

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

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

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

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

**Dr. Marianne Czisnik**

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

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

Adressatinnen finanzieller Anreize sind die Parteien, die durch die Aufstellung ihrer Kandidat\*innen Vorentscheidungen über die Mandatsverteilung in den Landtagen, im Bundestag und im Europaparlament treffen. Stellen sie nur wenige Frauen auf, werden auch nur wenige gewählt. Die Möglichkeit, sich als parteilose Direktkandidatin zur Wahl zu stellen, besteht nicht bei allen Wahlen<sup>1</sup> und ist wegen des Fehlens einer parteigebundenen Wahlkampfunterstützung eine vernachlässigbare Ausweichmöglichkeit.

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

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

### Anknüpfungspunkt für finanziellen Anreiz

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

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

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

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

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

Listenaufstellung eine Methode der Kandidat\*innenaufstellung zu honorieren, bei der Frauen und Männer abwechselnd aufgestellt sind. Diese Art der Aufstellung kann zum Beispiel durch das Reißverschlussprinzip erreicht werden. Derartiges sieht etwa das neue Brandenburger Wahlrecht vor, nach dem bestimmt ist, dass nach Erschöpfung der kürzeren Liste nur noch eine weitere Person aus der längeren Liste in die geschlechterparitätische Liste aufgenommen werden kann.<sup>3</sup>

Ein Bonussystem im Rahmen der Parteienfinanzierung setzt voraus, dass die Parlamente für diesen Zweck die Gesamtsumme der Parteienfinanzierung erhöhen. Eine solche zweckgebundene Erhöhung ließe sich mit dem Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG rechtfertigen. Sie stünde aber natürlich unter dem Vorbehalt, dass das Bundesverfassungsgericht am Ende zustimmt. Derzeit ist vor dem Bundesverfassungsgericht ein Verfahren anhängig, dessen Gegenstand die Erhöhung des Gesamtumfangs der Parteienfinanzierung im Sommer 2018 ist.<sup>4</sup> Der Ausgang dieses Verfahrens ist durchaus ungewiss. Eine auf Art. 3 Abs. 2 GG gegründete Erhöhung hatte das BVerfG indes noch nicht zu beurteilen. Insoweit wären die Erfolgchancen als deutlich höher einzustufen.

Auch ohne eine zweckgebundene Erhöhung des Gesamtvolumens der Parteienfinanzierung, könnte eine paritätische Kandidat\*innenaufstellung zumindest bei der jährlichen Anpassung der Höhe der Parteienfinanzierung an die Kaufkraft nach § 18 Abs. 2 S. 2 bis 4 PartG berücksichtigt werden. Unabhängig davon, ob der Bonus aus einer Erhöhung der Parteienfinanzierung gespeist wird oder aus dem bisher gleichmäßig verteilten Kaufkraftausgleich, ist die paritätische Kandidat\*innenaufstellung bei einer Wahl in dem Verhältnis zu berücksichtigen, das die jeweilige Wahl an der Gesamtfinanzierung der Parteien hat.

Will man die jährliche Erhöhung der Finanzierung der Parteien an deren Aufstellungspraxis für die Wahlen knüpfen, so wird man eine Methode finden müssen, den Anteil der Wahllisten einer Partei, bei denen ausreichend Frauen aufgestellt wurden, bei der Bemessung des Betrags zu berücksichtigen. Beispielhaft formuliert: Der finanzielle Vorteil wäre für eine Partei, die nicht in allen Bundesländern die erforderliche Frauenquote auf ihren Listen erreicht anders zu bemessen als für eine Partei, die die Frauenquote bei allen Wahllisten eingehalten hat. Die relative Bedeutung der Wahlen ließe sich etwa an der Zahl der Sitze bemessen, um die sich die Kandidat\*innen bewerben. Allerdings würde dann die Teilnahme an einer Wahl zu einem Landtag, der mit einer verhältnismäßig geringen Zahl an Abgeordneten auskommt gegenüber einem Land, das sich ein relativ großes Gesetzgebungsorgan leistet, schlechter bewertet. So hat zum Beispiel das Bundesland Bremen, bei einer Einwohner\*innenzahl von 680.000, 83 Sitze in seiner Bürgerschaft, während das Land Baden-Württemberg mit mehr als 11 Millionen Einwohner\*innen, nur 120 Sitze in seinem Landtag vorsieht. Während also auf eine\*n Bremer Abgeordnete\*n etwas mehr als 8.000 Einwohner\*innen kommen, beträgt das Verhältnis in Baden-Württemberg fast 92.000 Bürger\*innen je Abgeordnete\*n-m. Das Gewicht, dass einer Wahl im Verhältnis zu anderen Wahlen zugemessen wird, sollte daher nicht

nach der Mindestzahl der Abgeordneten in einem Parlament bemessen werden.

Die Gewichtung einer Wahl könnte stattdessen nach der Zahl der Wähler\*innen oder der Zahl der Wahlberechtigten ermittelt werden. Zur Ermittlung des finanziellen Vorteils für die paritätische Aufstellung von Frauen und Männern könnte man auch – und dieses wäre vielleicht die einfachste Lösung – an die Satzung der jeweiligen Partei anknüpfen. Sobald eine Partei in Ihrer Satzung zwingend ein paritätisches Modell, mindestens bei der Aufstellung der Listen vorsieht, und dies auch für die Kandidat\*innenaufstellung bei den Wahlen des Bemessungszeitraums (bei Parteienfinanzierung: Vorjahr) umsetzt, könnte sie an dem Bonussystem partizipieren. Schon der verhältnismäßig geringe Verwaltungsaufwand spricht für einen solchen Anknüpfungspunkt.

### Weitere Fragen

Unabhängig davon, ob man bei der Gewährung eines finanziellen Vorteils für eine Partei an ihrer tatsächlichen Repräsentanz in Parlamenten, ihrer Praxis der Aufstellung von Kandidatinnen oder ihrer Satzung anknüpft, stellt sich die Frage, wie man mit einer Entwicklung zur Geschlechterparität innerhalb einer Partei umgeht. Eine Partei, die zunächst die Parität der Kandidat\*innen nicht erreicht, muss den daraus resultierenden Nachteil wieder ausgleichen können. Dieses Problem könnte man dadurch lösen, dass eine in einem Jahr nicht gewährte Erhöhung der Parteienfinanzierung in voller Höhe nachgeholt werden kann, sobald die geforderte Parität der Geschlechter bei der nächsten Wahl gewährt ist.

Hinsichtlich der Umsetzung der skizzierten Regelung stößt man auf eine Fülle weiterer Fragen. So könnte die Kontrolle, ob satzungsrechtliche Vorgaben umgesetzt werden, dazu führen, dass eine Erhöhung der Parteienfinanzierung nicht gewährt wird, was wiederum als unverhältnismäßig angesehen werden könnte. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn eine Partei, die die 5-Prozent-Hürde nicht überwunden hat, bei ihrer Aufstellung von Kandidat\*innen auf den hinteren Plätzen ihrer Liste die Parität nicht mehr eingehalten hat.

### Fazit

Finanzielle Anreize zur paritätischen Aufstellung von Kandidat\*inn/en sind nicht ohne Herausforderung für juristische Regelungstechniken. Dies liegt zum einen an der Komplexität des Rechts der Parteienfinanzierung selbst. Zum anderen liegt es aber auch an den rein praktischen Fragen zu den Voraussetzungen und der Ermittlung des konkret zu gewährenden Vorteils. Hier wurden nur einige Punkte angesprochen und kritisch hinterfragt. Es bleibt der weiteren Diskussion des Themas überlassen, gangbare Lösungen zu finden.

3 § 25 Abs. 3 Satz 5 Landeswahlgesetz Brandenburg (neu).

4 Auf 190 Millionen Euro nach § 18 Abs. 2 S. 1 PartG.