GENDER OPEN REPOSITORIUM

Relationale Demokratie. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und gerechte Staatlichkeit in Deutschland

Röhner, Cara

2018

https://doi.org/10.25595/3619

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Röhner, Cara: *Relationale Demokratie. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und gerechte Staatlichkeit in Deutschland*, in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 27 (2018) Nr: 2, 40–53. DOI: https://doi.org/10.25595/3619.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v27i2.04

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY SA 4.0 Lizenz (Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY SA 4.0 License (Attribution - ShareAlike). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Relationale Demokratie. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und gerechte Staatlichkeit in Deutschland[1]

CARA RÖHNER

Nach 100 Jahren Frauenwahlrecht sind in keinem deutschen Parlament Frauen hälftig oder in der Mehrheit vertreten. Der Mandatsträgerinnenanteil stagniert bei etwa 25 bis 35%.[2] Auch die Bundestagswahl im Herbst 2017 hat zu keinerlei Fortschritt geführt, stattdessen sank der Anteil weiblicher Abgeordneter auf 30,7%.[3] Noch weniger Frauen sind in Regierungsämtern zu finden: Nur 10% der Kommunen sind von Oberbürgermeisterinnen und 19% der Länder von Ministerpräsidentinnen regiert (Kletzing/Lukoschat 2014, 6). Dies verweist auf eine anhaltende ungleiche Repräsentation der Geschlechter in legislativen und exekutiven Institutionen. Neben der geschlechterstereotypen Sozialisation, der weiblichen Doppelbelastung mit Haushalt, Kindern und Pflege sowie dem sozioökonomischen Status von Frauen (Kinzig 2007), gilt das sexistische Nominierungsverhalten von Parteien als die wesentliche Ursache für dieses Repräsentationsungleichgewicht (Holtkamp/Wiechmann/Eimer 2013; Davidson-Schmich 2016). Die Parteien rekrutieren in der parlamentarischen Demokratie das politische Personal und entscheiden damit über die geschlechtergerechte bzw. -ungerechte Aufstellung von Kandidat*innen.

Die Forschung hat neben dem Verhältniswahlrecht rechtsverbindliche Quoten als institutionelle Mechanismen für eine geschlechtergerechte Repräsentation identifiziert. So konnten beispielsweise Drude Dahlerup und Lenita Freidenvall (2009, 30f.) zeigen, dass Länder, die ein Verhältniswahlrecht anwenden, mit einem Mandatsträgerinnenanteil von durchschnittlich 19,6% besser abschneiden als Länder mit einem Mehrheitswahlrecht mit durchschnittlich 10,5%. Auch stellten sie fest, dass die Mehrheit der Länder mit einem Frauenanteil von über 30% Quotenregelungen eingeführt hat. Quoten werden von Dahlerup und Freidenvall (2005, 29) daher auch als „‚fast track' to equal representation" beschrieben. Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass Geschlechterquoten in über 100 Ländern existieren und über 15 Verfassungen zu finden sind.[4]

Die inklusiven Effekte von Quoten zeigen sich im deutschen Bundeswahlrecht. Hinsichtlich der verhältniswahlrechtlichen Wahllisten ist erkennbar, dass Wahlerfolge von Parteien, die sich selbst auf eine verbindliche Quote verpflichtet haben – Bündnis 90/Die Grünen (50%), Die Linke (50%), und die SPD (40%)[5] –, regelmäßig zu einem ausgewogeneren Geschlechterverhältnis in den deutschen Parlamenten beitragen. Nach Louise Davidson-Schmich (2016, 220f.) haben diese Parteiquoten außerdem zu einer weiblichen Nachwuchsförderung geführt, sodass verstärkt weibliche Parteimitglieder für Kandidaturen angefragt werden (s. auch Davidson-Schmich in diesem Heft).

 https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v27i2.04

Für die mehrheitswahlrechtlichen Direktmandate gibt es bisher keine Quotierung. Parteien stellen weiterhin deutlich weniger Frauen als Männer für Direktmandate auf und in der Konsequenz unterlaufen so eine hohe Anzahl gewonnener Direktmandate die positiven Effekte der jedenfalls teilweise quotierten Wahllisten (Ahrens u.a. 2018, 17f.). So erhielten Frauen bei der Bundestagswahl 2013 nur 20% der 299 Direktmandate, aber 50% der 332 Sitze, die über Wahllisten vergeben wurden (Der Bundeswahlleiter 2015, 90).

Die ungleichen Effekte der Direktmandate werden mit der Kandidat*innenzentriertheit des Mehrheitswahlrechts erklärt: Aufgrund stereotyper Geschlechterrollen, die politische Verantwortung und Öffentlichkeit maskulin codieren, bieten sich männliche Kandidaten zum einen vermehrt zur Wahl an und werden zum anderen von den Parteien als erfolgsversprechender wahrgenommen. Im deutschen Kontext gilt die Nominierung für ein Direktmandat zudem als Belohnung für ein langjähriges Parteiengagement, weshalb dies strukturell männliche Parteimitglieder bevorteilt, die typischerweise kaum reproduktive Arbeit leisten und daher über mehr Zeitressourcen verfügen (Holtkamp/Wiechmann/Eimer 2013, 11).

Wirft man hingegen einen Blick in die herrschende Literatur der deutschen Verfassungswissenschaft, dann fällt auf, dass weder das Repräsentationsungleichgewicht als demokratisches Defizit noch eine Reform des Wahlrechts oder die Einführung gesetzlicher Quoten als Inklusionsmechanismen diskutiert werden. In aktuellen Monografien, Handbüchern und in der für die Rechtswissenschaft wichtigen Kommentarliteratur[6] wird die Unterrepräsentation von Frauen nicht zu den relevanten demokratischen Defiziten gezählt, sie bleibt schlicht unerwähnt (Steinberg 2013; Unger 2008; Wild 2003; Isensee/Kirchhof 2005; die Kommentierung zu Art. 20 und Art. 38 GG in Dreier 2015; Epping/Hillgruber 2017; Jarass/Pieroth 2016; Sachs 2014).

Dieser Befund einer De-Thematisierung ungleicher Repräsentation, so meine These, folgt aus dem individualisierenden Demokratieverständnis des liberalen Repräsentationsmodells. Dieses begreift Staatsbürger*innen als freie und gleiche Rechtssubjekte unabhängig von ihrer sozialen Position und richtete sich historisch gegen die politische Unfreiheit der Feudalherrschaft. Eine solch abstrakt-formale Perspektive bietet jedoch keinen Maßstab für gerechte Staatlichkeit und hat dementsprechend kein Vokabular für die Thematisierung von Ungleichheitsachsen entwickelt. Dies führt dazu, dass in Rechtskonflikten feministische Konzepte fehlen und abstrakte – also von Ungleichheitsverhältnissen losgelöste – Interpretationen der Wahlrechtsgleichheit und Parteifreiheit dominieren. Daher existiert im juristischen Diskurs eine Konzeption des Demokratieprinzips, die die faire Repräsentation „der Anderen“ als Störung und Unfreiheit anstatt als demokratisches Prinzip erscheinen lässt.

Im Folgenden wird zuerst das individualisierende Demokratieverständnis der herrschenden Verfassungspraxis in Deutschland dargestellt. Anschließend werden relational-feministische Ansätze aus der Politikwissenschaft und Verfassungswissenschaft rezipiert, um eine relationale Interpretation des Demokratieprinzips zu entwickeln. Diese macht, so der nächste Abschnitt, gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse

zum Maßstab des Verfassungsrechts und versteht institutionelle Inklusionsmechanismen als Verwirklichung des Demokratieprinzips. Damit verschiebt eine relationale Perspektive den methodischen Fokus vom abstrakten Subjekt auf die Strukturierung von gesellschaftlichen Beziehungen. Sie ermöglicht eine Rechtssprache, die Ungleichheit als relationales Phänomen im Recht adressierbar macht und im Ergebnis eine diese transformierende Rechtsinterpretation anstrebt (Nedelsky 2013).

Individualisierende Demokratie

Das Grundgesetz (GG) schweigt zu gleicher Repräsentation. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG begründen die Herrschaftsform der repräsentativen Demokratie und fordern eine unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl. Art. 21 GG spricht den Parteien die zentrale Funktion in der parlamentarischen Demokratie zu, Bindeglied zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlich-politischen Institutionen zu sein. Die Konkretisierung des Wahlprozesses bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen.
In der Verfassungsrechtsprechung und der Kommentarliteratur dominieren ein unitärer Volksbegriff, eine formale Wahlrechtsgleichheit sowie eine abstrakte Freiheit der Wahl, welche die Forderung nach fairer Repräsentation mittels institutioneller Inklusionsmechanismen systemfremd erscheinen lassen.

Unitäres Volk

Nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vertreten Abgeordnete das gesamte Volk, sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Abgeordnete verfügen im Verhältnis zur Wähler*innenschaft also über ein freies Mandat. Sie gelten nicht als Vertreter*innen bestimmter Kollektive oder Interessensgruppen, sondern sind nur dem Allgemeininteresse verpflichtet. Damit geht die Idee einher, dass die Abgeordneten ein ergründbares Gesamtinteresse aller Staatsbürger*innen vertreten können und die Gesamtheit der Abgeordneten eine Gesamtrepräsentation des Volkes erreicht (z.B. BVerfGE 112, 118 (134) – 2004; BVerfGE 134, 141 (172) – 2013).[7] Das Bundesverfassungsgericht fasst den Zusammenhang zwischen Volkssouveränität und dem Status der Abgeordneten z.B. wie folgt zusammen:

> Der Deutsche Bundestag ist das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes. Er besteht aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die insgesamt die Volksvertretung bilden. Der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten (...) ist Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als „besonderes Organ" (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt (...). (BVerfGE 130, 318 (342) – 2011)

Das Volk bleibt in dieser Konzeption eine abstrakte Masse, die nicht wesentlich durch Ungleichheitsverhältnisse bestimmt ist, weshalb es auch nicht auf die indi-

viduelle Verortung der Repräsentant*innen ankommt. So gewährleistet das Demokratieprinzip zwar seit der Einführung des Frauenwahlrechts im November 1918 die formale Gleichheit aller Staatsbürger*innen, erfasst aber nicht, dass in der Realität tatsächlich überwiegend weiße, nicht-behinderte, heterosexuelle Männer aus der Mittelschicht die parlamentarischen Prozesse bestimmen. In einem unitären Volks- und Demokratieverständnis gilt dies verfassungsrechtlich jedoch nicht als problematisch, weil es zu keinem Repräsentationsdefizit kommen könne, wenn die durch eine demokratische Wahl gewählten Abgeordneten das gesamte Volk vertreten (Foljanty 2006, 194f.).

Formale Wahlrechtsgleichheit

In einer formal konzipierten Wahlrechtsgleichheit sieht das Bundesverfassungsgericht die demokratische Gleichheit aller Staatsbürger*innen als Basis der staatlichen Ordnung begründet:

> Für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung, wie das Grundgesetz sie geschaffen hat, ist die Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung. (BVerfGE 6, 84 (91) – 1957; BVerfGE 131, 316 (334) – 2012)

Für das Wahlrecht bedeutet dies, dass jede abgegebene Stimme gleich viel zählt (gleicher Zählwert) und sich gleich stark im Wahlergebnis widerspiegelt (gleicher Erfolgswert). Die Gleichheit der Stimme ist hier das zentrale demokratische Prinzip. Historisch richtet sich dieses gegen jegliche Formen des Zensus- oder Pluralwahlrechts. Vor diesem Hintergrund wird die Wahlrechtsgleichheit heute als striktes Differenzierungsverbot verstanden (z.B. BVerfGE 121, 266 (295) – 2008; BVerfGE 135, 259 (284) – 2014), das eine ungleiche Gewichtung der Stimmen, die Benachteiligung von einzelnen Parteien sowie eine Ungleichbehandlung der Wähler*innen oder Kandidat*innen aufgrund von Zugehörigkeiten verbietet. Gesetzliche Differenzierungen sind daher nur ausnahmsweise im Fall von „zwingenden Gründen“ oder kollidierendem Verfassungsrecht zulässig. Mit diesem Maßstab wurden beispielsweise die 5%-Klausel zur Gewährleistung einer funktionsfähigen Volksvertretung für verfassungskonform (BVerfGE 51, 222 – 1979) und der Effekt des negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig (BVerfGE 121, 266 – 2008) erklärt. Ob zu den zwingenden bzw. den durch die Verfassung legitimierten Gründen, die der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können (BVerfGE 135, 259 (286) – 2014), auch das Gleichberechtigungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 2 GG zählt, nach dem der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung fördern und auf die Beseitigung von Nachteilen hinwirken muss, hat das Bundesverfassungsgericht bisher nicht zu entscheiden gehabt. Schaut man sich allerdings die Literatur an, dann scheint sich das Gleichberechtigungsgebot nicht auf den politisch-staatlichen Bereich zu erstrecken bzw. der formalen Wahlrechtsgleichheit nicht die Waage halten zu können.

So argumentiert beispielsweise Johann Hahlen in seiner Kommentierung des § 27 Bundeswahlgesetz:

> Im Hinblick auf die strenge Formalisierung der Wahlrechtsprinzipien ist für die Berücksichtigung objektiver Wertentscheidungen zugunsten der Frauenförderung kein Platz. (...) Faktisch gegebene zahlenmäßige Ungleichheiten sind grundsätzlich keine rechtlich relevante Benachteiligung von Frauen i.S. des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG, die eine Differenzierung gegenüber der strengen Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen können. (...) Denn eine gesetzlich verbindliche Frauenquote wäre eine die Wahlrechtsgleichheit der männlichen Bewerber verletzende, weil unangemessene Diskriminierung. (§ 27 BWahlG in Schreiber 2013, Rn. 14)[8]

Und ebenso kommt Jörn Ipsen in der Kommentierung des Parteiengesetzes zu dem Ergebnis, dass eine Rechtfertigung über das Gleichberechtigungsgebot nicht in Betracht komme, da es sich seiner Ansicht nach nur um ein Staatsziel und keinen Wahlrechtsgrundsatz handele und „Parität um ihrer selbst willen" kein legitimes Verfassungsziel sei (§ 17 PartG in Ipsen 2008, Rn. 17ff., Zitat Rn. 24).

Das formale Verständnis der Wahlrechtsgleichheit führt in diesem Kontext zu einer verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen parteiinternen und gesetzlichen Quotenregelungen. Die Selbstverpflichtung der Parteien auf bestimmte Quoten wird in der Literatur zwar als Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit männlicher Parteimitglieder angesehen, sie könne aber durch die Parteifreiheit gerechtfertigt werden (siehe die Kommentierungen zu Art. 38 in Dreier 2015, Rn. 107; von Mangoldt/Klein/Strack 2010, Rn. 125 (Fn. 240), 144ff.; Maunz/Dürig 2017, Rn. 108; und zu § 15 PartG Kersten/Rixen 2009, Rn. 27ff.). Dieser herrschenden Ansicht hat sich die Dritte Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen, als sie über eine Verfassungsbeschwerde wegen Versagung von Prozesskostenhilfe und in diesem Zuge mittelbar über die Zulässigkeit parteiinterner Frauenquoten zu entscheiden hatte. Sie stellt in wenigen Sätzen fest, dass Geschlechterquoten zwar aufgrund der Wahlgrundsätze, die auch für die demokratische Organisation von Parteien bindend sind, als Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit rechtfertigungsbedürftig sind, dass diese aber durch die Parteifreiheit gerechtfertigt werden können, weil es den Parteien frei steht, ihre Organisation programmatischen Zielen entsprechend auszugestalten (Beschluss v. 1.4.2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25).

Eine solche Rechtfertigung gelingt nach der Literatur bei gesetzlichen Quotenvorgaben allerdings nicht mehr, weil diese als unverhältnismäßiger Eingriff in die Freiheit der Partei und somit als undemokratisch bewertet werden (Jutzi 2012). Eine solche Begründung erinnert nicht nur an Versuche, Gleichheitsansprüche von Frauen und Minderheiten im Namen gesellschaftlicher Selbstorganisation als Eingriff in die private Sphäre abzuwehren, sondern lässt außerdem unreflektiert, dass unterschiedliche Perspektiven zu unterschiedlichen Antworten führen (Baer/Markard zu Art. 3 Abs. 2, 3 GG in: von Mangoldt/Klein/Starck 2018, Rn. 422; Gaßner/Neusüß/Viezens 2012; Williams 2009).

Freiheit der Wahl

Das Repräsentationsungleichgewicht wurde erstmals vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz verhandelt.[9] Dieser hatte über die Reform des Kommunalwahlrechts vom Jahr 2013 zu entscheiden. Da der Frauenanteil in den rheinland-pfälzischen Gemeindevertretungen nur 16,8% betrug, entschied sich die SPD geführte Landesregierung für eine Wahlrechtsreform, die allerdings nicht auf gesetzliche Quoten, sondern auf weichere, rein informatorische Mechanismen setzte: Auf die Wahlzettel sollten zukünftig das Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 GG, der Frauenanteil in der jeweiligen Kommunalvertretung zwei Monate vor der Wahl, das Geschlecht der Kandidat*innen sowie der Frauenanteil der aussichtsreichsten Plätze jeder Wahlliste abgedruckt werden (GVBl. 2013, 139).[10]
Der Verfassungsgerichtshof sah in diesen geschlechtsspezifischen Angaben einen Verstoß gegen die Freiheit der Wahl, da diese „unbedingten Schutz" vor einer staatlichen Einflussnahme während des Wahlaktes garantiere (Beschluss v. 13.6.2014, VGH N 14/14, VGH B 16/14). Seine Entscheidung begründet der Verfassungsgerichtshof mit dem freien Subjekt als Quelle der demokratischen Ordnung: Beim Wahlakt als „Grundakt demokratischer Legitimation" handele es sich um den „Kulminationspunkt der Phase der Willensbildung des Volkes" sowie um die „Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers als Ursprung der Staatsgewalt in der Demokratie" (Rn. 55):

> Vor diesem Hintergrund kann eine inhaltliche Einwirkung auf das Ergebnis der Entscheidung des Wählers im Zeitpunkt des Wahlaktes und in der Privatheit der Wahlkabine durch eine Gestaltung des Stimmzettels auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie sonstigen, materiellen Verfassungswerten – etwa Gleichheits- und Freiheitsrechten oder Staatszielbestimmungen (=Gleichberechtigung der Geschlechter, CR) – diene. (Rn. 57)

Damit greift der Verfassungsgerichtshof abstrahierende und individualisierende Argumentationsmuster auf, die auf die demokratische Gleichheit der Staatsbürger*innen in Abgrenzung zur ständischen Herrschaftsform verweisen. Er verkennt damit allerdings, dass sich der gesellschaftlich-historische Kontext inzwischen gewandelt hat und für „neue" Legitimationsfragen alte Argumentationsmuster nur begrenzt weiterführend sind. So kommt es dazu, dass, obwohl die Kommunalwahlrechtsreform augenfällig auf die faire Repräsentation von Frauen zielte, der Verfassungsgerichtshof die Legitimationsfrage der geschlechtergerechten Demokratie vollständig ausblendet und die anhaltende massive Unterrepräsentation weiblicher Subjekte mit keinem Wort erörtert. Ebenso wenig setzt er sich mit dem verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsgebot auseinander, das als Verfassungsnorm über die gleiche Bedeutung wie die Wahlfreiheit verfügt.
Stattdessen definiert der Verfassungsgerichtshof die Geschlechterangaben auf dem Wahlzettel als „Störung" der privaten Situation der Stimmabgabe, „in der sich der individuelle politische Wille des einzelnen Wählers ungestört entfalten" können

soll (Rn. 56). Die freie demokratische Entscheidung werde infrage gestellt, weil an Wähler*innen appelliert werde, bevorzugt Kandidat*innen des unterrepräsentierten Geschlechts zu wählen. Dass ein Mandatsträgerinnenanteil von 16,8% möglicherweise eine „Störung" eines Rechts auf effektive Repräsentation oder die Institution der repräsentativen Demokratie darstellen könnte, thematisiert der Verfassungsgerichtshof demgegenüber nicht. Er bestimmt die Freiheit der Wahl als Voraussetzung einer „funktionsfähigen Demokratie" (Rn. 41), eine geschlechtergerechte Repräsentation in kommunalen Vertretungskörperschaften hingegen nicht.
Wie die Entscheidungsbegründung des Verfassungsgerichtshofs zeigt, fehlt es dem Verfassungsrecht offensichtlich an einem Interpretationsrepertoire, das eine nicht-individualisierende Perspektive auf Demokratie eröffnet und hilft, die strukturelle Verschränkung von staatlich-männlicher Überrepräsentation und gesellschaftlich ungleichen Geschlechterbeziehungen zu verstehen. Diese De-Thematisierung ist – unabhängig vom rechtlichen Ergebnis – zu kritisieren, weil auch negativ ausfallende Urteile Anknüpfungspunkte für die zukünftige Spruchpraxis bilden.

Perspektiven relationaler Demokratie

Feministische Autorinnen verfolgen eine relationale Perspektive auf Demokratie und Bürgerschaft. Sie weisen die Präsenz historisch ausgeschlossener Subjekte (Phillips 2004), eine paritätische Repräsentation zur Überwindung des Geschlechtervertrags (Rodríguez-Ruiz/Rubio-Marín 2012) sowie die effektive Repräsentation von Bürgerinnen (Laskowski 2014) als demokratische Prinzipien aus. Damit bieten sie ein Interpretationsrepertoire für eine relationale Konzeption des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG. Eine solche ist nicht auf das abstrakte Subjekt, sondern auf die Transformation ungerechter Geschlechterbeziehungen zur Schaffung gerechter Staatlichkeit gerichtet.

Politik der Präsenz

Problematisch an der gegenwärtigen liberalen Demokratiekonzeption ist nach Anne Phillips (2004) die Idee der Differenz als rein intellektuelle Heterogenität, sodass es primär um die Frage gehe, was repräsentiert werde und nicht wer repräsentiere. Sie geht davon aus, dass dieser Fokus auf Meinungsvielfalt unzulänglich für politische Inklusion sei. Denn durch diese Konzeption von Differenz als intellektuelle Heterogenität spiele es keine Rolle, wer diese verschiedenen Ansichten repräsentiere. Werde Differenz jedoch als Differenz von Identitäten, Erfahrungen oder sozialen Gruppen gefasst, erscheine es nicht mehr so einfach möglich, die Frage nach dem wer auszublenden: „Men may conceivably stand in for women when what is at issue is the representation of agreed policies or programs or ideals. But how can men legitimately stand in for women when what is at issue is the representation of women *per se*?" (ebd., 6).

Phillips Zugang wirft die Frage nach einer nicht-essentialisierenden Subjektkonzeption auf. Sie will einerseits nicht annehmen, dass es „die Erfahrungen" von Frauen oder Minderheiten gäbe, andererseits gesteht sie ein, dass man einen wie auch immer potentiell geteilten Erfahrungshorizont voraussetzen müsse, da es ansonsten keinen Unterschied mache, wer in staatlichen Organen anwesend sei und die Forderung nach mehr Frauen oder mehr Angehörigen von Minderheiten in der Politik leerlaufe. Sie verfolgt daher einen schwachen Gruppenbegriff, der nicht von authentischen Gruppenerfahrungen oder einheitlichen Willen ausgeht, sondern darauf abstellt, dass es bestimmte Erfahrungen gibt, die überwiegend und typischerweise von einer spezifischen gesellschaftlichen Gruppe gemacht werden. Vergeschlechtlichte Erfahrungen sieht sie dementsprechend in einer männlich geprägten Legislative als unzureichend adressiert an, weshalb das Frauenwahlrecht alleine nicht für eine faire Repräsentation ausreiche: „Equal right to vote have not proved strong enough to deal with this problem; there must also be equality among those elected to office." (ebd., 66).

Die verstärkte Präsenz „der Anderen" in repräsentativen Organen sei als symbolische Repräsentation erforderlich, um Infantilisierungen von Frauen und Minderheiten durch monosexuelle/monokulturelle Entscheidungsorgane zu vermeiden, zuvor Ausgeschlossene als gleichwertige und gleichfähige Subjekte anzuerkennen und damit asymmetrische Machtbeziehungen in Frage zu stellen. Zudem könne dies politische Entscheidungsprozesse verändern, da bisher vernachlässigte Themen auf die politische Agenda gesetzt und die Norm dessen, was politisch wichtig ist, verschoben werden könne (ebd., 39ff.).

Für die Bestimmung der relevanten Ungleichheitsachsen, die in Parlamenten repräsentiert sein sollten, argumentiert Phillips gegen den Versuch, alle denkbaren gesellschaftlichen Gruppen in Parlamenten abbilden zu wollen. Stattdessen plädiert sie für diejenigen Gruppen, die historisch besonders unterdrückt und aus politischen Repräsentationsstrukturen ausgeschlossen waren. Anstatt also abstrakt ein Spiegelbild der Gesellschaft zu fordern, kommt es auf konkrete Exklusionserfahrungen an. In den USA sind dies für sie insbesondere Frauen und die schwarze Bevölkerung, weil diese durch soziale Bewegungen immer um ihre politische Inklusion gekämpft haben.

Phillips Politik der Präsenz zielt allein auf die Sicherstellung der Präsenz „der Anderen" durch institutionelle Inklusionsmechanismen (ebd., Kapitel 3), sie geht aber nicht davon aus, dass sich diese auch notwendigerweise in eine Politik *für* die Anderen übersetzen wird. Dennoch sei allein – und das ist ihre Pointe – deren Präsenz ein demokratisches Prinzip:

> Including those previously excluded matters even if it proves to have no discernible consequences for the policies that may be adopted. Part of the purpose, that is, is simply to achieve the necessary inclusion: to reverse previous histories of exclusion and the way these constituted certain kinds of people as less suited to govern the rest. (ebd., 40)

Paritätische Demokratie

Der Fokus der Politik der Präsenz auf historische Kämpfe kann mit Blanca Rodríguez-Ruiz und Ruth Rubio-Marín (2012) für das Geschlechterverhältnis konkretisiert werden. Sie argumentieren, dass repräsentative Demokratie gegenwärtig verfassungsrechtlich nichts Anderes als paritätische Demokratie bedeuten könne (parity democracy model). Mit dieser Argumentation wollen sie eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien, zur Hälfte Frauen zu nominieren, als Ausdruck des Demokratieprinzips konzipieren.
Diese These leiten sie aus einer Kritik der liberal-demokratischen Staatlichkeit und des autonomen Subjekts her. Auf Carol Patemans (1988) Ausführung zum sexual contract zurückgreifend, nach dem liberale Ordnungen nicht nur auf einem Gesellschaftsvertrag, sondern auch auf einem Geschlechtervertrag gründen, kritisieren sie die geschlechtlich kodierte Trennung von privater und öffentlicher Sphäre als Strukturmoment des modernen Staates und die Identifikation von Subjektivität und Bürgerschaft mit Unabhängigkeit:

> As a foundational myth of the state, the social-sexual contract thus constructs the public sphere as a space for the interaction of citizens, conceptualized as independent individuals as males. It pushes dependency, and women, beyond the state's area of concerns. (...) Democracy, citizenship, and representation are constructed, in brief, as the field of independence. It is independence, conceptualized as male, which representative democracy was supposed to represent. (Rodríguez-Ruiz/Rubio-Marín 2012, 200)

Paritätische Demokratie solle helfen, Bürger*innenschaft, Demokratie und Repräsentation als interdependente Phänomene zu denken. Dafür müsse Abhängigkeit als relevantes (und feminin codiertes) Moment menschlichen Lebens stärker in das Politische geholt und damit Autonomie nicht länger als Unabhängigkeit, sondern als Interdependenz gedacht werden:

> Dependence and its management, caring and being cared for, thus find a dignified space within the public sphere, not as deviations from, but as defining elements of the ideal of the individual and the citizen. (Inter)dependency and care become constituent components of citizenship. (ebd., 201)

Rodríguez-Ruiz und Rubio-Marín argumentieren also, dass der Ausschluss des Weiblichen historisch konstitutiv für moderne Staatlichkeit und repräsentative Demokratie ist und diese genau deswegen nun geschlechtergerecht re-definiert werden müssen. Wie Phillips argumentieren sie also nicht pauschal für ein gruppenpluralistisches Repräsentationsmodell, sondern für die Inklusion der historisch exkludierten Gruppe der Frauen.[11]
Indem Rodríguez-Ruiz und Rubio-Marín moderne Staatlichkeit über die Trennung der öffentlichen von der privaten Sphäre als historisch mit Geschlechterungleichheit verstrickt thematisieren, gelingt ihnen die systematische Verknüpfung von Staat-

lichkeit, demokratischer Repräsentation und Geschlechterverhältnissen. Damit machen sie die ungleiche Präsenz der Geschlechter zur Frage gerechter Staatlichkeit und können gesetzliche Quotenregelungen als verfassungsrechtlich erforderlichen Transformationsmechanismus des ungleichen Geschlechtervertrags konzipieren.

Effektive Repräsentation

Im angelsächsischen Kontext wird faire Repräsentation darüber hinaus anhand des individuellen Wahlrechts diskutiert. Zum individuellen Wahlrecht gehöre auch das Recht auf effektive Repräsentation, also die Möglichkeit der Wahlberechtigten, aus ihrer Gruppe eine angemessene Anzahl von Vertreter*innen zu wählen. So argumentiert z.B. Kathleen L. Barber (2000, xii): „the right to vote is the right to cast an effective vote, and implied in 'effective' is the right to representation." In diesem Sinne hat auch der Supreme Court of Canada das Wahlrecht aus Section 3 der Canadian Charta of Rights and Freedoms interpretiert, als es um die Vertretung von Stadt- und Landbevölkerung im Zuge der Neubestimmung von Wahlkreisgrenzen ging. Das Gericht hat nicht auf das Prinzip des gleichen numerischen Einflusses der Wahlstimme (equal representation), sondern auf die Gewährleistung eines fairen Repräsentationsergebnisses (effective representation) abgestellt. Denn das Wahlrecht sei nicht nur auf die numerische Formel „one person, one vote" zu bringen, vielmehr seien auch andere Faktoren für dessen Interpretation wichtig „so that different interests, classes and localities should be fairly represented, that the principle of numbers should not be the only one." (Supreme Court of Canada, Urteil vom 6.6.1991, Nr. 22345, Reference re Provincial Electoral Boundaries (Saskatchewan)).

Im deutschen Diskurs hat Silke Ruth Laskowski (2014) in ähnlicher Weise für eine effektive Repräsentation und daran anschließend für die Einführung eines paritätischen Wahlgesetzes nach französischem Vorbild argumentiert. Dafür greift sie die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur effektiven Einflussnahme als Moment des Demokratieprinzips auf. Nach dieser bedeute effektive Einflussnahme die Rückbindung der Staatsgewalt an den demokratischen Volkswillen (z.B. BVerfGE 93, 37 (66) – 1995), daher könne demokratische Legitimation nur bei effektiver Einflussnahme erzeugt werden. Weil aber das deutsche Wahlrecht nicht die gleiche demokratische Teilhabe und mithin die gleiche effektive Einflussnahme von Bürgerinnen sicherstelle, bestünde ein demokratisches Legitimationsdefizit (Laskowski 2014, 97ff.). Für sie genügt es daher nicht, weibliche Subjekte über das formale Wahlrecht politisch zu inkludieren, vielmehr muss ein faires Repräsentationsergebnis gewährleistet sein. Volkssouveränität konzipiert als gleiche effektive Einflussnahme könne daher nur paritätische Repräsentation bedeuten.

Laskowski verankert ihre Argumentation dabei nicht wie der kanadische Supreme Court in einem materialen individuellen Wahlrecht, sondern im Prinzip der repräsentativen Demokratie selbst sowie im Gleichberechtigungsgebot: „Ein paritätisches

Wahlrecht gestaltet daher nicht nur das Demokratiegebot aus, sondern erfüllt gleichzeitig auch den Verfassungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG (...)." (ebd., 99).

Fazit: Eine relationale Interpretation des Demokratieprinzips

Mit einer relationalen Konzeption des Demokratieprinzips kann ein verfassungsrechtlicher Maßstab für gerechte Staatlichkeit entwickelt werden, der eine geschlechtergerechte Ämtervergabe als Voraussetzung für eine demokratische Ordnung definiert. Damit steht ein verfassungsrechtliches Interpretationsrepertoire zur Verfügung, um die bisher unangetastete Parteifreiheit geschlechtergerecht zu interpretieren und die Parteien gesetzlich zu einer geschlechtergerechten Nominierung zu verpflichten.

Dieses Argument ist nicht auf den legislativen Bereich beschränkt, weil Parteien in der parlamentarischen Demokratie als Gatekeeper für alle wichtigen staatlichen Positionen fungieren: Von der Nominierung von Bundespräsident*innen, Bundeskanzler*in und Ministerpräsident*innen der Länder über die Ernennung der Landes- und Bundesminister*innen bis hin zur Wahl der Richter*innen des Bundesverfassungsgerichts werden alle wichtigen exekutiven und judikativen Ämter von der jeweils dominierenden Partei bestimmt. Relationale Demokratie als Basis gerechter Staatlichkeit kann in der parlamentarischen Demokratie daher auch für die Exekutive und Judikative fruchtbar gemacht werden.

Für die Entwicklung einer relationalen Interpretation des Demokratieprinzips kann auf die drei skizzierten Ansätze zurückgegriffen werden. Kern dieser Ansätze ist die Transformation der strukturell asymmetrischen Geschlechterbeziehungen als Grundlage einer gerechten staatlichen Ordnung. In diesem Sinne hat Phillips (2004) für eine Politik der Präsenz argumentiert, mit der sie die Anwesenheit heterogener Repräsentant*innen als ein demokratisches Prinzip ausweist ohne dabei das Subjekt der „Frauen" zu essentialisieren. Sie geht dafür von einem schwachen Gruppenbegriff anhand eines potentiell geteilten Erfahrungswissens sowie von historisch umkämpften Ausschlüssen aus. Das Moment der Präsenz kann mit Rodriguez-Ruíz und Rubio-Marín (2012) als eines der paritätischen Präsenz konkretisiert werden. Sie zeigen auf, dass moderne Verfassungsstaatlichkeit, Demokratie und selbstbestimmte Bürgerschaft konstitutiv mit dem Ausschluss des Weiblichen verbunden sind und das Demokratieprinzip heute daher notwendigerweise nur die paritätische Präsenz von weiblichen und männlichen Subjekten in repräsentativen Organen bedeuten kann, um die historische Exklusion zu überwinden. Inklusionsmechanismen, die dies gewährleisten, insbesondere verbindliche Quoten, sind dementsprechend als Ausdruck und nicht als Beeinträchtigung des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips anzusehen. Laskoswki (2014) zeigt schließlich, dass eine relationale Konzeption an die Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts zur effektiven Einflussnahme anschließen kann, nach der das Volk Einfluss auf die Staatsgewalt ausüben können muss. Für die Einflussnahme von Bürgerinnen reicht das formale Wahlrecht jedoch

nicht aus; stattdessen ist zur Gewährleistung einer effektiven Repräsentation eine paritätische Repräsentation Voraussetzung.
In der Konsequenz führt ein solch relationales Verständnis zu einer Neubewertung gesetzlicher Quoten im Wahlrecht. Die derzeit herrschende Ansicht verfolgt eine individualisierende Perspektive, nach der die Wahlrechtsgleichheit davor schützt, allein aufgrund des Geschlechts nicht als Kandidat*in aufgestellt zu werden (formale Gleichheit). Demokratie wird hierbei unabhängig von gerechten Geschlechterbeziehungen gedacht und die anhaltende Überrepräsentation männlicher Subjekte als keine relevante Beeinträchtigung des Demokratieprinzips qualifiziert.
Wird hingegen ein relationaler Maßstab angelegt, dann ist die Wahlrechtsgleichheit darauf gerichtet, gleiche demokratische Teilhabe für historisch ausgeschlossene Gruppen zu gewährleisten, darauf beruhende Privilegien abzubauen und inklusive Repräsentationsstrukturen zu schaffen (materiale Gleichheit). Die strukturelle Diskriminierung von Frauen, die sich in der ungleichen Repräsentation manifestiert, wird folglich nicht mit der Beeinträchtigung, die männliche Kandidaten durch Quoten erfahren würden, gleichgesetzt. Stattdessen werden Quotenregelungen in einer relationalen Interpretation des Demokratieprinzips als Voraussetzung einer demokratischen Ordnung konzipiert.
Eine solche paritätische Quotierung wäre sicherlich nicht der Weisheit letzter Schluss und ist insbesondere keine abschließende Antwort auf die demokratische Repräsentation vielfältiger Subjektivitäten, z.B. jenseits der Geschlechterbinarität. Gegenwärtig sind sie aus demokratietheoretischer Sicht dennoch notwendig, um die herrschenden Verhältnisse in den staatlichen Institutionen und den juristischen Diskurs in Bewegung zu bringen.

Anmerkungen

1 Der Beitrag basiert auf meiner bisher unveröffentlichten Dissertation „Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse", Februar 2018, Universität Frankfurt/M.
2 Nur Brandenburg und Thüringen erreichen derzeit einen Anteil von circa 40%.
3 Damit ist Deutschland von Platz 23 auf Platz 46 der World-Classification-List der Inter-Parliamentary-Union abgestiegen, die alle sechs Monate ein weltweites Ranking zum Frauenanteil in Parlamenten veröffentlicht (www.ipu.org).
4 Vgl. Global Database of Quotas for Women, www.quotaproject.org.
5 Die CDU bzw. CSU haben ein unverbindliches Quorum von 33%, bzw. 40% für Parteifunktionen, die FDP und AfD gar keine Regelung. Im 19. Deutschen Bundestag liegt der Männeranteil bei der AfD bei 90%, bei der CDU/CSU bei 80%, bei der FDP bei 79%, bei der SPD bei 58%, Die Linke bei 47% und Bündnis 90/Die Grünen bei 42%.
6 In dieser werden der Stand der Rechtsprechung und die „herrschende Meinung" zu einzelnen Rechtsnormen zusammengefasst, weshalb sie für die Praxis einflussreiche Nachschlagewerke sind.
7 Im Folgenden wird eine rechtswissenschaftliche Zitierweise für die Verweise auf Rechtsprechung verwendet. Das Kürzel BVerfGE steht für Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen. Die Ziffern stehen für Band, Seite des Urteils (Seite der Fundstelle) und Jahr der Entscheidung; verfügbar unter: www.servat.unibe.ch.

8 Kommentare und Urteile (sofern für Urteile nicht eine Entscheidungssammlung als Quelle herangezogen wird) werden in Absätze gegliedert und nach Randnummern (Rn.) zitiert.

9 Inzwischen hat sich auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof damit in seiner Entscheidung vom 26.3.2018, Vf. 15-VII-16, anlässlich einer Popularklage des Aktionsbündnisses Parité in den Parlamenten (www.aktionsbuendnis-parite.de) befasst. Wie zu erwarten war, verfolgt das Gericht ein rein individualisierendes Demokratieverständnis und sieht daher in der ungleichen Repräsentation weder eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit noch des Demokratieprinzips.

10 Das Kommunalwahlrecht in Rheinland-Pfalz ermöglicht den Wähler*innen zu kumulieren und zu panaschieren, also auch gezielt mit ihren Stimmen Frauen (oder Männer) zu wählen.

11 Dies würde nicht bedeuten, dass die Unterrepräsentation anderer Gruppen nicht ebenso demokratische Legitimationsprobleme aufwerfen würde.

Literatur

Ahrens, Petra/**Chmilewski**, Katja/**Lang**, Sabine/**Sauer**, Birgit, 2018: Why the Fine Print Matters. Electoral Systems and Regulatory Policies for Implementing Party Quotas in Germany and Austria. Paper presented at the 25th International Conference of Europeanists, Chicago, March 2018.

Barber, Kathleen L., 2000: A Right to Representation. Proportional Election Systems for the Twenty-First Century. Columbus.

Dahlerup, Drude/**Freidenvall**, Lenita, 2005: Quotas as a „Fast Track" to Equal Representation of Women. Why Scandinavia is No Longer the Model. In: International Feminist Journal of Politics. 7 (1), 26-48.

Dahlerup, Drude/**Freidenvall**, Lenita, 2009: Gender Quotas in Politics. A Constitutional Challenge. In: Williams, Susan H. (Hg.): Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law. Cambridge, 29-52.

Davidson-Schmich, Louise K., 2016: Gender Quotas and Democratic Participation. Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany. Ann Arbor.

Der Bundeswahlleiter, 2015: Ergebnisse früherer Bundestagswahlen. Wiesbaden.

Dreier, Horst (Hg.), 2015: Grundgesetz Kommentar. Band 2: Artikel 20 bis 82. Tübingen (3. Aufl.).

Epping, Volker/**Hillgruber**, Christian (Hg.), 2017: Beck'scher Online-Kommentar GG. München.

Foljanty, Lena, 2006: Repräsentation und Normkreation. In: Foljanty, Lena/Lembke, Ulrike (Hg.): Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch. Baden-Baden, 193-213.

Gaßner, Helmut/**Neusüß**, Peter/**Viezens**, Linus, 2012: 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.

Holtkamp, Lars/**Wiechmann**, Elke/**Eimer**, Thomas, 2013: Lokale Disparitäten. Ursachen der Frauen(unter)repräsentanz in deutschen Stadträten. In: Polis Nr. 71, Hagen.

Ipsen, Jörn (Hg.), 2008: Parteiengesetz. Kommentar. München.

Isensee, Josef/**Kirchhof**, Paul (Hg.), 2005: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie – Bundesorgane. Heidelberg (3. Aufl.).

Jarass, Hans D./**Pieroth**, Bodo, 2016: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. München (14. Aufl.).

Jutzi, Siegfried, 2012: Gendergerechte Demokratie – eine verfassungsrechtliche Repräsentationsforderung? In: LKRZ. Heft 3, 9297.

Kersren, Jens/**Rixen**, Stephan (Hg.), 2009: Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht. Kommentar. Stuttgart.

Kinzig, Silke, 2007: Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem. Wiesbaden.

Kletzing, Uta/**Lukoschat**, Helga, 2014: Engagiert vor Ort. Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen. Studie für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Laskowski, Silke Ruth, 2014: Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht. In: djbZ. 17 (3), 93-130.

Maunz, Theodor/**Dürig**, Günter (Hg.), 2017: Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar. München.

Nedelsky, Jennifer, 2013: Law's Relations. A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law. Oxford.

Pateman, Carol, 1988: The Sexual Contract. Stanford.

Phillips, Anne, 2004: Politics of Presence. Oxford.

Rodríguez-Ruiz, Blanca/**Rubio-Marín**, Ruth, 2012: On Parity, Interdependence, and Women's Democracy. In: Baines, Beverly/Barak-Erez, Daphne/Kahana, Tsvi (Hg.): Feminist Constitutionalism. Global Perspectives. Cambridge, 188-203.

Sachs, Michael (Hg.), 2014: Grundgesetz. Kommentar. München (7. Aufl.).

Schreiber, Wolfgang (Hg.), 2013: BWahlG. Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften. Köln (9. Aufl.).

Steinberg, Rudolf, 2013: Die Repräsentation des Volkes. Menschenbild und demokratisches Regierungssystem. Baden-Baden.

Unger, Sebastian, 2008: Das Verfassungsprinzip der Demokratie. Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips. Tübingen.

von Mangoldt, Hermann/**Klein**, Friedrich/**Starck**, Christian (Hg.), 2010: Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82. München (6. Aufl.) – 2018 (7. Aufl. i.E.).

Wild, Michael, 2003: Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung. Berlin.

Williams, Susan H., 2009: Equality, Representation, and Challenge to Hierarchy. Justifying Electoral Quotas for Women. In: Williams, Susan H. (Hg.): Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law. Cambridge, 53-72.

Addressing Supply-Side Hurdles to Gender-Equal Representation in Germany

LOUISE K. DAVIDSON-SCHMICH

The Problem: Male Overrepresentation in Politics

In January 1919 German women first received the right to exercise both passive and active suffrage at the national level. Three hundred women acted on their right to run for the Weimar Republic's National Assembly and thirty-seven were elected. The