Hasso; Iwers, Steffen, Ernst, Martina* (Hrsg.); Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Wiesbaden, 2012. (zitiert: *Verfasser\*in* in Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar)

*Lukoschat, Helga; Belschner, Jana*; EAF Berlin (Hrsg.), Macht zu gleichen Teilen, Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, Berlin, 2. Auflage, Berlin, 2017. (zitiert: *Lukoschat/Belschner*; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik)

*Maunz, Theodor; Düring, Günther* (Hrsg.); Grundgesetz, Kommentar, 53. Auflage, München, 2009, 81. Ergänzungslieferung 2017

*Reuter, Thomas*; Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – das unbekanntes Wesen, Jura 2009, 511 (513). (zitiert: *Reuter* in: Jura 2009, 511, (513))

*Samel, Ingrid*; Einführung in die feministische Sprachwissenschaft, 2. Auflage, Berlin, 2000. (zitiert: *Samel*, Einführung in die feministische Sprachwissenschaft)

*Schreiber, Wolfgang*; Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Auflage, Köln, 2013. (zitiert: *Verfasser\*in* in: Schreiber, BWahlG, Kommentar)

*Schüller, Elke*; Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Wer stimmt bestimmt? Elisabeth Selbert und die Frauen der Nachkriegszeit, Wiesbaden, 1996. (zitiert: *Schüller*; Wer stimmt bestimmt?)

*Wesian, Julia*; Sprache und Geschlecht: Eine empirische Untersuchung zur

"geschlechtergerechten Sprache", SASI, Heft 13, 2007. (zitiert: *Wesian*, Sprache und Geschlecht, SASI Heft 13, 2007, S. 26 f)

### Sonstige Quellen

*Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.); Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Köln, 2008 (zitiert: BMJV, Handbuch der Rechtsförmlichkeit)

*CDU-Bundesgeschäftsstelle* (Hrsg.); Statutenbroschüre der CDU Deutschland, CDU-Bundesgeschäftsstelle, Berlin, 2016

*Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg*; Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2014 bis 2019, 2014 (zitiert: Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages)

*Landtag Rheinlandpfalz*; Erster Paritätsbericht, Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz (§ 73 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz), Drucksache 16/5288, 2015 (zitiert: Rheinland-Pfalz, Erster Paritätsbericht)

*Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Land Brandenburg* (Hrsg.), Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019, Neue Chancen. Faires Miteinander. Gute Lebensperspektiven, Potsdam, 2016 (zitiert: MASGF, Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019)

*Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Land Brandenburg* (Hrsg.); Leitbild der Landesregierung Brandenburg, Gleiche Chancen für Frauen und Männer und Menschen mit anderen Geschlechtsidentitäten, Potsdam, 2016

*Präsidentin des Landtages Brandenburg* (Hrsg.); Sonderausgabe, Landtag Brandenburg, Namen – Daten – Fakten. 5. Wahlperiode 2009–2014, 2. durchgesehene Auflage,



Potsdam, 2014 (zitiert: Sonderausgabe Landtag Brandenburg, Namen – Daten – Fakten. 5. Wahlperiode 2009–2014, S. 45)

*SPD-Parteivorstand (Hrsg.); Statutenbroschüre der SPD Deutschland, Berlin 2014*

### **Internetquellen**

*Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten*; <https://www.aktionsbuendnis-parite.de/wie/>

*Alternative für Deutschland*; Landesliste zur Landtagswahl 2014, <http://www.afd-brandenburg.de/z-wie-archiv/ltw-2014/landesliste-der-afd-brandenburg/>

*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*; Feste Quote, 31.03.2017, <https://www.bmfsfj.de/quote/daten.html>

*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*; Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen, 13.09.17, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-fuer-die-gleichberechtigte-teilhabe-von-frauen-und-maennern-an-fuehrungspositionen/119350>

*Bundeszentrale für politische Bildung*; Die soziale Zusammensetzung der Parteimitgliedschaften, 7.10.2017, <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/140358/soziale-zusammensetzung>

*BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Grüne Regeln, November 2016, [https://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Satzung/151122\\_-\\_Satzung\\_Bundesverband.pdf](https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Satzung/151122_-_Satzung_Bundesverband.pdf)

*Deutscher Bundestag*; Abgeordnete, Frauen und Männer, Oktober 2017, [https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb\\_zahlen\\_19/frauen\\_maenner/529508](https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb_zahlen_19/frauen_maenner/529508)

*Deutscher Frauenrat*; Gleichstellungs-Check zur Bundestagswahl 2017, 09.08.17, <https://www.frauenrat.de/gleichstellungs-check/>

*DIE LINKE*; Bundessatzung, 2015, [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/grundsatzdokumente/bundessatzung/aktuell/bundessatzung\\_bielefeld2015\\_din\\_a4.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/grundsatzdokumente/bundessatzung/aktuell/bundessatzung_bielefeld2015_din_a4.pdf)

*DIE LINKE Brandenburg*; Landesliste zur Landtagswahl 2014, [http://www.dielinke-brandenburg.de/partei/parteitage/vertreterinnenversammlung/landesliste\\_fuer\\_die\\_landtagswahl\\_2014/landesliste\\_zur\\_landtagswahl\\_2014/](http://www.dielinke-brandenburg.de/partei/parteitage/vertreterinnenversammlung/landesliste_fuer_die_landtagswahl_2014/landesliste_zur_landtagswahl_2014/)

*Frauenpolitischer Rat Brandenburg*; Wer sind wir, <http://frauenpolitischer-rat.de/project/wer-wir-sind/>

*Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Brandenburg*; Leitbild der Landesregierung Brandenburg, [http://www.masgf.brandenburg.de/media\\_fast/4055/dev\\_Faltblatt-GPR\\_6s\\_v04.pdf](http://www.masgf.brandenburg.de/media_fast/4055/dev_Faltblatt-GPR_6s_v04.pdf)

*Reuters Redaktion*; Mehr Frauen in Führungsetagen - Bundestag beschließt Quote, <https://de.reuters.com/article/deutschland-frauenquote-bundestag-idDEKBN0M20XI20150306>

*SPD-Potsdam*; Landesliste der SPD Brandenburg zur Wahl des 6. Landtages Brandenburgs, [http://www.spd-potsdam.de/fileadmin/user\\_upload/spd-brandenburg\\_de/14/Landtagswahl/160214-Beschluss-Landesliste.pdf](http://www.spd-potsdam.de/fileadmin/user_upload/spd-brandenburg_de/14/Landtagswahl/160214-Beschluss-Landesliste.pdf)

*Spiegel Online*; Größer und männlicher – das ist der neue Bundestag, 26.09.2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-bundestag-das-neue-parlament-ist-groesser-und-maennlicher-a-1169640.html>

Verfassung der französischen Republik; Verfassung der französischen Republik, abrufbar in deutscher Sprache unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/deutsch/8cb.asp#souveranitet>

### **Bildquelle**

Abb. Deckblatt: Urheber Ralf Roletschek, Filename: 14-01-27-landtag-brandenburg-RalfR-112.jpg, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:14-01-27-landtag-brandenburg-RalfR-112.jpg>, Abruf am 09.01.2018, 16:16 Uhr

## Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
BbgLWahlG	Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg
BbgKWahlG	Gesetz über die Kommunalen Wahlen im Land Brandenburg
BbgKV	Kommunalverfassung Brandenburg
BbgVerf	Verfassung Brandenburg
BGG	Bundesgleichstellungsgesetzes
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EAF	Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgend
ff.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
FührposGleichberG	Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen
GG	Grundgesetz
JZ	Juristische Zeitung
KWG RLP	Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen Rheinland Pfalz
KWG Hessen	Hessisches Kommunalwahlgesetz
LGG	Gesetz zur Gleichstellung von Mann und Frau im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
OK	Online Kommentar
PartG	Parteiengesetz
Rn.	Randnummer
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland

# Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg

## I. Gutachtauftrag

### 1. Hintergrund und Methodik

Im Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) heißt es:

*„Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“.*

Trotz dieses grundgesetzlich verankerten Gebots sind Männer in nahezu allen politischen Entscheidungsgremien deutlich häufiger vertreten als Frauen. Wenn auch teilweise parteiinterne Selbstverpflichtungen bestehen, liegt der Frauenanteil im Bundestag bei knapp 30 Prozent<sup>1</sup> und in den Landesparlamenten im Durchschnitt bei 33 Prozent<sup>2</sup>.

100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts sollte gemeint werden, dass eine moderne Demokratie nicht hinnehmen kann, wenn die Hälfte ihrer Bevölkerung nicht angemessen vertreten wird.

Zur Beurteilung der Frage, ob es notwendig ist, neue legislative Ansätze zu verfolgen, um diesen Missstand zu beheben, gab das Brandenburger Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) 2017 eine gleichstellungspolitische Analyse der Brandenburger Wahlgesetze sowie eine Wirksamkeitsanalyse dieser Wahlgesetze im Kontext zu den Wahlgesetzen anderer Bundesländer in Auftrag.

Zur Erfüllung des übertragenen Auftrages wird zu Beginn des Gutachtens ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung der Stellung der Frau in der Politik erarbeitet, um noch heute geltende, möglicherweise veraltete Strukturen nachzuvollziehen. Zur Darstellung der gegenwärtigen Situation wird nachfolgend die politische Beteiligung der Frau, sowohl auf Bundes-, als auch auf Landes- und Kommunalebene ausführlich erläutert. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt jedoch auf einer juristischen Analyse des Wahlgesetzes für den Landtag Brandenburg (BbgLWahlG) sowie des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (BbgKWahlG), unter dem besonderen Fokus der Verfassungsmäßigkeit von

---

<sup>1</sup> [https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb\\_zahlen\\_19/frauen\\_maenner/529508](https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb_zahlen_19/frauen_maenner/529508), Stand vom 05.01.18. um 11:32.

<sup>2</sup> vgl. *Lukoschat/Belschner*; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, S. 3.

Parité-Regelungen. Dabei wird sich das Gutachten aufgrund der Gesetzeslage ausschließlich mit Geschlechterparität, die Frauen und Männer betrifft (binär), auseinandersetzen.

## **2. Zu prüfende Thesen**

Die durch die Auftraggeberin formulierten und zu prüfenden Thesen lauten wie folgt:

**These 1:** Die Brandenburger Wahlgesetze sind nicht gleichstellungspolitisch ausgerichtet und deshalb entsprechend überarbeitungsbedürftig (mindestens hinsichtlich einer gendergerechten Sprachanwendung).

**These 2:** Parität wird durch die bestehenden Regelungen weder direkt befördert noch ausdrücklich verhindert (sondern hängt in Anwendung der bestehenden Gesetze vom Handeln der Parteien ab).

**These 3:** Um Parität in der Politik tatsächlich zu erreichen, bedarf es konkreter Gesetzesänderungen mit Sanktionsregelungen.

## **II. Geschichte der Gleichstellung**

Die politische Partizipation war Frauen lange Zeit verwehrt. Erst durch die aufkommende Frauenrechtsbewegung Anfang des 20. Jahrhunderts konnte sich die Position der Frau auch in der Politik nachhaltig verändern und unterlag in der Folge einem starken Wandel. Es wurden zahlreiche gesetzliche Grundlagen zur Schaffung der Gleichberechtigung von Frau und Mann erlassen, doch auch heute, im Jahr 2018, kann von einer vergleichbaren Stellung beider Geschlechter nicht die Rede sein. Dies zeigt sich in der bis heute anhaltenden Überpräsenz von Männern in politischen Positionen. Nachfolgend ein kurzer historischer Überblick zur Geschlechterparität in der politischen Teilhabe seit der Weimarer Republik.

### **1. Weimarer Republik (1918-1933)**

In der Weimarer Republik wurde mit Art. 109 Abs. 2 Weimarer Reichsverfassung das aktive und passive Wahlrecht der Frau gesichert - ein Grundbaustein der politischen Beteiligung. Die Frauen stießen auf ein Parteiensystem ohne weibliche Mitglieder, eine feste Struktur, in welche sie sich erstmals einfügen und beweisen mussten. In der Deutschen Nationalversammlung lag der Frauenanteil 1919 bei unter 9 Prozent.

### **2. Nationalsozialismus (1933-1945)**

Während der Zeit des nationalsozialistischen Regimes ist der Frau das passive Wahlrecht wieder entzogen worden. Durch diese Entscheidung wurde die Weiterentwicklung eines

gleichberechtigten und verhältnismäßigen politischen Systems zwangsweise ausgesetzt. Frauen sollten als Hausfrau und Mutter zur Erhaltung des deutschen Volkes beitragen.

### **3. Bundesrepublik Deutschland (BRD, 1949-1989)**

Durch die Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 und das damit verbundene Inkrafttreten des Grundgesetzes, ist mit Art. 3 Abs. 2 GG die Gleichstellung von Mann und Frau garantiert worden. Die Rechte der Frau erstrecken sich dabei auf alle Lebensbereiche und gehen somit über die staatsbürgerlich gesicherten Rechte in der Weimarer Reichsverfassung hinaus. Die Idee eines vollumfänglichen Gleichheitsgrundsatzes führte zuvor zu starken politischen und gesellschaftlichen Debatten. Der parlamentarische Rat, bestehend aus 61 stimmberechtigten Männern und 4 stimmberechtigten Frauen, lehnte in großer Mehrheit den Gleichstellungsartikel ab. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit und die Einführung des Art. 3 Abs. 2 GG ist dabei vor allem Elisabeth Selbert zu verdanken. Elisabeth Selbert versuchte seit Beginn der Diskussion die Zweifel bezüglich eines vollumfänglichen Gleichstellungsgesetzes zu nehmen, indem sie dafür plädierte, dass *„Einmal [...] der Anfang gemacht werden [muss], um aus dem Zustand des Deklaratorischen herauszukommen. Die neue Verfassung gibt die Gelegenheit dazu, Versprechungen einzulösen. In den Übergangsbestimmungen kann die Brücke vom Alten zum Neuen geschlagen werden, wobei allerdings dem neuen Bundestag eine Frist gesetzt werden muss, in der die Reform des Rechts und die Abänderung dem Gleichheitsgrundsatz entgegenstehender Bestimmungen zu erfolgen hat.“*<sup>3</sup>

Durch die Überzeugungsarbeit der weiblichen Mitglieder des parlamentarischen Rates, sowie durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Protestdebatte, ist Art. 3 Abs. 2 GG im Januar 1949 letztendlich in das Grundgesetz aufgenommen worden.

### **4. Deutsche Demokratische Republik (DDR, 1949-1989)**

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau wurde 1949 auch in der ersten Verfassung der DDR verankert.<sup>4</sup> Trotzdem unterschied sich die rechtliche Situation der Frau von der in der BRD. Anders als dort, wurde mit der ersten Verfassung festgelegt, dass alle gegen die Gleichberechtigung von Mann und Frau verstoßenden Gesetze aufgehoben sind. Aus diesem Gleichstellungsgedanken ergab sich, dass die Frau ebenso wie der Mann berufstätig war.

---

<sup>3</sup> Schüller; Wer stimmt bestimmt?, S. 59.

<sup>4</sup> Art. 7 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 07. Oktober 1949

Doch erstreckte sich die Gleichstellung beider Geschlechter nicht bis hinein ins Familienleben. Für die Frau bedeutete dies neben der Berufstätigkeit, auch für die Familie und den Haushalt zu sorgen. Eine in der Wirtschaft oder Politik erfolgreiche Karriere der Frau wurde trotz der verfassungsrechtlichen Gleichstellung damit indirekt nicht zugelassen.

## **5. Wiedervereiniges Deutschland seit 1990**

Die Geschichte beider Teile Deutschland lässt erkennen: die verfassungsrechtliche Verankerung der Gleichstellung von Mann und Frau allein ist nicht ausreichend. Ein staatliches Förderungsgebot der Gleichstellung ließ sich weder aus der Verfassung der BRD, noch der DDR ableiten. Festgehalten ist lediglich, dass Frauen und Männer gleichberechtigt behandelt werden müssen. Diese Regelung stellte sich als nicht ausreichend heraus, um die Position der Frau innerhalb des Systems zu stärken. Daher kam es 1994 im wiedervereinigten Deutschland zu einer Erweiterung des Gleichstellungsgrundsatzes. Doch auch 45 Jahre nach Inkrafttreten der Verfassungen und der damit verbundenen Verankerung des Gleichstellungsgrundsatzes war dieses Vorgehen offenbar nicht selbstverständlich: Die für die Verfassungsänderung zuständige Kommission bestand erneut vor allem aus männlichen Mitgliedern (23 Frauen, 41 Männer), welche der Erweiterung größtenteils skeptisch gegenübertraten.<sup>5</sup> Erneut waren zu einem großen Teil die bundesweiten parteiübergreifenden Fraueninitiativen ausschlaggebend für die Erweiterung des Art. 3 Abs. 2 GG. Seitdem ist die Pflicht des Staates, für die Gleichstellung von Frau und Mann zu sorgen, grundgesetzlich verankert.

## **6. Interne Parteistrukturen von heute**

Die durch das aktive und passive Wahlrecht entstandenen Parteistrukturen, welche die Entwicklung und Beteiligung von Frauen für eine lange Zeit erschwerten, wirken sich bis heute spürbar aus. Erst seit 1998 liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter im Bundestag bei über 30 Prozent und ist heute fast auf demselben Stand wie vor 19 Jahren. Dies könnte auf die verhältnismäßig geringe Beteiligung von Frauen innerhalb der Parteien zurückzuführen sein. Der Frauenanteil der CDU beträgt 22 Prozent, der der AfD 16 Prozent.<sup>6</sup> Die SPD liegt mit 32

---

<sup>5</sup> vgl. *Laskowski*; Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 20.

<sup>6</sup> <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/140358/soziale-zusammensetzung>, Stand vom 05.01.18 um 14:52 Uhr.

Prozent<sup>7</sup> weiblicher Mitglieder im Mittelfeld der im jetzigen Bundestag vertretenen Parteien. DIE LINKE und das Bündnis 90/Die Grünen liegen mit einem weiblichen Mitgliederanteil von rund 38 Prozent<sup>8</sup> an der Spitze, wobei das immer noch weit weniger als die Hälfte ist. Es lässt sich nicht belegen, dass die geringere politische Beteiligung von Frauen mit einem geringeren politischen Interesse korrespondiert. Vielmehr wird angeführt, dass Frauen der Spagat zwischen familiären Verpflichtungen und einer politischen Beteiligungen schwerfällt.<sup>9</sup> Besonders lässt sich dies auf der Kommunalebene erkennen, wo viele politische Tätigkeiten ehrenamtlich ausgeführt werden. Zu den familiären Verpflichtungen tritt in diesem Fall eine hauptberufliche Tätigkeit, welcher nachgekommen werden muss. Mithin bestimmen vor allem äußere Faktoren die Entscheidung, eine politische Betätigung nicht in den Vordergrund zu stellen. Die politische Beteiligung von Frauen müsste demnach in erster Linie durch Kampagnen attraktiver gestaltet werden. Ebenso ist ein modernes familiäres Rollenbild anzustreben. Zuletzt ist anzubringen, dass auch männliche Politiker die geschlechtsübergreifende Verantwortung für eine gleichberechtigte Gesellschaft übernehmen sollten.

## **7. Zwischenfazit**

Zur Stärkung der Position der Frau haben sich in den letzten Jahrzehnten in fast allen Bundesländern Dachverbände von Frauenorganisationen<sup>10</sup> gegründet, welche u.a. die gemeinsamen Interessen der Frauen gegenüber Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen und anderen Organisationen vertreten.<sup>11</sup> Landesfrauenräte setzen sich hierbei auch intensiv für eine Quotenregelung in den jeweiligen Wahlgesetzen ein. Trotz grundgesetzlicher Verankerung von Chancengleichheit und Gleichberechtigung haben sich Kandidatinnen für politische Positionen noch immer nicht etabliert. Männlich dominierende Strukturen können

---

<sup>7</sup> ibd.

<sup>8</sup> ibd.

<sup>9</sup> vgl. *Lukoschat/Belschner*; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, S. 8.

<sup>10</sup> Landesfrauenrat Baden-Württemberg; LandesFrauenRat Berlin e.V.; Frauenpolitische Rat Land Brandenburg e.V.; Bremer Frauenausschuss e.V.; Landesfrauenrat Hamburg e.V.; LandesFrauenRat (LFR) Hessen; Sächsischer Landesfrauenrat; Landesfrauenrat MV e.V. (LFR MV, Mecklenburg-Vorpommern); Landesfrauenrat Niedersachsen e.V.; FrauenRat NRW e.V.; Landesfrauenrat Rheinland-Pfalz; LandesFrauenRat Schleswig-Holstein; Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt e. V.; Landesfrauenrat Thüringen e.V.

<sup>11</sup> <http://frauenpolitischer-rat.de/project/wer-wir-sind/>, Stand vom 05.01.18 um 14:55 Uhr.



weiterhin nur schwer durchbrochen werden.<sup>12</sup> Der Kampf um Gleichberechtigung ist trotz des Art. 3 Abs. 2 GG nicht abgeschlossen.

### **III. Ausgangslage**

Nach einem historischen Überblick stellt sich die Frage, mit welcher Ist-Situation die Frage nach paritätischer Teilhabe in der Politik konfrontiert ist. Nachfolgend ein Überblick über die Ausgangslage auf Bundes- und Landesebene.

#### **1. Bundesebene**

Die paritätische Verteilung der Geschlechter auf Bundesebene kann unter verschiedenen Aspekten beurteilt werden. Hier wird sie zunächst in der Privatwirtschaft, dem Öffentlichen Dienst, im Bundestag und innerhalb bundespolitischer Parteien dargestellt.

##### **1.1. Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst**

In der Privatwirtschaft sind seit Bundestagsbeschluss vom 6. März 2015 Unternehmen in Deutschland dazu verpflichtet, ihre Aufsichtsräte mit mindestens 30 Prozent des unterrepräsentierten Geschlechts (in 100 Prozent der Fälle ist dies das weibliche Geschlecht) zu besetzen. Diese Quote gilt für mitbestimmungspflichtige und börsennotierte Großunternehmen. Effektiv handelte es sich 2017 um 108 Unternehmen mit jeweils mehr als 2.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.<sup>13</sup>

Mit demselben Gesetz - Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen (FührposGleichberG)<sup>14</sup> - gilt die Quote auch für Aufsichtsgremien und wesentliche Gremien<sup>15</sup> im Öffentlichen Dienst auf Bundesebene.

Seit Einführung des Gesetzes lässt sich eine positive Entwicklung des Frauenanteils in Führungsposition feststellen. So ist der Frauenanteil in den Aufsichtsräten der börsennotierten

---

<sup>12</sup> vgl. *Laskowski*; Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, S. 24.

<sup>13</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-privatwirtschaft/quote-fuer-mehr-frauen-in-fuehrungspositionen--privatwirtschaft/78562?view=DEFAULT>, Stand vom 09.01.18, um 11:30

<sup>14</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-fuer-die-gleichberechtigte-teilhabe-von-frauen-und-maennern-an-fuehrungspositionen/119350>, Stand vom 07.01.18 um 16.23 Uhr.

<sup>15</sup> vgl. Definition „wesentliche Gremien“ § 3 Nr. 2 FührposGleichberG: Gremien, bei denen die Mitgliedschaft von mindestens einem seiner Mitglieder durch die Bundesregierung zu beschließen oder zur Kenntnis zu nehmen ist, oder Gremien, die als wesentlich bestimmt worden sind.

und mitbestimmungspflichtigen Unternehmen um 6,3% Prozent auf 28,1 % gestiegen (Stand: März 2017).<sup>16</sup>

## **1.2. Bundestag**

Von einem Anstieg des Frauenanteils im Bundestag kann nach der vergangenen 19. Bundestagswahl 2017 nicht die Rede sein. Gegenteiliges ist sogar der Fall: Der Anteil weiblicher Abgeordneter ist in der letzten Wahlperiode um 6,1 Prozent, von 36,8 Prozent auf 30,7 Prozent gesunken.<sup>17</sup> Dies ist der geringste Frauenanteil im Bundestag seit über 20 Jahren! Ein derartiger Abfall ist insbesondere auf den erstmaligen Einzug der Alternative für Deutschland (AfD) und den erneuten Einzug der Freien Demokratischen Partei (FDP) zurückzuführen. Dies sind die einzigen Parteien im Bundestag, die keine innerparteilichen Regelungen bezüglich einer geschlechterparitätischen Verteilung von Wahlämtern und Mandaten besitzen. In den Wahlprogrammen von AfD und FDP haben frauenpolitische Themen faktisch keine Rolle gespielt.<sup>18</sup> Es überrascht daher nicht, dass beide Parteien den geringsten Frauenanteil innerhalb ihrer Bundestagsfraktionen aufweisen.

## **1.3. Frauenförderungspraxis von im Bundestag vertretener Parteien**

Politische Parteien spielen bei der Frage nach einer ausgeglichen Frauen-Männer-Bilanz in der Politik eine wichtige Rolle. Schließlich besitzen politische Parteien Nominierungshoheit und können daher gezielt entscheiden, welche Kandidatin oder welcher Kandidat zu unterstützen ist.<sup>19</sup> Zwar steht es jeder Bürgerin und jedem Bürger frei, sich als Direktkandidatin oder Direktkandidat aufzustellen, dennoch ist die Rolle der Parteien als „Unterstützer-Apparate“ für eine erfolgreiche Kandidatur nicht zu unterschätzen.<sup>20</sup> Die meisten Parteien haben sich daher auf freiwilliger Basis eigene Regeln für eine paritätische Repräsentanz der Geschlechter auf Wahllisten und in ihrer Partei erstellt. Keine dieser Regelungen ist jedoch mit Sanktionen bei etwaiger Nichterfüllung verknüpft. Im Folgenden

---

<sup>16</sup> <https://www.bmfsfj.de/quote/daten.html>, Stand vom 07.01.18 um 16.24 Uhr.

<sup>17</sup> <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-bundestag-das-neue-parlament-ist-groesser-und-maennlicher-a-1169640.html>, Stand vom 07.01.18 um 16.32 Uhr.

<sup>18</sup> vgl. Deutscher Frauenrat (DF): Gleichstellungsscheck zur Bundestags-Wahl 2017, Pressemitteilung vom 09.08.2017: Frauenkapitel im Wahlprogramm der AfD: 0%, FDP: 0,9%, SPD: 2,8%, LINKEN: 3,54%.

<sup>19</sup> vgl. *Lukoschat/Belschner*; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik,, S. 14.

<sup>20</sup> ibd.

eine detaillierte Übersicht innerparteilicher Regelungen der im aktuellen Bundestag vertretenen sieben Parteien.

### **1.3.1. Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)**

Nach dem Statut der CDU sollen nach Möglichkeit, 1/3 der Parteiämter, Mandate und Listenplätze an Frauen vergeben werden. Wenn in zwei Wahlgängen dieses Quorum jedoch nicht erfüllt werden kann, gilt das zweite Ergebnis.<sup>21</sup>

### **1.3.2. Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)**

In der Satzung der CSU ist geregelt, dass auf Landes- und Bezirksebene 40 Prozent der Parteiämter an Frauen vergeben werden sollen.<sup>22</sup> Für Bundestags- und EU-Parlamentswahlen sowie auf Bundesebene hat die CSU keine innerparteilichen Regelungen aufgestellt.

### **1.3.3. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)**

In der SPD gilt seit dem Münsteraner Parteitag im August 1988 der sogenannte „Quotenbeschluss“. Dieser verlangt, dass Ämter und Mandate grundsätzlich zu 40 Prozent mit Frauen zu besetzen sind.

In Funktionen und Mandaten der Partei müssen nach Maßgabe des § 11 Abs. 2 Organisationsstatuts Frauen und Männer zu je 40 Prozent vertreten sein. Dies ist eine Pflicht und richtet sich an das wählende oder entsendende Gremium.

Hinsichtlich der Aufstellung von Wahllisten für politische Wahlen gilt eine verpflichtende Geschlechterquotierung, verankert in der Satzung der SPD, dem Organisationsstatut. In der Wahlordnung der SPD ist festgelegt, dass Frauen und Männer mindestens zu je 40 Prozent berücksichtigt werden müssen und zu je 50 Prozent berücksichtigt werden sollen.<sup>23</sup> Für die Wahl zum Bundestag und Europaparlament erfolgt die Aufstellung der Landeslisten alternierend. Dies bedeutet, dass Frauen und Männer bei den Wahlvorschlägen abwechselnd berücksichtigt werden (sog. Reißverschlussprinzip).<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> vgl. § 15 CDU-Statut vom 01.06.2016.

<sup>22</sup> vgl. § 8 Satzung der CSU vom 15.09.2017.

<sup>23</sup> vgl. § 3 Abs. 5 WahlO der SPD vom 26.01.2014.

<sup>24</sup> vgl. § 4 Abs. 2 und 3 WahlO der SPD vom 26.01.2014.

### **1.3.4. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Im Gegensatz zu den bisher genannten Parteien hat das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Frauenquote von 50 Prozent für alle Parteiämter, Mandate und Listenplätze in ihrer Satzung vorgesehen. Auf Wahllisten gilt zudem das Prinzip der alternierenden Vergabe.<sup>25</sup>

### **1.3.5. DIE LINKE**

DIE LINKE hat, ebenso wie das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine 50-Prozent-Quote für alle Parteiämter, Mandate und Listenplätze. Folglich müssen diese zu 50 Prozent mit Frauen besetzt sein.<sup>26</sup>

### **1.3.6. Freie Demokratische Partei (FDP)**

Die FDP hat keine satzungsrechtlich verankerte Frauenquote. Vielmehr setzt sie auf sogenannte „weiche Maßnahmen“, wie beispielsweise Mentoring-Programme. Die Effizienz derartiger Maßnahmen ist zumindest auf Bundesebene fraglich, da nach jetzigem Stand die Bundestagsfraktion der FDP zu 77,5 Prozent aus Männern besteht.<sup>27</sup>

### **1.3.7. Alternative für Deutschland (AfD)**

Die AfD lehnt Quoten, insbesondere Geschlechterquoten zu Gunsten von Frauen strikt ab. Sogenannte „weiche Maßnahmen“, wie sie die FDP propagiert, werden ebenfalls abgelehnt.

## **2. Überblick über die Ausgangssituation in Brandenburg**

### **2.1. Landesebene**

Aus einer Analyse des Landes Brandenburg zur 6. Wahlperiode von 2014-2019 lässt sich die Verteilung von Frauen und Männern im Landtag Brandenburg entnehmen. Im

---

<sup>25</sup> vgl. §§ 11 f. Satzung Bündnis 90/Die Grünen vom 22.11.2015, §§ 1 ff. Frauenstatut Bündnis 90/Die Grünen vom 22.11.2015.

<sup>26</sup> vgl. § 10 Satzung DIE LINKEN.

<sup>27</sup> [https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb\\_zahlen\\_19/frauen\\_maenner/529508](https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb_zahlen_19/frauen_maenner/529508), Stand vom 05.01.18. um 11:32.

Landesparlament beträgt der Frauenanteil momentan 36,4 Prozent,<sup>28</sup> wobei ein Rückgang von 3,4 Prozent<sup>29</sup> zur vorherigen Wahlperiode zu vermerken ist.

Wenn man die Präsenz weiblicher Abgeordneter nach der Parteizugehörigkeit untersucht, fällt auf, dass allein bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 50 Prozent der Landtagsabgeordneten Frauen sind. Sowohl die Fraktion DIE LINKE, als auch die SPD-Fraktion erreichen diese Gleichverteilung nicht ganz. Die CDU-Fraktion und die AfD-Fraktion liegen mit einem knapp über 20 Prozent liegenden Frauenanteil weit hinter den anderen Parteien zurück. Dies mag auf die verschiedenen parteiinternen Regelungen bezüglich der Aufstellung von Kandidatinnen zurückzuführen sein.<sup>30</sup>

Der Landtag setzt sich in Brandenburg aus Abgeordneten zusammen, die in den 44 Wahlkreisen direkt gewählt werden und 44 Abgeordneten, welche der von der jeweiligen Partei aufgestellten Landesliste prozentual folgen. Die Aufstellung der Landeslisten erfolgt unterschiedlich. So wird von der SPD<sup>31</sup> und der Partei DIE LINKE<sup>32</sup> bei der Aufstellung der Landeslisten zum 6. Landtag Brandenburgs weitestgehend abwechselnd eine Frau und ein Mann platziert (Reißverschlussprinzip<sup>33</sup>). Die AfD stellt in der ersten Hälfte der Wahlliste eine Kandidatin auf, in der zweiten Hälfte drei.<sup>34</sup>

Es lässt sich erkennen, dass die politischen Strukturen in Deutschland männerdominiert sind und dass durch parteiinterne Regelungen nicht wirksam und flächendeckend dagegen vorgegangen werden kann.

## 2.2. Kommunalebene

Dieses Ergebnis ist ebenso auf die Kommunalebene übertragbar, in welcher sich die ungleiche Verteilung der Sitze sogar weitaus stärker feststellen lässt. Der Frauenanteil in den

---

<sup>28</sup> Sonderausgabe Landtag Brandenburg, Namen – Daten – Fakten. 5. Wahlperiode 2009–2014, S. 45.

<sup>29</sup> Frauenanteil des Landtages in der 5. Wahlperiode: 39,8 %; Sonderausgabe Landtag Brandenburg, Namen – Daten – Fakten. 5. Wahlperiode 2009–2014, S. 45, S. 49.

<sup>30</sup> vgl. *Lukoschat/Belschner*; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, S. 14 f.

<sup>31</sup> [http://www.spd-potsdam.de/fileadmin/user\\_upload/spd-brandenburg\\_de/14/Landtagswahl/160214-Beschluss-Landesliste.pdf](http://www.spd-potsdam.de/fileadmin/user_upload/spd-brandenburg_de/14/Landtagswahl/160214-Beschluss-Landesliste.pdf), Stand vom 07.01.18 um 20.30 Uhr.

<sup>32</sup> [http://www.dielinkebrandenburg.de/partei/parteitage/vertreterinnenversammlung/landesliste\\_fuer\\_die\\_landtagswahl\\_2014/landesliste\\_zur\\_landtagswahl\\_2014/](http://www.dielinkebrandenburg.de/partei/parteitage/vertreterinnenversammlung/landesliste_fuer_die_landtagswahl_2014/landesliste_zur_landtagswahl_2014/), Stand vom 07.01.18 um 20.31 Uhr.

<sup>33</sup> vgl. Kapitel III. 1.3.3. des Gutachtens.

<sup>34</sup> <http://www.afd-brandenburg.de/z-wie-archiv/ltw-2014/landesliste-der-afd-brandenburg/>, Stand vom 07.01.18 um 20.33 Uhr.

Gemeindevertretungen beträgt im Land Brandenburg 23,3 Prozent.<sup>35</sup> Gerade einmal 9,6 Prozent der Bürgermeister oder Bürgermeisterinnen sind im Land Brandenburg weiblich.<sup>36</sup> Oft wird dies auf eine schwierige Koordination des Hauptberufes, der ehrenamtlichen Tätigkeit als Bürgermeisterin und das Familienleben zurückgeführt.<sup>37</sup>

### **2.3. Rechtliche Regelungen zur Stärkung der Position der Frau in Brandenburg**

Neben dem Grundgesetz ist die Gleichstellung von Frau und Mann im Land Brandenburg gesetzlich verankert. Dabei sind gemäß Art. 28 Abs. I GG die oben erläuterten verfassungsrechtlichen Regelungen und Prinzipien auch auf Landes- und Kommunalebene im Land Brandenburg zu berücksichtigen.

#### **2.3.1. Landesverfassung**

Im Art. 12 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg (BbgVerf) ist der landesverfassungsrechtliche Gleichstellungsauftrag von Frau und Mann verankert. Diese Gleichberechtigungsklausel unterscheidet sich von der im Grundgesetz verankerten Gleichheit von Mann und Frau insofern, als dass sie über diese hinausgeht. In den einzelnen Bundesländern ist es möglich, den Mindeststandard der grundrechtlichen Regelungen durch speziellere Normen zu erweitern. In Art. 12 Abs. 3 BbgVerf äußert sich dies insofern, als dass konkrete Bereiche aufgelistet werden, in welchen das Land verpflichtend für die Gleichstellung von Frau und Mann zu sorgen hat. Dieses Ergebnis ist ebenso auf die Kommunalebene übertragbar, in welcher sich die ungleiche Verteilung der Sitze sogar weitaus stärker feststellen lässt. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Landes Brandenburg bezüglich einer gleichen Verteilung von Frauen und Männern in politischen Positionen könnte sich z. B. aus Art. 12 Abs. 3 BbgVerf ergeben. Dafür müsste der Bereich „Politik“ unter eine der aufgelisteten Kategorien in Art. 12 Abs. 3 BbgVerf fallen. Eine Handlungspflicht der Landesregierung würde sich ergeben, wenn die Aufstellung von Kandidaten und Kandidatinnen unter den Begriff des öffentlichen Lebens fällt. Unter „öffentlichem Leben“ versteht man die Bereiche, welche nicht in den privaten Bereich einzelner Menschen fallen. Die Zusammensetzung politischer Entscheidungsgremien, welche gemäß Art. 20 GG die Vertretung des Volkes darstellen (Privatpersonen), gehört eindeutig nicht dem privaten

---

<sup>35</sup> Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Excel- Tabelle, Ergebnisse, Zeile 2560.

<sup>36</sup> vgl. *Lukoschat/Belschner*; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, S. 9.

<sup>37</sup> *ibd.*

Bereich der Bürgerinnen und Bürger an. Die Zusammensetzung politischer Organe bezieht sich auf den Bereich des öffentlichen Lebens. Grundsätzlich ist daher der Verfassungsauftrag des Landes ableitbar, im politischen Bereich für die Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen.

Ein sprachlicher Unterschied besteht zudem zwischen dem Grundgesetz und der BbgVerf. Wird im Grundgesetz die Gleichstellung von Mann und Frau verankert, ist in der brandenburgischen Verfassung zuerst die Frau genannt. Signalisiert wird dadurch die bis heute unterlegene Stellung der Frau,<sup>38</sup> welche vom Landesgesetzgeber ausgeglichen werden muss. Die Umsetzung des Gleichstellungsauftrages der Landesverfassung kann durch verschiedenste Maßnahmen erreicht werden.<sup>39</sup> So sind frauenbegünstigende Maßnahmen zulässig, wenn sie faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, ausgleichen (beispielsweise durch Frauenquoten).<sup>40</sup>

### **2.3.2. Landesgleichstellungsgesetz**

Vom Gesetzgeber wurde die Notwendigkeit erkannt, Regelungen bezüglich der Verteilung von Frauen und Männern außerhalb der Privatwirtschaft, zur Gleichstellung von Mann und Frau zu erarbeiten. Er verabschiedete daher 1994 das ‚Gesetz zur Gleichstellung von Mann und Frau im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg (LGG)‘. Gemäß § 12 LGG soll in allen Entscheidungs- und Beratungsgremien im Bereich der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung die Hälfte der zu besetzenden Mandate von Frauen besetzt werden. Der Bereich der Politik ist von diesen gesetzlichen Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen. In § 13 LGG wird zudem auf die sprachliche Gestaltung von Gesetzen und Rechtsvorschriften eingegangen, welche der Gleichstellung von Frau und Mann Rechnung tragen muss.

### **2.3.3. Leitbild der Landesregierung**

Das Leitbild der Landesregierung Brandenburg setzt sich dafür ein, dass Frauen und Männer gleiche Chancen in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Soziales, Bildung und Politik erhalten. Auch wird auf die geschlechtergerechte Sprache in der gesamten Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit eingegangen. Es soll auf eine nicht-diskriminierende, nicht-sexistische sowie auf eine ausgewogene sprachliche und visuelle Darstellung der Geschlechter geachtet

---

<sup>38</sup> vgl. *Lindner* in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar , Art. 2, Rn. 14.

<sup>39</sup> vgl. *Iwers* in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Art. 12, Rn. 4.

<sup>40</sup> BVerfGE 74, 163 (180); 85, 191 (207); 89, 276 (285); 92, 91 (112).

werden. Diese deutliche Forderung der Landesregierung zeigt die Wichtigkeit des Themas geschlechtergerechter Sprache und unterstützt damit die Ansicht, bei vorgenommenen Gesetzesänderungen auch die sprachliche Gestaltung der Gesetzestexte zu überarbeiten.

#### **2.3.4. Koalitionsvertrag der Landesregierung Brandenburg**

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und DIE LINKE ist 2014 für die 6. Wahlperiode die Gleichstellung von Frauen und Männern als wichtiges Ziel über alle Politikfelder hinweg beschlossen worden.<sup>41</sup> Neben einer geforderten stärkeren Präsenz von Frauen in Führungspositionen in der Verwaltung und der Wirtschaft wird jedoch nicht gesondert auf die gering ausgeprägte und damit häufig weniger einflussreiche Stellung der Frau in Brandenburgs Politik eingegangen.

#### **2.3.5. Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für das Land Brandenburg**

Im März 2011 ist von der Landesregierung das erste ‚Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für das Land Brandenburg‘ verabschiedet worden. Das Rahmenprogramm soll der Identifikation geschlechterspezifischer Benachteiligungen dienen und Maßnahmen sowie Ziele erläutern, mit denen diesen entgegengewirkt werden kann. In den folgenden drei Jahren nach Verabschiedung ist das Rahmenprogramm angenommen und umgesetzt worden.<sup>42</sup> Zur Sicherung der positiven Ergebnisse und zur Umsetzung weiterer bzw. konkreterer Ziele wurde von der folgenden Landesregierung ein zweites „Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm“ erarbeitet. Durch das Erreichen sechs verschiedener Ziele soll die Position der Frau im Land Brandenburg gestärkt werden. So sollen Gesetze, Verordnungen und Programme der Landesregierung auf ihre Auswirkungen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern geprüft werden.<sup>43</sup> Dieses Gutachten soll in Bezug auf die Wahlgesetze des Landes Brandenburg eine solche Prüfung vornehmen. Ebenso wird als Maßnahme zur Förderung der Partizipation die Stärkung von Frauen in der Kommunal- und Landespolitik aufgegriffen.<sup>44</sup> In Zusammenarbeit der Landesregierung, der Kommunen, Parteien, Vereinen und Organisationen sollen mehr Frauen

---

<sup>41</sup> Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages, S. 28.

<sup>42</sup> MASGF, Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019, S.2.

<sup>43</sup> ibd., Ziel 1: „Typisch Frau- typisch Mann?!“ – Rollenbilder verändern und Vielfalt ermöglichen, S. 14.

<sup>44</sup> ibd., Ziel 5: Partizipation fördern – Gleiche Teilhabechancen von Frauen und Männern sowie faire Beteiligung an Entscheidungsprozessen, S. 36.



für politische Ämter und Mandate gewonnen werden. Ebenso sollen bei politischen Interessenvertretungen Zugangsbarrieren gesenkt werden. Um eine gleiche Teilhabe von Frauen und Männer in der Politik zu garantieren, würden Paritätsregelungen in den brandenburgischen Wahlgesetzen fundamental zur Zielerreichung beitragen.

### **2.3.6. Landes- und Kommunalwahlgesetz**

In Brandenburg sind die Regelungen bezüglich der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für Mandate auf Landes- und Kommunalebene in den Wahlgesetzen normiert. Wie bereits festgestellt, ist die Frau in politischen Ämtern stark unterrepräsentiert. Fraglich ist daher, ob das Landes- und Kommunalwahlgesetz im Land Brandenburg eine verhältnismäßige Verteilung von Frau und Mann sicherstellt.

Leider finden sich in den genannten Gesetzen keine solchen Paritätsregelungen. Von einer rechtlichen Stärkung der Position der Frau kann demzufolge nicht ausgegangen werden. In der sprachlichen Ausgestaltung der brandenburgischen Wahlgesetze wird zudem keine geschlechtergerechte Sprache verwendet.

### **2.4. Zwischenfazit**

Erkennbar ist, dass das Land Brandenburg durch Regelungen verschiedenster Art bemüht ist, für eine Gleichstellung von Frau und Mann zu sorgen - auch im Bereich der Politik. Die rechtliche Durchsetzung der politischen Teilhabe von Frauen im Land Brandenburg gehört zum Verfassungsauftrag der Landesregierung, zudem wird dieser durch das LGG, den Koalitionsvertrag der Landesregierung, das Leitbild und das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm unterstützt. Basierend auf der geringen Teilnahme von Frauen am realpolitischen Geschehen lässt sich jedoch ableiten, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht den gewünschten Effekt erbringen.

### **3. Weitere Bundesländer**

Fehlende Geschlechterparität in der Politik ist nicht nur ein Problem Brandenburgs, sondern aller Bundesländer. Schließlich ist keines in der Position vorweisen zu können, dass es auf Landes- und/oder Kommunalebene über einen Frauenanteil von über 40 Prozent, geschweige denn eine paritätische Verteilung von 50 Prozent erreicht.

### **3.1. Gesetze**

Nichtdestotrotz gab es in einigen Bundesländern in den letzten Jahren vermehrt angeregte Diskussionen bezüglich etwaiger Änderungen der Landes- und Kommunalwahlgesetze, die eine Erhöhung des Frauenanteils in der Politik vorsehen. Einige Bundesländer - darunter Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg - haben in ihre Kommunalwahlgesetze sogenannte Soll-Regelungen eingefügt, wonach eine geschlechterparitätische Aufteilung der Wahlvorschläge angestrebt werden solle.<sup>45</sup> Verpflichtende Gesetze mit etwaigen Sanktionsmöglichkeiten hat jedoch bisher kein Bundesland verabschiedet.

### **3.2. Initiativen**

Außerhalb von Gesetzesinitiativen gab es zudem diverse gesellschaftspolitische Initiativen und Aktionen, die für einen größeren Frauenanteil in der Landes- und Kommunalpolitik kämpfen und werben. Hier eine beispielhafte Auflistung dieser Initiativen und Kampagnen: „Halbe Kraft reicht nicht“ (Baden-Württemberg, 2012), „Volle Kraft voraus“ (Baden-Württemberg, 2014), „Mehr Frauen in die Parlamente“ (Saarland, 2014), „Parité in den Parlamenten“ (Bayern, 2015).

Eine auffällige Steigung der politischen Teilhabe von Frauen war trotz dieser Bemühungen in den letzten Jahren jedoch nicht festzustellen.

### **3.3. Klagen**

Etwaige Klagen, die explizit ein Gesetz, welches die Förderung von Frauen in politischen Entscheidungsgremien zum Gegenstand hat, gab es bisher nicht. Dies liegt schlicht daran, dass noch kein derartiges Gesetz existiert, welches Gegenstand einer Klage sein könnte. Jedoch existiert seit 1994 das Gleichstellungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG. In Bayern ist 2015 darauf basierend eine Popularklage beim bayerischen Verfassungshof eingereicht worden.<sup>46</sup>

Eine solche Klage kann von einer Person erhoben werden, die durch die gerügte angegriffene Handlung nicht in eigenen Rechten verletzt wird, sondern gleichsam selbst für andere oder die Allgemeinheit handelt, jedoch ohne deren Auftrag. Grundsätzlich ist die Popularklage nur in Ausnahmefällen zugelassen, eine Ausnahme ist jedoch in der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) in Art. 98 S. 4 vorgesehen. Danach besteht für jede Person die Möglichkeit, Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgericht einzureichen. Von dieser Möglichkeit hat

---

<sup>45</sup> vgl. § 15 Abs. 4 KWG RLP; § 12 Abs. 1 S. 2 KWG Hessen.

das Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten“ 2016 Gebrauch gemacht und eine Klage eingereicht, die eine Prüfung der jetzigen Wahlgesetze hinsichtlich eines etwaigen Verfassungsverstoßes zum Gegenstand hat.

Die Klage stützt sich darauf, dass die Wahlgesetze die Beseitigung bestehender Nachteile verhindern würden und eine effektive Einflussnahme des Volkes auf die Staatsgewalt eingeschränkt werde.<sup>47</sup> Das Bündnis wird von der Staatsrechtlerin Frau Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Silke Laskowski vertreten, die bereits ein Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit von Parité-Gesetzen erstellt und für den Deutschen Juristinnenbund eine juristische Streitschrift zu diesem Thema verfasst hat.

Die Klage ist insoweit einmalig, als dass bisher kein Gericht zu diesem Thema ein abschließendes Urteil gefällt hat. Das Urteil des Bayerischen Verfassungshofes ist daher für den weiteren Verlauf der politisch-juristischen Diskussion um verpflichtende Geschlechterquotierungen in Wahlgesetzen von erheblicher Bedeutung.

Es ist mithin festzustellen, dass in jedem Bundesland Diskussionen über Geschlechterparität in politischen Entscheidungsgremien geführt werden, wobei jedoch in keinem der Bundesländer verbindliche gesetzliche Bestimmungen mit Sanktionsmöglichkeiten existieren.

#### **4. Verfassungswidrigkeit von Paritätsregelungen in Wahlgesetzen**

Außerhalb Deutschlands existieren in einigen Staaten bereits Gesetze, die eine ausgeglichene Frauen-Männer-Bilanz in politischen Entscheidungsgremien zum Ziel haben. Beispielsweise wurde in Frankreich die Verfassung um einen Passus ergänzt, der u.a. die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern per Gesetz vorschreibt.<sup>48</sup> Aufbauend auf dieser Verfassungsänderung ist im Jahr 2001 das Gesetz zur Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern, das sogenannte „Parité-Gesetz“, in Kraft getreten.

Ein Paritätsgesetz nach französischem Modell war auch in Deutschland bereits mehrfach Diskussionsthema in der juristischen Fachliteratur, wobei sich die herrschende Ansicht gegen eine Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes ausspricht. Vielmehr sieht die herrschende Ansicht in einem etwaigen Gesetz einen Verstoß gegen das Grundgesetz (GG). In diesem Zusammenhang diskutierte Verfassungspositionen sind Art. 20 Abs. 2 GG

---

<sup>47</sup> <https://www.aktionsbuendnis-parite.de/wie/>, Stand vom 04.01.18 um 14.32 Uhr.

<sup>48</sup> Verfassung der französischen Republik, abrufbar in deutscher Sprache unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/deutsch/8cb.asp#souveranitet>, Stand vom 04.01.18 um 14.34 Uhr.

(Demokratieprinzip), Art. 38 Abs. 1 GG (Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit), Art. 21 Abs. 1 GG (innerparteiliche Demokratie und Parteienfreiheit) sowie Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG (Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot).

#### **4.1 Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG)**

Das in Art. 20 Abs. 2 GG verankerte Demokratieprinzip setzt voraus, dass alle „Staatsgewalt vom Volke ausgeht“. Dies basiert auf dem Gedanken der Volkssouveränität und dient der Legitimation staatlicher Herrschaftsgewalt. Folglich handelt es sich bei der grundgesetzlichen Demokratie um eine repräsentative, die durch Wahlen legitimiert wird. Das Volk, folglich die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland, soll durch Parlamentswahlen stets präsent bleiben und daher repräsentiert werden.

#### **4.2. Wahlfreiheit, Wahlgleichheit (Art. 38 Abs. 1 GG)**

Eine weitere Ausprägung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 GG stellen die Wahlgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 GG dar. Nachfolgend soll ausschließlich auf die zwei betreffenden Grundsätze, die Wahlfreiheit und die Wahlgleichheit eingegangen werden. Der Grundsatz der Wahlfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 GG verlangt, dass die Wählerin und der Wähler in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung zu ihrer und seiner Wahlentscheidung finden und diese unverfälscht zum Ausdruck bringen kann.<sup>49</sup> Die Wählerinnen und Wähler müssen demnach in allen Verfahrensstadien einer Wahl gegen Zwang, Druck und gegen alle, die freie Willensentscheidung ernstlich beeinträchtigenden Beeinflussungen von staatlicher und nichtstaatlicher Seite geschützt sein.<sup>50</sup> Ferner darf die Entschließungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler nicht schon im Vorfeld der Wahl verengt werden. Der Grundsatz der Wahlfreiheit umfasst auch ein freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten.

#### **4.3. Innerparteiliche Demokratie, Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG)**

Die sogenannte innerparteiliche Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG besagt, dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss.<sup>51</sup> Art. 21 GG räumt den politischen Parteien verfassungsrechtlichen Status ein und weist ihnen die Aufgabe

---

<sup>49</sup> *Butzer* in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, Art. 38 Rn. 57.

<sup>50</sup> *ibd.*; BVerfGE 79, 161 (165 f.).

<sup>51</sup> *Kluth* in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, Art. 21 Rn. 153.

zu, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken.<sup>52</sup> Weiterhin verbürgt Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG die Freiheit der Gründung und Betätigung der Parteien.

#### **4.4. Diskriminierungsverbot, Gleichstellungsgebot (Art. 3 Abs. 2, 3 S. 1 GG)**

Art. 3 GG hat die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zum Ziel. Dieses Grundrecht wurzelt in der Würde des Menschen, weshalb ihm ein hohes Gewicht beizumessen ist.<sup>53</sup> Bei Art. 3 GG handelt es sich weiterhin nicht nur um einen Gleichheitsgrundsatz, sondern auch um eine Staatsaufgabe, die auf die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft und auf die Angleichung der Lebensverhältnisse, insbesondere durch den Abbau bestehender Nachteile zu Lasten von Frauen, abzielt.<sup>54</sup> Diese gleichberechtigte Teilhabe ist in politischen Entscheidungsgremien jedoch noch nicht gegeben.

#### **4.5. Verfassungsverstreit**

In Anbetracht der erläuterten Grundrechte, die bei einer gesetzlichen Quotierung von Wahllisten kollidieren, hat eine genaue Abwägung zwischen möglichen Eingriffen in die Wahlgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 GG) und in die Parteienfreiheit (Art. 21 GG) und dem Gleichstellungsgebot (Art. 3 GG) zu erfolgen.

#### **5. Zwischenfazit**

Deutschland stellt auf den ersten Blick ein sehr fortschrittliches und gleichstellungsbedachtes Land dar. Was die tatsächliche Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann anbelangt, sind jedoch starke Defizite, vor allem im Bereich der politischen Repräsentation der Frau, vorzuweisen. Es lässt sich feststellen, dass sowohl auf juristischer als auch auf politischer Ebene Paritätsregelungen bereits diskutiert werden. Im weiteren Verlauf des Gutachtens sollen sowohl die Wahlgesetze in Brandenburg auf ihren gleichstellungsfördernden Charakter analysiert, als auch die Verfassungsmäßigkeit etwaiger Paritätsregelungen untersucht werden.

---

<sup>52</sup> Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, Art. 21 Rn.

<sup>53</sup> ibd., Art. 3 Rn. 79.

<sup>54</sup> Laskowski; Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen.

#### **IV. These 1**

**Die brandenburgischen Wahlgesetze sind nicht gleichstellungspolitisch ausgerichtet und deshalb entsprechend überarbeitungsbedürftig.**

##### **1. Paritätsregelungen innerhalb der Brandenburgischen Wahlgesetze**

Im Rahmen der These 1 ist zu überprüfen, ob die brandenburgischen Wahlgesetze gleichstellungspolitisch ausgerichtet sind. Unter der Gleichstellung von Frau und Mann versteht man den Grundsatz der Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern.<sup>55</sup> Dabei handelt es sich auch um ein gleichberechtigtes Verhalten, wenn dieses unterschiedlich ist, jedoch, was Rechte, Leistungen, Pflichten und Chancen anbelangt, als gleichwertig angesehen werden kann.<sup>56</sup> Das lässt sich aus der Ergänzung des Gleichstellungsgrundsatzes der Verfassung entnehmen. Gemäß Art. 3 Abs. 2 GG fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Der Zweck dieser Norm ist die zukünftige Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter. Dies könnte durch gesetzliche Reglementierungen geschaffen werden, um bestehende Nachteile bezüglich eines Geschlechtes auszugleichen.<sup>57</sup> Im Land Brandenburg sind sowohl auf Landes-, als auch auf Kommunalebene Frauen in politischen Ämtern stark unterrepräsentiert, wodurch politische Entscheidungen vor allem durch Männer getroffen werden. Durch Regelungen bezüglich einer gleichmäßigen und geschlechtergerechten Positionsbesetzung könnte das Land Brandenburg bestehende Nachteile ausgleichen. Die Regelungen bezüglich der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für Mandate auf Landes- und Kommunalebene sind, wie bereits erwähnt, in den Wahlgesetzen normiert.<sup>58</sup> Weder durch das Landes- noch durch das Kommunalwahlgesetz wird durch Verhältnismäßigkeitsregelungen der geringen Aufstellung weiblicher Kandidaten entgegengetreten. Durch gesetzlich festgelegte Paritätsregelungen in den brandenburgischen Wahlgesetzen könnte dies geändert werden.

---

<sup>55</sup> EK, 100 Begriffe aus der Gleichstellungspolitik, S. 33.

<sup>56</sup> ibd. S. 32.

<sup>57</sup> BVerfGE 109, 64 (89).

<sup>58</sup> vgl. Kapitel III. 2.3.1. des Gutachtens.

## **2. Sprachliche Gestaltung der Brandenburgischen Wahlgesetze**

### **2.1. Geschlechtergerechte Sprache**

Sprache ist das wichtigste Kommunikationsmittel der Menschen. Dabei sollte darauf geachtet werden, geschlechtergerecht zu formulieren, indem Frauen und Männer gleichermaßen angesprochen werden. Da Sprache unser Denken beeinflusst, ist es besonders wichtig, darauf zu achten, nicht allein die maskuline Form bei Personenbezeichnungen innerhalb der Kommunikation oder eines Schrifttextes zu verwenden. Frauen müssen auch sprachlich sichtbar(er) gemacht werden. Sie in die maskuline Form mit einzubeziehen, ist nicht mehr zeitgemäß. Durch gendergerechte Sprache wird die Gleichstellung von Frauen und Männern zum Ausdruck gebracht, auch in Gesetzestexten. Dadurch wird signalisiert, dass sowohl Männer als auch Frauen fähig sind, die Aufgaben zu tätigen, stereotypen Rollenbildern wird entgegengetreten.

In den brandenburgischen Wahlgesetzen wird bis dato keine geschlechtergerechte Sprache verwendet. Vereinzelt wird auf geschlechtsneutrale Begriffe wie „Person“ (§ 6 II BbgLWahlG, § 9 BbgKWahlG) zurückgegriffen. Grundsätzlich wird jedoch eine maskuline Berufs-, Amts- und Funktionsbezeichnung verwendet.

Festzuhalten ist, die Verwendung geschlechtergerechter Sprache hat Auswirkungen auf den Kommunikationspartner oder die Kommunikationspartnerin und sollte verwendet werden.

### **2.2. Geschlechtergerechte Sprache innerhalb von Gesetzestexten**

Gesetzestexte sollten durch verständliche und klare Formulierungen gekennzeichnet sein.<sup>59</sup>

Auf der einen Seite könnte es durch die Verwendung geschlechtergerechter Sprache zu einer Verlängerung des Gesetzestextes kommen, wodurch er insgesamt weniger übersichtlich und verständlich wirken kann. Auf der anderen Seite sind materielle Gesetzestexte wie die Brandenburgischen Wahlgesetze nicht an eine bestimmte Personengruppe oder eine explizite Person gerichtet. Sie sind abstrakt und genereller Natur. Das bedeutet, dass für einen unbestimmten Personenkreis allgemeine und verbindliche Regelungen aufgestellt werden. Gerade aufgrund dieser Allgemeinverbindlichkeit sollte auf die Verwendung geschlechtergerechter Sprache geachtet werden.

Gemäß § 1 Abs. 2 Bundesgleichstellungsgesetz (BGG) sollen Gesetzesentwürfe die Gleichstellung von Männern und Frauen auch sprachlich zum Ausdruck bringen. § 13 LGG greift diese Formulierung auch für das Land Brandenburg auf. Das Bundesministerium für

---

<sup>59</sup> Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 112.

Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) hat zur sprachlichen Gestaltung von Gesetzestexten und Rechtsverordnungen entsprechende allgemeine Empfehlungen für geschlechter-gerechtes Formulieren abgegeben.<sup>60</sup> Diese sind aufgrund des empfehlenden Charakters nicht verbindlich: Zudem darf nach dem BMJV die grammatisch maskuline Form verallgemeinernd weiterhin verwendet werden, wenn das Geschlecht nicht bekannt oder für den jeweiligen Zusammenhang unwichtig ist.<sup>61</sup> Diese Kriterien erscheinen etwas fragwürdig, da materielle Gesetze eine abstrakt-generelle Wirkung haben und es aufgrund ihrer Allgemeinverbindlichkeit gerade nicht darauf ankommt, wer Adressatin bzw. Adressat ist oder genauer, welches Geschlecht die Adressatin bzw. der Adressat hat. Mithin kann das Geschlecht des Adressaten kein ausschlaggebendes Kriterium darstellen, innerhalb brandenburgischer Wahlgesetze gendergerechte Sprache zu verwenden oder nicht. Um einen Bezug sowohl zu den weiblichen als auch männlichen Adressaten herzustellen, sollte daher eine neutrale Formulierung oder die Beidnennung der Geschlechter angewendet werden. Gesetzesformulierungen, welche allein den männlichen Kandidaten oder den männlichen Wähler aufzeigen, fördern nicht die Identifikation von Frauen mit politischen Ämtern oder Bereichen, vielmehr schaffen sie eine Rechtsdistanz. Zudem wird eine Änderung des tradierten Rollenverständnisses erschwert.<sup>62</sup> Aus diesem Umstand geht hervor, dass es unerlässlich ist, innerhalb der Wahlgesetze sprachlich aufzuzeigen, dass die Positionen sowohl von einem Mann als auch einer Frau ausgeführt werden sollten. Anhand der Kriterien des BMJV ist eine geschlechtergerechte Sprache innerhalb der Wahlgesetze in Brandenburg zu empfehlen. Brandenburg hat in dem Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm II ebenso das Ziel der gleichen Teilhabechancen von Frauen und Männern durch die Maßnahme der Stärkung von Frauen in der Kommunal- und Landespolitik aufgestellt.<sup>63</sup> Durch eine geschlechtergerechte sprachliche Gestaltung der brandenburgischen Wahlgesetze würde dieser Ansatz gestärkt und gefördert werden. Abschließend ist noch einmal auf § 13 LGG zu verweisen, wonach die sprachliche

---

<sup>60</sup> ibd., Rn. 110 ff.

<sup>61</sup> ibd., Rn. 110.

<sup>62</sup> Wesian, Sprache und Geschlecht, SASI Heft 13, 2007, S. 26 f.; Samel, Einführung in die feministische Sprachwissenschaft, S. 112.

<sup>63</sup> MASGF, Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019, Ziel 5: Partizipation fördern – Gleiche Teilhabechancen von Frauen und Männern sowie faire Beteiligung an Entscheidungsprozessen, S. 36.



Gestaltung von Gesetzen und Rechtsvorschriften der Gleichstellung von Mann und Frau Rechnung tragen muss.

### **3. Änderung der brandenburgischen Wahlgesetze**

Für eine Änderung der brandenburgischen Wahlgesetze müsste das Land Brandenburg zuständig sein. Gemäß Art. 70 GG grundsätzlich das Land die Gesetzgebungskompetenz. Auch ist der Bund nicht aufgrund der ausschließlichen (Art. 71 GG) oder konkurrierenden (Art. 73 GG) Gesetzgebung zuständig. Mithin könnte das Land Brandenburg sowohl das Landes- als auch das Kommunalwahlgesetz ändern.

### **4. Zwischenfazit**

Es lässt sich feststellen, dass die brandenburgischen Wahlgesetze bis jetzt nicht gleichstellungspolitisch ausgerichtet sind. Sowohl mögliche Wahllistenquotierungen, als auch geschlechtergerechte Formulierungen sollten, um eine annähernd vergleichbare Partizipationsmöglichkeit von Frauen und Männern in der Politik zu schaffen, in die Brandenburgischen Wahlgesetze aufgenommen werden.

## V. These 2

**Parität wird durch bestehende Regelungen in Brandenburg weder direkt befördert noch ausdrücklich verhindert.**

### 1. Politische und gesetzliche Reglementierungen

Die Durchsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann in Brandenburg ist nicht allein durch die Landesverfassung gesichert. Im Laufe der Jahre ist erkannt worden, dass gesetzliche Reglementierungen zur Gleichstellung nicht automatisch auch deren Umsetzung bedeuten. 2011 hat die Landesregierung in Brandenburg, wie bereits erwähnt,<sup>64</sup> das erste gleichstellungspolitische Rahmenprogramm entworfen, welches sich als ein gutes Instrument der Landesregierung darstellte, die Geschlechtergerechtigkeit und den Abbau von strukturellen geschlechterspezifischen Benachteiligungen in allen gesellschaftlichen Bereichen und Politikfeldern zu fördern.<sup>65</sup> Das Rahmenprogramm wurde bis 2019 verlängert, ausgebaut und konkretisiert. Im Rahmenprogramm verankert ist die Stärkung der Position der Frau in der Politik<sup>66</sup>, ebenso wie die Kontrolle bestehender gesetzlicher Regelungen und ihre Auswirkungen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern.<sup>67</sup> Auch im Leitbild der Landesregierung Brandenburg „Gleiche Chancen für Frauen und Männer“<sup>68</sup> aus dem Jahr 2016 ist aufgeführt, dass sich die Landesregierung Brandenburg dafür einsetzt, Frauen und Männern gleiche Chancen in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Soziales, Bildung und Politik zu ermöglichen.<sup>69</sup> Nicht ausdrücklich formuliert ist, wie die verschiedenen Ziele der Landesregierung erreicht werden sollen. Um in der Politik sowohl die Chancengleichheit wie auch die Gleichstellung von Frau und Mann zu sichern, könnten Paritätsregelungen in den Wahlgesetzen eingeführt werden.

Dafür müsste jedoch ein Geschlecht durch die Normen der brandenburgischen Wahlgesetze benachteiligt werden. Die brandenburgischen Wahlgesetze weisen bis jetzt keine Regelungen

---

<sup>64</sup> vgl. Kapitel III. 2.3.6. des Gutachtens.

<sup>65</sup> MASGF, Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019, S.2.

<sup>66</sup> MASGF, Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019, Ziel 1: „Typische Frau- typisch Mann?!“ – Rollenbilder verändern und Vielfalt ermöglichen , S. 14.

<sup>67</sup> MASGF, Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms für das Land Brandenburg 2015-2019, Ziel 5: Partizipation fördern – Gleiche Teilhabechancen von Frauen und Männern sowie faire Beteiligung an Entscheidungsprozessen, S. 36.

<sup>68</sup> [http://www.masgf.brandenburg.de/media\\_fast/4055/dev\\_Faltblatt-GPR\\_6s\\_v04.pdf](http://www.masgf.brandenburg.de/media_fast/4055/dev_Faltblatt-GPR_6s_v04.pdf), Stand vom 06.01.18 um 13.22 Uhr.

<sup>69</sup> vgl. Kapitel III. 2.3.4. des Gutachtens.

einer anteilmäßigen geschlechtlichen Verteilung von Kandidaten oder Kandidatinnen auf. Weder dürfen bestimmte Positionen nur von einem Geschlecht besetzt werden, noch ist eine Quote für das benachteiligte Geschlecht innerhalb der Wahlgesetze in Brandenburg verankert. Direkt ist durch die Normen der brandenburgischen Wahlgesetze keine Benachteiligung eines Geschlechtes erkennbar.

Wird jedoch der Frauen- und Männeranteil im Landesparlament oder in den Kommunalvertretungen verglichen, fällt schnell auf, dass nicht von einer angemessenen Verteilung der Kandidaturen gesprochen werden kann.<sup>70</sup> Durch den über 50 Prozent liegenden weiblichen Bevölkerungsanteil lässt sich gesellschaftspolitisch nicht erklären, warum nur so wenige Frauen in politischen Entscheidungspositionen im Land Brandenburg vertreten sind. Eine angemessene Verteilung von Frauen und Männern in nach den brandenburgischen Wahlgesetzen gewählte politische Entscheidungsgremien wird zwar nicht ausdrücklich verhindert. Das Land Brandenburg hat jedoch auch nicht die verfassungsrechtlich verankerte Pflicht wahrgenommen, für die Gleichstellung von Frau und Mann zu sorgen.

## **2. Kumulieren und Panaschieren**

Möglicherweise ist dem auf Kommunalebene entgegenzuhalten, dass die Wählerinnen und Wähler von Kommunalvertretungen, Stadtverordnetenversammlungen oder Kreistagen durch ihre Stimmvergabe einzelne Personen besonders fördern können. Im Land Brandenburg besteht nach dem BbgKWahlG die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschieren. Gemäß § 43 Abs. 3 S. 1 BbgKWahlG kann bei der Wahl einer Kandidatin bzw. eines Kandidaten oder einer Liste bis zu drei Stimmen gegeben werden (kumulieren). Ebenso besteht nach § 43 Abs. 3 S. 2 BbgKWahlG die Option, die Stimmen Bewerberinnen und Bewerbern verschiedener Wahlvorschläge zu geben (panaschieren). Durch das „Häufen“ oder „Mischen“ der Stimmen könnten von den Wählerinnen und Wählern vor allem Frauen unterstützt werden. Die meist in geringer Anzahl aufgestellten Kandidatinnen könnten so hervorgehoben werden. Eine Sammlung der Stimmen und somit der Einzug in eine politische Vertretung wären wahrscheinlicher. Durch das Instrument des Kumulierens und Panaschierens könnte das brandenburgische Kommunalwahlgesetz eine Stärkung benachteiligter Personengruppen fördern. In der Praxis ist dem jedoch entgegenzuhalten, dass nur etwa die Hälfte der Wählerinnen und Wähler diese besondere Wahlmöglichkeit nutzt.<sup>71</sup> Das Panaschieren und

---

<sup>70</sup> vgl. Kapitel III. 2. des Gutachtens.

<sup>71</sup> vgl. Lukoschat/Belschner, Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, S. 16.

Kumulieren wirkt mithin unterstützend, die Position der Frau in der Politik im Land Brandenburg zu fördern. Auch sollte auf diese Instrumente in der Bevölkerung aufmerksam gemacht werden, damit eine Einflussnahme nach den jeweiligen politischen Vorstellungen der Wählerinnen und Wähler vorgenommen werden kann. Für eine chancen- und gleichstellungsgerechte Wahrnehmung von Frau und Mann sind diese Faktoren innerhalb der Wahlgesetze in Brandenburg allein jedoch nicht ausreichend.

### **3. Zwischenfazit**

Eine Ergänzung der Wahlgesetze in Bezug auf eine angemessene Aufstellung der parteiinternen Wahllisten scheint notwendig, um die politische Position der Frau in Brandenburg zu fördern.

Unterstrichen wird diese Notwendigkeit auch auf politischer Ebene, durch das Ziel einer stärkeren politischen Partizipation von Frauen im gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm I und II und im Leitbild der Landesregierung Brandenburg.

## **VI. These 3**

### **Um Parität in der Politik zu erreichen, bedarf es konkreter Gesetzesänderungen mit Sanktionsregelungen.**

Zu prüfen ist, ob es konkreter Gesetzesänderungen mit Sanktionsmöglichkeiten bedarf, um 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechts eine geschlechterparitätische Verteilung in der Politik herzustellen.

Es ist zunächst festzustellen, dass es verschiedene Möglichkeiten von Gesetzesänderungen gibt, um Geschlechterparität in der Politik zu erreichen. So kann es sich um eine Änderung der Landesverfassung des jeweiligen Bundeslandes oder auch eine Grundgesetzänderung des Art. 3 GG handeln. Vorliegend soll vor allem die rechtliche Möglichkeit von Gesetzesänderungen der brandenburgischen Wahlgesetze, genauer des BbgLWahlG und des BbgKWahlG, untersucht werden.

#### **1. Gesetzesänderungen ohne Sanktionsmöglichkeit (Soll-Regelungen)**

Wahlgesetze können dahingehend geändert werden, als dass bereits in den Vorschriften über die Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten auf eine geschlechterparitätische Verteilung hingewiesen und diese festgeschrieben wird.

Vorliegend ist die Rede von sogenannten Soll-Regelungen. Als eine Soll-Regelung wird eine Rechtsnorm bezeichnet, die ein Tun oder Unterlassen für den Regelfall vorsieht, aber nicht zwingend ist. Ein Verstoß gegen die Soll-Regelung hat daher, soweit nicht bestimmt, keine Unwirksamkeit oder Anfechtbarkeit des Rechtsvorgangs zur Folge.

Etwaige Soll-Regelungen existieren bereits in einigen Kommunalwahlgesetzen verschiedener Bundesländer.

So heißt es beispielsweise in § 15 Abs. 4 des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetzes:

*„Frauen und Männer sollen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein (Geschlechterparität). Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge sind die Parteien und Wählergruppe aufgefordert, Geschlechterparität anzustreben. (...)“.* Ähnliche Vorschriften existieren auch im hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz.

##### **1.1. Rechtmäßigkeit von Soll-Regelungen**

Die Rechtmäßigkeit etwaiger gesetzlicher Regelungen ist unter Bezugnahme auf die Brandenburgische Landesverfassung und das Grundgesetz zu überprüfen. Regelungen sind rechtmäßig, wenn sie keinen Gesetzesverstoß darstellen und daher nicht rechtswidrig sind.

Fraglich ist, ob Soll-Regelungen ohne Sanktionsmöglichkeit - wie sie bereits in Kommunalwahlgesetzen einiger Länder existieren - verfassungswidrig sind und gegen das Grundgesetz verstoßen. Eine Maßnahme ist verfassungswidrig, wenn sie in den Schutzbereich eines Grundrechts eingreift und der Eingriff weiterhin nicht gerechtfertigt ist. Als Verfassungsverstoß kommt vorliegend ein Verstoß gegen die Wahlgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 GG und ein Verstoß gegen die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG in Betracht.

#### **1.1.1. Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 BbgVerf (Wahlrechtsgrundsätze)**

Möglicherweise stellen Soll-Vorschriften ein Verstoß gegen die Wahlgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 GG dar. Die Wahlrechtsgrundsätze gelten gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG als objektives Recht schließlich auch für Wahlen auf Landes- und Kommunalebene.<sup>72</sup> Danach muss auch in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Zudem sind die Wahlgrundsätze auch in Art. 22 Abs. 3 BbgVerf niedergeschrieben.

Fraglich ist jedoch, ob bereits ein Eingriff in Art. 38 Abs. 1 GG vorliegt. Ein Grundrechtseingriff ist nach dem modernen Eingriffsbegriff jedes staatliche Handeln, das dem einzelnen Menschen ein Verhalten, welches in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.<sup>73</sup> Hier kommt lediglich ein Eingriff in den Schutzbereich der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit in Betracht.<sup>74</sup> Quotenregelungen der oben genannten Art stellen jedoch keinen Eingriff dar, da sie nicht verpflichtend sind. Schließlich handelt es sich um eine nicht bindende Soll-Regelung. Mithin liegt kein Eingriff vor.

#### **1.1.2. Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 GG (Parteienfreiheit)**

Ein Verstoß gegen die grundgesetzlich garantierte Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG durch Soll-Regelungen, die zu geschlechterparitätischen Wahllisten in Kommunal- und Landeswahlen ermutigt, stellt keinen verfassungsrechtlich relevanten Eingriff dar. Grund hierfür ist der nicht-zwingende Charakter und fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbefolgung der Soll-Vorschrift.

---

<sup>72</sup> *Pieroth* in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, Art. 38 Rn. 2.

<sup>73</sup> BVerfGE 105, 279 (299 f.); *Jarass* in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar., Vorb. Art. 1 Rn. 25.

<sup>74</sup> vgl. Kapitel III. 4.2. des Gutachtens.

### **1.1.3. Verstoß gegen Art. 20 Abs. 2 GG (Demokratieprinzip)**

Aufgrund bereits oben genannter Argumente haben derartige Bestimmungen in Wahlgesetzen auch hinsichtlich des allgemeinen Demokratieprinzips keine Eingriffsqualität.

Ein Verfassungsverstoß ist schließlich nicht ersichtlich.

## **1.2. Gleichstellungspolitische Wirksamkeit von Soll-Regelungen**

Da weder landes- noch bundesrechtlich Bedenken hinsichtlich etwaiger Quotenregelungen mit Soll-Charakter bestehen, bleibt jedoch die Frage, ob diese auch ausreichend sind, um tatsächliche Geschlechterparität in der Politik auf Landes- und Kommunalebene zu erreichen. Hierbei lohnt sich ein Blick in andere Bundesländer, die bereits ähnliche Vorschriften zumindest in ihre Kommunalwahlgesetze eingeführt haben.

### **1.2.1. Rheinland-Pfalz**

Um den Frauenanteil in kommunalen Vertretungskörperschaften zu erhöhen, hat der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber mit dem „Sechzehnten Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes“ (KWG RLP) vom Mai 2013 u.a. die gesetzliche Grundlage für einen Paritätsbericht geschaffen. Diese Regelungen stehen im engen Zusammenhang mit weiteren, in das Kommunalwahlgesetz eingefügten Bestimmungen, welche den Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften erhöhen sollen. Hierzu zählt die gesetzliche Aufforderung an Parteien und Wählergruppen, bereits bei Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben und gezielt Informationen zu diesem Thema zu verbreiten.<sup>75</sup>

Nach § 15 Abs. 4 KWG RLP soll bei der Aufstellung und Verbindung von Wahlvorschlägen Geschlechterparität angestrebt werden. Weiterhin soll nach Art. 73 Abs. 3 KWG RLP die Landesregierung dem Landtag spätestens ein Jahr nach öffentlicher Bekanntmachung der Wahlergebnisse einen Paritätsbericht zu den Wahlen vorlegen. Sinn eines Paritätsberichtes ist, die Ursachen für eine geringe politische Teilhabe von Frauen zu analysieren und anschließend zu beheben.

Der erste Paritätsbericht der Landesregierung wurde im Juli 2015, knapp ein Jahr nach den allgemeinen Kommunalwahlen im Mai 2014 veröffentlicht. Es ist jedoch zu erwähnen, dass die Paritätsstatistik der Bewertung der Chancen der Geschlechter bei Verhältnis- und nicht bei Mehrheitswahlen dient.

---

<sup>75</sup> siehe Rheinland-Pfalz, Erster Paritätsbericht, S. 3.

Laut Paritätsbericht ist der Frauenanteil in den kommunalen Parlamenten nach Einführung der Soll-Regelung im Zeitraum von 2009 bis 2014 um lediglich 1,4 Prozent gestiegen.<sup>76</sup> Die wesentlichen Ursachen liegen gemäß Bericht nicht im Aufstellungsverfahren von Bewerberinnen, sondern in einem diesem Prozess zeitlich vorgelagerten Bereich.<sup>77</sup>

Im Weiteren geht der Bericht auf die Rolle der politischen Parteien und der Wählergruppen als sogenannte „Schlüsselfunktion“ bei der Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber ein. Hierbei wird „insbesondere“ empfohlen, deren Mitgliederstrukturen und Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe von Frauen zu erforschen. Der erste Paritätsbericht eines Bundeslandes überhaupt verdeutlicht schließlich, dass die Aufforderung zur Umsetzung von Geschlechterparität auf Wahllisten ohne Sanktions- oder verpflichtendem Charakter zu keiner erheblichen Steigerung des Frauenanteils in politischen Entscheidungsgremien führt.

### **1.2.2. Baden-Württemberg**

In § 9 Abs. 6 des baden-württembergischen Kommunalwahlgesetzes ist eine Soll-Regelung seit 2013 wie folgt gegeben:

*„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags.“*

Auch in Baden-Württemberg ist trotz derartiger Aufforderungen zur Geschlechterparität auf Wahllisten im Kommunalwahlgesetz kein erheblicher Anstieg, geschweige denn eine gleichberechtigte Teilhabe (50 Prozent) von Frauen in kommunalen Entscheidungsgremien ersichtlich. Bei den Kommunalwahlen 2014 stieg der Frauenanteil in den Gemeinderäten um knapp 2 Prozent und in den Kreistagen um knapp 3 Prozent.<sup>78</sup> Obwohl hierzu keine ausreichenden Daten vorliegen, kann an dieser Stelle davon ausgegangen werden, dass ein auffälliger Aufwärtstrend des Frauenanteils ausbleiben wird.

---

<sup>76</sup> ibd., S.28.

<sup>77</sup> ibd., S.4.

<sup>78</sup> vgl. Lukoschat/Belschner; Ein Wegweiser zu Parität in der Politik, S. 23.



### **1.2.3. Zwischenfazit**

Gesetzliche Regelungen, die zu Geschlechterparität in der Politik bzw. auf Wahllisten auffordern, sind ein gut gemeinter erster Schritt in die richtige Richtung. Jedoch zeigen die Beispiele aus den Bundesländern, die entsprechende Regelungen bereits eingeführt haben, dass die erhofften Resultate - Geschlechterparität in der Politik - ausbleiben. Nichtsdestotrotz ist die gesetzliche Implementierung der Regelungen in Wahlgesetzen verfassungs- und landesrechtlich nicht sehr problematisch. Ihre Wirksamkeit bleibt jedoch fraglich.

## **2. Gesetzesänderung mit Sanktionsmöglichkeiten**

Verpflichtende Regelungen in Wahlgesetzen mit Sanktionsmöglichkeiten wurden bereits in einigen Studien verfassungs- und kommunalrechtlich begutachtet.<sup>79</sup> Gegenstand dieser Gutachten war es stets, festzustellen, ob zwingende Regelungen, durch welche Parteien oder Wählergruppen verpflichtet werden, Wahllisten paritätisch mit 50 Prozent Frauen und 50 Prozent Männern zu besetzen, verfassungskonform sind. Weiterhin auch, ob Sanktionsregelungen bei Nichtbeachtung der Quotierung verfassungskonform wären. In Betracht kommende Sanktionen sind hierbei zum einen die Streichung oder Kürzung der Parteienfinanzierung und zum anderen die Nicht-Zulassung der Wahllisten der jeweiligen Partei oder Wählergruppe zur Wahl. Nachfolgend soll jedoch nur auf die Verfassungsmäßigkeit gesetzlich verpflichtender Regelungen eingegangen werden.

Eine verpflichtende Frauenquote ist im deutschen Wahlrecht weder auf Landes- noch auf Bundesebene verankert. Auch scheint der Gedanke an eine mögliche Gesetzesänderung häufig unter Juristinnen und Juristen Unruhe auszulösen. Gegenstand der Diskussion ist eine etwaige Verfassungswidrigkeit derartiger Regelungen in den Wahlgesetzen der Bundesrepublik. Nichtsdestotrotz ist hierbei anzumerken, dass derartige Regelungen international nicht neu und bereits in einigen Ländern seit Jahren verfassungskonformer Bestandteil des Wahlrechts sind (vgl. hierzu Kap. 4).

### **2.1. Rechtmäßigkeit verpflichtender Parité-Gesetze mit Sanktionsmöglichkeit**

Die Rechtmäßigkeit derartiger gesetzlicher Regelungen ist unter Bezugnahme auf die brandenburgische Landesverfassung sowie auf das Grundgesetz zu überprüfen.

---

<sup>79</sup> vgl. *Laskowski*; Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen; Gassner, Neusüß, Viezens, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwingenden paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg.

### **2.1.1. Betroffene Verfassungsnormen**

Durch etwaige Gesetze mit verpflichtenden Charakter und Sanktionsmöglichkeiten in brandenburgischen Wahlgesetzen werden verschiedene Verfassungsnormen betroffen sein, die nachfolgend erläutert werden sollen.

#### **2.1.1.1. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 BbgVerf (Wahlrechtsgrundsätze)**

Die in Art. 38 Abs. 1 GG normierten Wahlrechtsgrundsätze gelten nach dem Wortlaut zwar nur ausdrücklich für die Wahl der Abgeordneten zum Deutschen Bundestag, jedoch haben die Grundsätze objektiven Rechtscharakter und gelten nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG weiterhin auch für Wahlen in Ländern, Kreisen und Gemeinden. Schließlich sind die Wahlgrundsätze auch in der brandenburgischen Landesverfassung in Art. 22 Abs. 3 BbgVerf verankert.

Diese Wahlgrundsätze könnten durch verpflichtende Regelungen bezüglich geschlechterparitätischer Quoten im Kommunal- und Landeswahlgesetz verletzt werden. Vorliegend sind insbesondere die Wahlfreiheit und die Wahlgleichheit<sup>80</sup> betroffen.

Durch verpflichtende Paritätsregelungen in Wahlgesetzen wird das Wahlvorschlagsrecht beschränkt, da die Parteien nicht mehr frei entscheiden könnten, welche Kandidatin oder welchen Kandidaten sie auf welchen Listenplatz aufstellen.<sup>81</sup> Schließlich umfasst der Grundsatz der Wahlfreiheit auch ein freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten.

#### **2.1.1.2. Art. 21 Abs. 1 GG (Parteienfreiheit)**

Vorgaben zu Inhalt und Art von Wahllisten könnten weiterhin einen Eingriff in die aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG garantierte Betätigungsfreiheit der Parteien darstellen. Art. 21 GG ist jedoch nur auf Parteien anwendbar. Parteien sind in § 2 Parteiengesetz (PartG) legal definiert. Ausgeschlossen vom Parteibegriff sind Rathausparteien, Wählergruppen und Kommunalparteien, die nur eine kommunalpolitische bzw. verwaltungspolitische Wirkung entfalten.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> vgl. Kapitel III. 4.2. des Gutachtens.

<sup>81</sup> vgl. *Hahlen* in: Scheiber, BWahlG, Kommentar, § 27 Rn. 14; in der älteren Literatur: Ebsen, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetze, JZ 1989, 553 ff.

<sup>82</sup> BVerfGE 2, 1, (76); 11, 266 (267).

### **2.1.2. Rechtfertigung des Eingriffs**

Fraglich ist, ob etwaige Eingriffe in Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 21 GG bedingt durch eine verpflichtende Regelung zur Quotierung von Wahllisten gerechtfertigt wären. Dazu ist die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, hier eines etwaigen Gesetzes, zu prüfen. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt unter folgenden Aspekten: Legitimer Zweck, Erforderlichkeit, Geeignetheit der Maßnahme und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

#### **2.1.2.1. Legitimer Zweck**

Verpflichtende gesetzliche Quotierungen in Wahlgesetzen müssten zunächst einen legitimen verfassungsmäßigen Zweck verfolgen. Dieser Zweck läge vorliegend in der Erfüllung des Gleichstellungsgebotes des Staates aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Das Gleichstellungsgebot besagt, dass der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Schließlich ist der Staat dazu verpflichtet, auf die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung hinzuwirken.<sup>83</sup> Aufgrund der fehlenden Repräsentanz von Frauen in brandenburgischen landes- und kommunalpolitischen Entscheidungsgremien wäre es daher ein legitimes Ziel, wenn die Gesetzgeber und Gesetzgeberinnen die Beseitigung der Unterrepräsentanz durch ein Gesetz anstreben und verfolgen.

#### **2.1.2.2. Geeignetheit**

Die Maßnahme - Änderung des Wahlgesetzes hinsichtlich verpflichtender Geschlechterquoten für Wahllisten - müsste zudem auch geeignet sein, den o.g. legitimen Zweck zu erreichen. Hiervon kann vorliegend ausgegangen werden, da verpflichtende Quoten sowohl in der Privatwirtschaft, als auch international in der Politik erfolgreich den Frauenanteil gesteigert haben.

#### **2.1.2.3. Erforderlichkeit**

Fraglich ist, ob etwaige gesetzliche Regelungen auch erforderlich sind. Dies ist dann der Fall, wenn kein gleich wirksames, milderer Mittel zur Zweck- bzw. Zielerreichung zur Verfügung steht. Der Staat hat sich folglich auf ein „Interventionsminimum“ zu beschränken.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> BVerfGE 109, 64 (89).

<sup>84</sup> Reuter in: Jura 2009, 511, (513).

Hier kann argumentiert werden, dass freiwillige Soll-Bestimmungen auch ihren Zweck erfüllen, indem sie die Parteien und Wählergruppen auf eine geschlechterparitätische Aufstellung der Wahllisten bzw. Wahlvorschläge hinweisen bzw. es ihnen nahelegen. Wie jedoch bereits angeführt, haben gesetzliche Aufforderungen ohne verpflichtenden Charakter in der Vergangenheit sowohl auf Bundes- (Privatwirtschaft), als auch Kommunalebene (Kommunalwahlgesetze) zu keinem vielversprechendem Erfolg und Anstieg des Frauenanteils geführt.<sup>85</sup>

Die Maßnahme ist folglich auch erforderlich, da kein mildereres, gleich effektives Mittel zur Verfügung steht.

#### **2.1.2.4. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne**

Fraglich ist, ob die Maßnahme auch angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Die Angemessenheit einer etwaigen staatlichen Maßnahme, hier einem Gesetz, ist stets dann gewahrt, wenn die Grundrechtseingriffe nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Vorliegend ist hinsichtlich einer Quotierung der Wahllisten zu Kommunalwahlen eine Verhältnismäßigkeit zumindest dahingehend anzunehmen, als dass der Eingriff in die Wahlrechtsfreiheit im schonenden Ausgleich steht, da in Brandenburg auf kommunaler Ebene gemäß § 43 Abs. 3 BbgKWahlG kumuliert und panaschiert werden kann und die Wählerinnen und Wähler daher weiterhin Einfluss auf die Wahllisten haben können. Mithin kann der Gesetzgeber auch bei starren Wahllisten, bei denen kein Kumulieren und Panaschieren gestattet ist, Abweichungen von den Wahlrechtsgrundsätzen zulassen, wenn der Verfassung hierfür eine ausreichende Ermächtigung zu entnehmen ist und wenn diese Abweichung zur Sicherung der mit einer demokratischen Wahl verfolgten staatspolitischen Ziele geboten sind.<sup>86</sup> Durch Parité-Gesetze wird nicht nur dem Gleichstellungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, sondern auch dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG Rechnung getragen. Schließlich setzt das Demokratieprinzip voraus, dass alle „Staatsgewalt vom Volke ausgeht“. Dies basiert auf dem Gedanken der Volkssouveränität und dient der Legitimation staatlicher Herrschaftsgewalt. Folglich handelt es sich bei der grundgesetzlichen Demokratie um eine repräsentative, die durch Wahlen legitimiert wird. Das Volk - Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland - soll durch Parlamentswahlen stets präsent bleiben und daher

---

<sup>85</sup> vgl. Kapitel III. 1.2.3. des Gutachtens.

<sup>86</sup> Klein in: Maunz/Düring, GG, Kommentar, Art. 38 Rn. 85.

auch angemessen repräsentiert werden. Dies hat zu bedeuten, dass das Volk auch hinsichtlich der Geschlechterverteilung angemessen repräsentiert werden muss.

#### **2.1.2.5. Zwischenergebnis**

Trotz verfassungsrechtlich relevanter Eingriffe in die Wahlgrundsätze aus u.a. Art. 38 Abs. 1 GG, sowie in die Parteienfreiheit aus Art. 21 GG sind gesetzlich verpflichtende Quotierungen verfassungsmäßig. Diese Beurteilung beruht auf der zuvor erläuterten Verhältnismäßigkeitsprüfung, wobei dem Ziel der Maßnahme erhebliche Bedeutung beigemessen wird, da es der Umsetzung des Gebots zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 GG und dem Prinzip der repräsentativen Demokratie aus Art. 20 Abs. 2 GG dient.

### **2.2 Verpflichtende Paritätsregelungen für die Position der Beigeordneten**

Möglicherweise könnten auch innerhalb der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKV) verpflichtende Paritätsregelungen eingeführt werden. Auf Kommunalebene unterstehen dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin gemäß §§ 59 f BbgKV unmittelbar die Beigeordneten. Beigeordnete<sup>87</sup> sind Beamte auf Zeit, welche in kreisangehörigen Gemeinden *„mit mehr als 15.000 Einwohnern und [in] kreisfreien Städten“*<sup>88</sup> gewählt werden können. *„Die Beigeordneten werden auf Vorschlag des hauptamtlichen Bürgermeisters von der Gemeindevertretung auf die Dauer von acht Jahren gewählt“*.<sup>89</sup> In diesen Prozess ist allein die Gemeindevertretung, nicht aber die Einwohner der kreisangehörigen Gemeinde oder der kreisfreien Städte einbezogen. Möglicherweise könnten Paritätsregelungen für das Amt der Beigeordneten aufgestellt werden. Wie bereits erläutert, ist die politische Beteiligung von Frauen auf Kommunalebene in Entscheidungsgremien sehr gering.<sup>90</sup> Der oder die Beigeordnete ist nicht direkt einem Entscheidungsgremium angehörig, doch wird die Arbeit unmittelbar für den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin in dem übertragenen Teilbereich der Verwaltung ausgeführt. Die Position der Beigeordneten ist zur Entlastung des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin sehr wichtig.

---

<sup>87</sup> Der Begriff der Beigeordneten wird im Folgenden als gendergerecht verwendet.

<sup>88</sup> vgl. § 59 Abs. I BbgKVerf.

<sup>89</sup> vgl. § 60 Abs. I BbgKVerf.

<sup>90</sup> vgl. Kapitel III. 2.2. des Gutachtens.

### **2.2.1 Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 BbgVerf (Wahlrechtsgrundsätze)**

Für Paritätsregelungen bei der Aufstellung von Beigeordneten spricht die zentrale Stellung des oder der Beigeordneten im politischen Kommunalsystem. Zudem werden Beigeordnete von der Gemeindevertretung gewählt. Auch bei verpflichtenden Paritätsvorschriften würde nicht in die grundgesetzlich verankerten Wahlgrundsätze aus Art. 38 Abs. I GG der Wähler und Wählerinnen eingegriffen werden.

### **2.2.2. Art. 21 Abs. 1 GG (Parteienfreiheit)**

Eine freie Stelle der Beigeordneten muss gemäß § 60 Abs. II BbgKVerf öffentlich ausgeschrieben werden, wodurch der Bewerbungseingang nicht von etwaigen Parteilisten abhängig ist. Mithin würden Paritätsregelungen für Beigeordnete auch die Parteifreiheit gemäß Art. 21 I 2 GG unberührt lassen.

### **2.2.3. Zwischenfazit**

Es lässt sich feststellen, dass verpflichtende Paritätsregelungen in Bezug auf Beigeordnete nicht mit dem Grundgesetz kollidieren. Vielmehr wird die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frau und Mann gemäß Art. 3 Abs. II GG gefördert. Regelungen bezüglich einer angemessenen Verteilung von Frau und Mann in der Position der Beigeordneten sind mithin durch Art. 3 Abs. II GG gerechtfertigt.

## **2. Wirksamkeit verpflichtender Parité-Gesetze mit Sanktionsmöglichkeit**

Die Wirksamkeit verpflichtender Quoten-Regelungen in Wahlgesetzen kann mangels vorliegender Parité-Regelungen nicht abschließend festgestellt werden. Jedoch kann hier auf die Privatwirtschaft verwiesen werden, die nach jahrelangen freiwilligen Quoten erst nach Einführung der verpflichtenden Frauenquote einen erheblichen Anstieg des Frauenanteils auf Aufsichtsratsebene verzeichnet hat. Weiterhin ist festzustellen, dass die freiwilligen parteiinternen Quoten der im Bundestag vertretenen Parteien, außer von FDP und AfD, zu keinem immensen Anstieg des Frauenanteils in der Politik geführt haben. Zumindest haben freiwillige Quoten keine 50-Prozent-Frauenteilhabe zur Folge. Mit Blick auf Frankreich, wo sich der Frauenanteil in Kommunalparlamenten seit Einführung des Parité-Gesetzes von 26 auf 48 Prozent erhöht hat<sup>91</sup>, kann daher nur spekuliert werden, ob verpflichtende gesetzliche

---

<sup>91</sup> <http://frauen-macht-politik.de/aktuelles/archiv-schwerpunktthemen/schwerpunktthemaparite0.html>, Stand vom 07.01.18 um 16.40 Uhr.

Regelungen ihr gewünschtes Ziel - eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in politischen Entscheidungsgremien - erreichen können.

## **VII. Fazit**

Das Land Brandenburg setzt sich bis jetzt durch verschiedene politische sowie gesetzliche Vorgaben und Projekte für die Gleichstellung von Mann und Frau ein. Dies ist jedoch vor allem im politischen Sektor nicht ausreichend. Der geringe Anteil von Politikerinnen zeigt dies sehr deutlich, speziell auf kommunaler Ebene. Durch Soll-Regelungen in den brandenburgischen Wahlgesetzen würde auf die ungleiche Verteilung von Frau und Mann aufmerksam gemacht werden. Aus anderen Bundesländern ist jedoch auch erkennbar, dass die Zahl der weiblichen Abgeordneten damit nicht deutlich gestiegen ist. Der Grund: durch den freiwilligen Charakter der Vorschriften wird die Einhaltung dieser nicht gefördert. Des Weiteren gibt es keine Sanktionsmaßnahmen bei Nichteinhaltung der Vorschriften. Soll-Regelungen könnten daher ein erster Schritt in eine gleichstark geführte Politik von Frau und Mann darstellen. Effektiver wären jedoch verpflichtende gesetzliche Vorschriften. Das Gutachten kommt des Weiteren zu dem Ergebnis, dass verpflichtende Paritätsregelungen verfassungskonform wären. Sie kämen dem Demokratieprinzip nach; zudem scheint der Eingriff in die kollidierenden Grundrechte verhältnismäßig.

Das Land Brandenburg hat sich zum Ziel gesetzt, die politische Position der Frau zu stärken und auszubauen. Nur durch eine Änderung der Wahlgesetze mit verpflichtenden Paritätsregelungen kann dieses Ziel tatsächlich erreicht werden. Mit der Einführung verpflichtender Paritätsregelungen, welche Durchsetzungscharakter besitzen, wäre Brandenburg das erste deutsche Bundesland, welches sich aktiv für die Stärkung der Position der Frau in der Politik einsetzt.