



dbb
beamtenbund
und tarifunion

bundesfrauen-
vertretung



**#Geschlechter-
gerechtigkeit:
Da geht noch mehr!**

Vorwort

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
liebe Leserinnen und Leser,



© Marco Urban

vor mehr als 100 Jahren haben Frauen in Deutschland das Recht erhalten, zu wählen und gewählt zu werden. Seitdem hat sich hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen viel bewegt. Aber am Ziel sind wir noch lange nicht: Noch immer verdienen Frauen im Schnitt 21 Prozent weniger als Männer. Im Ruhestand müssen Frauen heute mit weniger als der Hälfte an Renteneinkünften auskommen und auch die politische und wirtschaftliche Macht liegt noch immer überwiegend in den Händen von Männern. Da geht noch mehr! Und es wird Zeit die nötigen Maßnahmen umzusetzen.

Um Sie in Ihrem gewerkschaftlichen und frauenpolitischen Wirkungsbereich mit dem nötigen Hintergrundwissen zu versorgen, haben wir in dieser Broschüre die zentralen Ergebnisse der Frauen-

politischen Fachtagung »Geschlechtergerechtigkeit: Da geht noch mehr!« zusammengefasst. Wir geben Ihnen einen Überblick über die rechtliche Ausgangssituation von Frauen in Deutschland. Neben dem Steuerrecht rücken wir das grundlegendste Recht, das Wahlrecht, in den Fokus.

Wir haben Wissenschaftlerinnen, Medienmacherinnen, Entscheidungsträgerinnen und Politikerinnen im Rahmen der Fachtagung gebeten, uns Ihre Einschätzung und Erkenntnisse zu folgenden Fragen mitzuteilen: Welche rechtlichen beziehungsweise politischen Maßnahmen sind notwendig, um die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Gesellschaft, der Politik und der Verwaltung zu vollenden? Wie können sich Frauen ihrer Rechte ermächtigen? Und was steht auf dem Spiel? Denn die Gleichberechtigung von Männern und Frauen ist ein fragiles Gut. Dies wird angesichts der zunehmenden Angriffe auf die Gleichstellungsbemühungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern durch antifeministische Kräfte aus dem rechten politischen Lager mehr als deutlich. Umso wichtiger – das zeigt die Auswertung der Diskussionen der Fachtagung – ist es, Frauensolidarität generationen- und gesellschaftsübergreifend zu leben. Wir Frauen sind keine Minderheit. Wir sind die Hälfte der Gesellschaft. Das muss sich in der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen unserer Gesellschaft endlich widerspiegeln.

Ihre

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helene Wildfeuer', written in a cursive style.

Helene Wildfeuer
(Vorsitzende)

- 7 — Einführung
Geschlechtergerechtigkeit: Da geht noch mehr!
Helene Wildfeuer
Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung
- 16 — Grußwort
Juliane Seifert
Staatssekretärin im Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- 24 — Grußwort
Ulrich Silberbach
dbb Bundesvorsitzender
- 29 — Impuls I
Gleichstellung steuern über das Steuerrecht –
Was brauchen wir?
Dr. Ulrike Spangenberg
Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse
und Strategien (GPS) e.V.
- 54 — Impuls II
Frauen machen Politik –
Wege zur Parität in der Politik
Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
Institut für Wirtschaftsrecht, Universität Kassel
- 93 — Podiumsdiskussion
Gleichberechtigte Gesellschaft –
Frauen gehen voran
- 99 — Fazit und Ausblick

Einführung

Geschlechtergerechtigkeit: Da geht noch mehr!

Helene Wildfeuer

Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung



© Marco Urban

HELENE WILDFEUER ist seit 1998 Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung und vertritt damit die Interessen von mehr als 400 000 weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Im dbb beamtenbund und tarifunion leitet sie die Grundsatzkommission Wirtschafts- und Steuerpolitik. Die gelernte Steuerbeamtin war Vorsitzende des Bezirkspersonalrats beim Bayerischen Landesamt für Steuern in Nürnberg. Von 1996 bis 2019 war sie Bezirksvorsitzende der Bayerischen Finanzgewerkschaft

in Nordbayern, der sie seit 1970 als Mitglied angehört. 1989 bis 1999 zeichnete Helene Wildfeuer als Vorsitzende der DSTG-Bundesfrauenvertretung verantwortlich für die frauenpolitische Arbeit der Deutschen Steuer-Gewerkschaft im dbb-Verbund. Für ihr Wirken erhielt sie 2003 das Bundesverdienstkreuz. 2013 wurde sie vom bayerischen Finanzminister mit der Finanzmedaille in Silber ausgezeichnet.

Sehr geehrte Damen und Herren,
dass ich Sie heute mit dieser Begrüßungsformel bei einer politischen Veranstaltung willkommen heißen darf, ist alles andere als selbstverständlich.

Vor ziemlich genau 100 Jahren war das eine Sensation.

»Meine Herren und Damen«: Mit diesen Worten begrüßte Marie Juchacz am 19. Februar 1919 die Weimarer Nationalversammlung. Das Plenum reagierte mit tumultartiger Heiterkeit. Denn sicherlich war es den 37 weiblichen und 386 männlichen Abgeordneten sehr bewusst: Dies ist ein historisch einmaliger Moment. Marie Juchacz, die sich von dem Getöse im Parlament nicht aus dem Konzept bringen ließ, fuhr unbeirrt fort: »Es ist das erste Mal, dass in Deutschland die Frau als Freie und Gleiche im Parlament zum Volke sprechen darf.«

Seitdem hat sich hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen viel getan, oder besser gesagt, haben Frauen für die Gleichbehandlung hart gestritten und Vieles erreicht.

Vieles davon ist für uns heute selbstverständlich: Etwa, dass Frauen den Führerschein machen, dass sie ihren Beruf frei wählen und, dass sie ihr Geld auf einem eigenen Konto verwalten – war teilweise bis in die 70er Jahre noch von der Zustimmung des Ehemannes abhängig. Heute, undenkbar. Aber: reicht das?

Noch immer verdienen Frauen im Schnitt 21 Prozent weniger als Männer. Im Ruhestand müssen Frauen heute mit weniger als

der Hälfte an Renteneinkünften auskommen und auch die politische und wirtschaftliche Macht liegt noch immer überwiegend in den Händen von Männern. Wir finden: Da geht noch mehr!

Denkgegenstand unserer Fachtagung heute ist die Umsetzung der Gleichstellung von Mann und Frau. Diese herzustellen, ist im Grundgesetz verankert und damit ein zentraler Auftrag der Bundesregierung, der politischen Akteurinnen und Akteure, der öffentlichen Verwaltungen, der öffentlich-rechtlichen Institutionen und der Gewerkschaften.

In unserem Grundgesetz, Artikel 3, Absatz 2, 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.«

Und genau darüber wollen, darüber müssen wir sprechen. Und zwar mit Ihnen! Denn im Jahr 2019 ist die Gleichstellung nicht nur nicht vollständig umgesetzt. Der unvollständige Status quo steht auf der Kippe.

Ach wo, was redet die da, sagen Sie sich jetzt vielleicht. Vor allem viele junge Frauen, höre ich immer wieder sagen: Das regelt sich alles. Wir können heute alles erreichen, Frauenförderung, pah, das ist doch was von Vorgestern, wer braucht schon Antidiskriminierungsgesetze oder gar eine Quote!

Tatsächlich aber hat sich die Situation der Frauen in den letzten Jahren nicht wirklich verbessert. Teilweise sind sogar Rückschritte bei der Gleichstellung zu beobachten. Zum ersten Mal seit 1949 ist der Frauenanteil im Bundestag rückläufig. Derzeit sind nur etwas mehr als 30 Prozent weibliche Abgeordnete im Bundestag – damit sind aktuell weniger Frauen im Bundestag vertreten als noch vor 20 Jahren. Beobachten lässt sich diese Tendenz auch in zahlreichen Länderparlamenten. Im Schnitt liegt der Frauenanteil hier bei einem Drittel.

Aber nicht nur diese Entwicklung muss uns und politischen AkteurInnen zu denken geben. Zunehmend wird Kritik an Frauen- und Mädchenförderung laut. Sie richte sich gegen »Jungen und Männer« und sei damit geschlechterdiskriminierend, heißt es da. Befeuert wird diese absurde Kritik von rechts-populistischen Kräften. Eine Tendenz, die in ganz Europa zu beobachten ist.

Sehr geehrte Damen und Herren,
wer den Gleichstellungsgrundsatz angreift, stellt unsere demokratischen Grundwerte in Frage.

Wir weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst stehen im Dienste eines demokratischen Staates. Das verpflichtet uns, dagegenzuhalten. Ob als Lehrkräfte an Schulen, Erzieherinnen und Erzieher in den Kitas, als Beschäftigte in Bürgerämtern, Landesverwaltungen und im Bundesdienst, ob bei der Polizei, Feuerwehr, am Gericht oder im Krankenhaus – wir sind nah an den Bürgerinnen und Bürgern, wir setzen Recht und Gesetz um und sind hier verpflichtet, uns für die demokratischen Grundwerte unserer Verfassung stark zu machen.

Eine Grundfeste, die es zu verteidigen gilt, ist die Gleichberechtigung von Männern und Frauen.

Wir wollen heute darüber diskutieren: Wie ist es um die Gleichstellung in Deutschland bestellt? Wo treten wir auf der Stelle? Tun wir wirklich alles Nötige, um Männer und Frauen gleichzustellen? Und: Tun wir das nicht, was steht auf dem Spiel?

Zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen gehört auch der gleichberechtigte Zugang zu finanziellen Ressourcen – sprich der Zugang zu Geld! Auch hier hakt es in Deutschland, deshalb haben wir auch dieses Thema heute auf die Agenda gesetzt. Denn: Frauen haben nicht den gleichen Zugang zu finanziellen Ressourcen wie Männer.

Bestimmte Indikatoren zeigen das Ausmaß der Ungleichheit. Die bekanntesten sind das Gender Pay Gap und das Gender Pension

Gap: Frauen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen – das sind in Deutschland immerhin etwa 74 Prozent der Frauen – verdienen im Schnitt 21 Prozent weniger als erwerbstätige Männer. Im öffentlichen Dienst liegt der Verdienstabstand bei rund sieben Prozent. Im Laufe des Lebens summieren sich die Verdienstabstände und gipfeln im Gender Pension Gap. Der liegt derzeit bei rund 60 Prozent!

Das bedeutet jedoch nicht, dass Frauen weniger »arbeiten« als Männer. Sie tun dies nur zu einem höheren Teil unbezahlt, zum Beispiel innerhalb des Haushalts und der Familie. Frauen wenden etwa zweieinhalbmals so viel Zeit für unbezahlte Fürsorgearbeit und das eineinhalbfache für Hausarbeit auf wie Männer. Laut einer aktuellen Studie der internationalen Arbeitsorganisation ILO arbeiten Frauen im Schnitt pro Tag vier Stunden und 29 Minuten zusätzlich unbezahlt.

Ein weiterer Indikator misst den Bruttovermögensunterschied von Männern und Frauen. In Deutschland besitzen Frauen deutlich weniger Vermögen als Männer. Im Schnitt – also, wenn man alle Vermögenswerte auf die Bevölkerung umlegt – besitzen Männer ein Bruttovermögen von 97 000 Euro und damit etwa 27 000 Euro mehr als Frauen. Das ermittelte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung zuletzt im Jahr 2014. Besonders gering ist demnach das Vermögen von Alleinerziehenden: Alleinerziehende mit zwei Kindern verfügten im Schnitt über ein Nettovermögen von 21 000 Euro, mit einem Kind lag es bei 35 000 Euro. Das höchste Pro-Kopf-Vermögen konnte das DIW bei alleinlebenden Männern im Alter von 60 Jahren finden. Es lag im Schnitt bei 150 000 Euro.

Verstehen wir unter Gleichstellung also auch den gleichberechtigten Zugang zu finanziellen Ressourcen, dann wird es höchste Zeit zu handeln.

Das politische Werkzeug existiert bereits: Es nennt sich Gender Budgeting. Bei diesem Verfahren werden alle haushaltspolitischen Entscheidungen, Maßnahmen, Programme und Gesetze, aber auch

die Haushaltspläne auf ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer überprüft und entsprechend angepasst.

Vor einigen Jahren haben wir diesem Thema eine ganze Fachtagung gewidmet, um für die gleichstellungsfördernde Wirkung eines geschlechtergerechten Bundeshaushalts zu werben. In Deutschland ist die Anwendung von Gender Budgeting leider noch immer die Ausnahme und nicht die Regel. Aus unserer Sicht sind gendersensible Haushalte aber dringend geboten, um die gleiche Teilhabe von Männern und Frauen am öffentlichen Leben zu verwirklichen.

Wer mich kennt, weiß was jetzt kommt. Mein Mantra:

Gleichstellung kann und muss gezielt über den kontrollierten Einsatz von Steuermitteln gesteuert werden.

Wir haben eine Fachfrau eingeladen, die sich mit den Feinheiten der Steuerpolitik auskennt und Gleichstellungshemmnisse im aktuellen Steuerrecht benennt: Dr. Ulrike Spangenberg. Wir sind sehr gespannt von ihr zu erfahren, wie sehr das aktuelle Steuerrecht und dessen Auslegung zu den bestehenden Geschlechterverhältnissen beiträgt und was man mit einer gendersensiblen Steuerpolitik so alles in Bewegung setzen kann. Nur so viel vorweg: Wir werden über die steuerpolitischen Fehlanreize sprechen müssen, die das Ehegattensplitting und die Lohnsteuerklassenkombination III/V setzen.

Wenn ich morgens auf mein Smartphone oder mein Tablet schaue und mir die News des Tages zu Gemüte führe, dann muss ich mich doch immer wieder ärgern. Zum Beispiel über Horst Seehofer und sein Innenministerium, (Sie erinnern sich bestimmt an das Bild ohne Dame). Oder über die Vorstände der öffentlichen Unternehmen, die sich wieder eine Zielgröße von Null für den Frauenanteil im Aufsichtsrat gesetzt haben oder über die Parteien, die es einmal mehr nicht schaffen, geeignete Kandidatinnen für die innerparteiliche Führung oder die nächsten Landtags- und Bundestagswahlen zu finden.

Aber auch der öffentliche Dienst bekleckert sich in dieser Hinsicht nicht gerade mit Ruhm. Ich möchte Ihnen dazu ein aktuelles Beispiel aus der Bundesverwaltung geben.

Eine aktuelle Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen ([Drucksache 19/9204](#)) macht die Situation von Frauen in Führungspositionen in den obersten Bundesbehörden deutlich: Seit den Bundestagswahlen 2017 wurden knapp viermal so viele Männer wie Frauen ins Amt eines beamteten Staatssekretärs befördert. Hier zieht die Hans-Bremse! Seit 1949 wurden in der Bundesrepublik mehr Männer mit dem Namen Hans zu beamteten Staatssekretären ernannt als Frauen. Und dieses Hans-Prinzip setzt sich in den Führungsebenen darunter fort – obwohl ein eigenes Gleichstellungsgesetz für die Bundesregierung das seit 2001 hätte ändern sollen. Auf der Ebene der Abteilungsleitungen waren es über ein Drittel mehr Männer als Frauen, die neu in diese Führungsebene aufstiegen.

Auf der Suche nach den Gründen liefert auch hier die Kleine Anfrage einen wichtigen Hinweis. In der letzten Beurteilungsrunde in den obersten Bundesbehörden erhielten im höheren Dienst deutlich mehr Männer als Frauen die Bestnote. Aus der Reihe fielen jene Behörden, in denen der Frauenanteil höher war als der Männeranteil. Dort erhielten weibliche Beschäftigte häufiger die Bestnote. Das lässt Rückschlüsse zu, dass die Behördenkultur bei der dienstlichen Beurteilung eine entscheidende Rolle spielt.

Was wir im öffentlichen Dienst dringend brauchen ist ein Kulturwandel, ganz klar. Damit einhergehen muss auch ein stereotypfreier Leistungsbegriff, der die Bewertung von Arbeitsleistung unabhängig von der geleisteten Arbeitszeit ermöglicht.

Unerlässlich sind gesetzliche Hilfsmittel wie etwa verbindliche Quoten auf allen Führungsebenen. Die sind nicht schön, aber sie funktionieren. Daran geht kein Weg vorbei. Auch nicht im öffentlichen Dienst! Wir erwarten hier gespannt das vom BMFSFJ angekündigte Gesetz.

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,
ich hoffe, Sie haben hier gute Nachrichten für uns!

Und dann brauchen wir ganz viel Mut zur Selbstkritik. Und hier nehme ich den dbb und seine Fachgewerkschaften nicht aus. Auch innerhalb der dbb Gewerkschaften müssen wir uns den Zeichen der Zeit stellen. Auch wir müssen uns deutlich mehr Gedanken über die Zukunft der gewerkschaftlichen Arbeit machen. Wer wird diese Arbeit in Zukunft machen? Und sind die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen noch zeitgemäß?

Im öffentlichen Dienst arbeiten bereits 2019 mehr Frauen als Männer. Tendenz steigend. In den gewerkschaftlichen Organisationen des dbb spiegeln sich diese Mehrheiten jedoch nicht, weder in der Mitgliedschaft noch in den Entscheidungspositionen.

Und in der Politik? Was verhilft Frauen hier ins repräsentative Amt? Wie erreichen wir hier Parität?

Die Diskussion um die Parität in den Parlamenten zieht bundesweite Kreise. In Brandenburg hat die rot-rote Regierung unter Ministerpräsident Dietmar Woidke ein Gesetz verabschiedet, das für geschlechtergerechte Verhältnisse sorgen soll. Auch in Bayern wurde ein Vorstoß gewagt, in Berlin und Thüringen wird ernsthaft über neue Lösungen diskutiert. Auch im Bundestag wird derzeit über eine Wahlreform verhandelt, vorrangig um die Anzahl der Abgeordneten zu begrenzen, aber auch die Optionen für eine bessere Repräsentation von Frauen werden abgewogen.

Und eine Frau, die bei all diesen Gesprächen, Debatten und Beratungen mit am Tisch saß und sitzt, ist heute auch unter uns. Professorin Dr. Silke Ruth Laskowski. Aber noch mehr freue ich mich auf Ihre Expertise zur Frage: Wie geht Parität in der Politik?

Wir wollen uns heute nicht über gemachte Versäumnisse beschweren. Wir wollen konstruktiv in die Zukunft blicken, in eine, in der Männer und Frauen die gleichen Chancen haben, Karriere zu machen, sich in der Familien zu engagieren, sich in der Politik und im Ehrenamt gewinnbringend einzubringen.

Darum wollen wir am Nachmittag ein Experiment mit Ihnen wagen und gemeinsam neue Möglichkeiten der solidarischen Zusammenarbeit für eine geschlechtergerechte Gesellschaft ausloten, um eine »Balance of Power« der Geschlechter im positiven Sinne zu erwirken.

Wir haben uns dazu Akteurinnen eingeladen, die aktiv an der Gestaltung der Gleichstellung mitwirken.

Die Bundestagsabgeordnete Elisabeth Motschmann von der CDU. Sie spricht sich für eine Wahlrechtsreform aus und hat kürzlich ein brennendes Plädoyer für die Frauenquote veröffentlicht, in dem sie an die jungen Frauen in ihrer Partei appelliert: »Kämpft mit und für Frauen für mehr Rechte!«

Die Bundestagabgeordnete Beate Müller-Gemmeke von Bündnis 90/Die Grünen, wird mit uns diskutieren aus der Sicht einer Partei, die Parität in ihren Strukturen lebt. Sie ist übrigens eine der Initiatorinnen der Kleinen Anfrage, die ich zitiert habe.

Besonders freue ich mich auch über den Austausch mit Heike Hempel, Stellvertretende Programmdirektorin des ZDF. Sie bringt nicht nur viel Erfahrung im strukturellen Umdenken in einer öffentlichen Institution mit. Sie ist dem Bildungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Medien verpflichtet und damit auch der gleichberechtigten Darstellung von Frauen in den Medien.

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich wünsche Ihnen allen eine spannende und aufschlussreiche Tagung.

Grußwort

Juliane Seifert

Staatsekretärin im Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend

© Marco Urban



JULIANE SEIFERT ist seit März 2018 Beamtete Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Sie studierte Neuere und Neueste Geschichte, Politikwissenschaft und Alte Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin wie auch European Governance and Administration an der École Nationale d'Administration der Université Paris-Sorbonne und der Universität Potsdam. Von 2016 bis 2017 war sie Bundesgeschäftsführerin der SPD. Zuvor leitete sie das Refe-

rat »Arbeit, Soziales, Gesundheit und Demografie« in der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und in Europa, daran anschließend das Referat »Politische Planung und gesellschaftliche Analysen« in der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz. Von 2006 bis 2011 hat sie für die Bundesregierung beim Beauftragten für die neuen Länder im Referat »Arbeit, Soziales, Fachkräfte« gearbeitet.

1. Einstieg: Die Hans-Bremse

Sehr geehrte Damen, Herren,
ich bin heute als Exotin zu Ihnen gekommen.

Sie mögen sich jetzt fragen: Juliane Seifert, Anfang 40, geboren in Kiel – was ist denn daran exotisch? Ich bin Exotin, weil ich verbeamtete Staatssekretärin bin – und eine Frau. Damit bin ich rein statistisch eine Ausnahme. Seit 1949 gab es 692 beamtete Staatssekretäre, 19 von ihnen waren Frauen. Das entspricht drei Prozent. Und damit nicht genug: Es gab in den letzten 70 Jahren mehr Staatssekretäre mit dem Namen Hans als Frauen.

Auch heute ist die Mehrzahl meiner Kollegen männlich. Ich bin eine von sechs verbeamteten Staatssekretärinnen. Sechs Staatssekretärinnen, 28 Staatssekretäre – das ist ein Frauenanteil von knapp 18 Prozent. Immerhin – damit stehen wir besser da als in den letzten 70 Jahren. Aber von Gleichberechtigung kann immer noch keine Rede sein.

2. Chancen für Frauen im Öffentlichen Dienst

Wie sieht es in den Leitungsebenen im Öffentlichen Dienst aus? In den obersten Bundesbehörden sind 35 Prozent aller Beschäftigten im höheren Dienst mit Leitungsaufgaben Frauen. Diese Zahl

aus dem Gleichstellungsindex von 2017 liegt einen Prozentpunkt über der von 2016. 35 Prozent sind nicht schlecht, und es geht voran.

Aber es geht nur langsam voran, und die 35 Prozent Anteil an Führungspositionen sind deutlich weniger als der Frauenanteil an allen Beschäftigten im höheren Dienst. Der liegt bei 46 Prozent. Um es in den Worten dieser Veranstaltung zu sagen: Da geht noch was!

Der Öffentliche Dienst muss vorangehen, was Frauen in Führungspositionen angeht. Im Koalitionsvertrag steht:

»Im Öffentlichen Dienst des Bundes soll bis 2025 die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Leitungsfunktionen erreicht sein.«

Ich freue mich, dass ich die dbb bundesfrauenvertretung bei diesem Anliegen an meiner Seite weiß. Sie machen sich für die Interessen von Frauen im öffentlichen Dienst stark. Danke für die Einladung zur Fachtagung und danke für Ihr Engagement!

3. Bundesgleichstellungsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren, seit 18 Jahren gibt es das Bundesgleichstellungsgesetz. Sein Ziel ist es, die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung zu erreichen: Paragraph 1. Dieses Ziel ist noch nicht erreicht.

Junge Frauen, die in den Beruf einsteigen, denken oft ganz selbstverständlich, dass ihnen der gleiche Weg nach oben offensteht wie Männern. Jahre später stellen sie dann fest: Die Männer, die mit ihnen eingestellt wurden, haben sie überholt. Waren die Männer besser? Im Einzelfall möglich, in der Masse unwahrscheinlich.

Woran liegt es dann?

Vielleicht gibt es ein Betriebsklima oder eine Betriebskultur, die für Männer von Vorteil ist. Vielleicht gibt es Regelungen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erschweren. Oder vielleicht werden Beschäftigte in Teilzeit schlechter beurteilt als Beschäftigte in Vollzeit.

Das Bundesgleichstellungsgesetz verpflichtet die Dienststellen, den beruflichen Wiedereinstieg nach Familienzeiten zu erleichtern. In der Praxis heißt das: Wir brauchen eine Arbeit, die zum Leben passt. Wir brauchen flächendeckend flexible Arbeitszeiten. Wir müssen Führen in Teilzeit leichter machen. 39 Prozent der Frauen in der Bundesverwaltung sind teilzeitbeschäftigt. Aber nur zehn Prozent der Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktion sind teilzeitbeschäftigt. Deshalb sind mehr Angebote zum Führen in Teilzeit ebenso wichtig wie faire Beurteilungen, die nicht nur auf die im Büro verbrachte Zeit schauen.

Gerechte Beurteilungen sind eine Sache, bei der Gleichstellungs- und Frauenbeauftragte, aber auch die Interessenvertretungen wertvolle Arbeit leisten, um Benachteiligungen zur Sprache zu bringen und zu beseitigen. Außerdem sollten wir die Möglichkeiten des digitalen Wandels nutzen. Im Bundesfamilienministerium hat grundsätzlich jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter die Möglichkeit, mobil zu arbeiten.

Dabei ist wichtig: Niemand muss außerhalb der Arbeitszeit erreichbar sein. Und: Natürlich bleibt der persönliche Austausch wichtig für gute Arbeit. Es ist in der Praxis nicht immer einfach, im Team einen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen der einzelnen Kolleginnen und Kollegen zu finden. Aber es lohnt sich: 96 Prozent aller Beschäftigten im BMFSFJ machen von den Möglichkeiten des flexiblen und mobilen Arbeitens Gebrauch.

Zu guter Vereinbarkeit gehört übrigens auch gute Kinderbetreuung. Deshalb wird der Bund mit dem Gute-Kita-Gesetz bis 2022 5,5 Milliarden Euro in gute frühkindliche Bildung und gleichzeitig in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf investieren.

4. Frauen können alles

Sie wissen, der Leitsatz für unsere Gleichstellungspolitik ist »Frauen können alles«.

Dass Frauen alles können – das ist erst einmal Fakt. Frauen können einparken und ausparken, Maschinen bauen und sich um Menschen kümmern, Kinder erziehen und Unternehmen führen. Sie können Anwältin werden oder Richterin oder Ministerin oder Aufsichtsratsvorsitzende. Frauen können ihr eigenes Leben leben, selbstbestimmt.

»Frauen können alles«, das ist gleichzeitig eine Forderung. Denn es wird Frauen immer noch schwergemacht. Auf dem Weg hin zu gleichen Rechten, zu Gleichberechtigung, stoßen Frauen immer wieder auf Hindernisse. Damit meine ich nicht nur die gläserne Decke.

Frauen bekommen statistisch im Durchschnitt 21 Prozent weniger Bruttostundenlohn als Männer, sind aber anderthalb Stunden pro Tag länger mit unbezahlten Tätigkeiten für andere beschäftigt: mit der Erziehung von Kindern, mit der Pflege von Angehörigen, mit Ehrenämtern und mit Arbeit im Haushalt. 40 Prozent aller Frauen in Deutschland haben schon einmal körperliche und/oder sexuelle Gewalt erlebt. All das hindert Frauen daran, das zu tun, was sie können. Und diese Hindernisse müssen wir gemeinsam wegräumen.

5. Soziale Berufe

Im Bundesfamilienministerium sind uns dabei zwei Anliegen besonders wichtig, von denen ich Ihnen berichten möchte.

Das erste Anliegen ist die Aufwertung der sozialen Berufe. In den sozialen Berufen arbeiten rund 5,7 Millionen Menschen. 80 Prozent davon sind Frauen. Ihr Problem ist nicht, dass sie an eine glä-

serne Decke stoßen. Ihr Problem ist es, mit ihrem Geld über den Monat und mit ihrer Kraft über ein ganzes Berufsleben zu kommen.

Der öffentliche Dienst muss nicht nur dort Vorreiter sein, wo es um die Karrierechancen von Frauen geht, sondern auch dort, wo es um gerechte Löhne für eine anspruchsvolle Tätigkeit geht. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst geben vor, wie Fachkräfte in den sozialen Berufen bezahlt werden. Sie sind damit auch Orientierung für andere Arbeitgebende im sozialen Bereich.

Die Arbeit der Frauen und Männer in den sozialen Berufen erfährt oft nicht genügend Wertschätzung. Für viele Ausbildungsberufe in Gesundheit und Erziehung beginnt das schon bei der Ausbildung, die häufig nicht vergütet ist, in der es im Gegenteil zum Teil noch ein Schulgeld gibt. Hier muss sich was verbessern. Mit dem Pflegeberufegesetz haben wir deshalb die Pflegeausbildungen mit Start 2020 reformiert: Kein Schulgeld mehr. Sondern eine angemessene Ausbildungsvergütung.

Was wir bei den Pflegeberufen schon geschafft haben, haben wir bei den Erzieherinnen und Erziehern noch vor uns. Einen ersten Schritt machen wir mit der Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher: ein Bundesförderprogramm zum Beginn des Ausbildungsjahrs im Sommer.

Mit den drei P:

- ▶ mehr Plätze in der vergüteten praxisintegrierten Ausbildung,
- ▶ eine gute Praxisanleitung und
- ▶ neue Perspektiven für den Aufstieg. Damit man auch im Erzieherberuf Karriere machen kann.

Deshalb haben wir die Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher gestartet.

Im März haben wir das Interessenbekundungsverfahren begonnen. Die Resonanz darauf ist überwältigend. Das zeigt uns: Es gibt sehr wohl Menschen in Deutschland, die Erzieherin oder

Erzieher werden wollen – nur die Rahmenbedingungen müssen stimmen.

Auch für die Zeit nach der Ausbildung wollen wir bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere Bezahlung ermöglichen.

6. Gewalt an Frauen

Unser zweites Anliegen ist der Kampf gegen Gewalt an Frauen.

Die Zahlen des Bundeskriminalamts zur Partnerschaftsgewalt haben auch im letzten Jahr wieder gezeigt: Für viele Frauen ist das Zuhause ein gefährlicher Ort.

Wir müssen Frauen, die von Gewalt betroffen sind, eine langfristige Perspektive bieten: auf Schutz vor ihrem gewalttätigen Partner und auf ein selbstbestimmtes Leben frei von Gewalt. Egal, woher eine Frau kommt und von welcher Form Gewalt und Unterdrückung sie betroffen ist.

Wir müssen ambulante Angebote wie die Beratungsstellen und Notrufe, Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen so gut aufstellen, dass sie ihre wichtige Arbeit langfristig leisten können.

Das ist das Ziel des Runden Tisches gegen Gewalt an Frauen. Zum ersten Mal, seit 1976 das erste Frauenhaus in Deutschland aufgemacht wurde, setzen sich Bund, Länder und Kommunen zusammen, um das Unterstützungsangebot gemeinsam besser zu machen und auf eine sichere, finanziell dauerhafte Grundlage zu stellen.

Zeitgleich unterstützt das Bundesfrauenministerium die Länder und Kommunen mit einem Förderprogramm zum Ausbau der Hilfseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen. 2019 nehmen wir hierfür 6,1 Millionen Euro in die Hand. 2020 sind es sogar 35 Millionen Euro. Damit wollen wir die Fachberatungsstellen und Frauenhäuser ausbauen und verbessern. Dazu gehören der Zugang zum Hilfesystem und die Versorgung für Menschen, die wir bislang mit unserem Angebot nicht erreichen.

7. Schluss

Sehr geehrte Damen und Herren,
bei vielen unserer Vorhaben haben wir uns ehrgeizige Ziele gesteckt. Bei der Gewalt gegen Frauen, bei der Aufwertung der Sozialen Berufe, bei der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an Führungspositionen. Manche von Ihnen fragen sich vielleicht, ob wir diese Ziele in den nächsten zweieinhalb Jahren erreichen können.

Letztes Jahr war Franziska Giffey bei Ihnen. Sie hat gesagt: »Wer nichts will, kriegt auch nichts.« Und: »Manchmal muss man auch nerven, sonst kommt man nicht durch.«

Ich vermute, dieser Ansatz ist Ihnen auch in der gewerkschaftlichen Interessensvertretung nicht ganz fremd. Deshalb: Lassen Sie uns auch in Zukunft viel wollen, damit wir gemeinsam viel erreichen.

Vielen Dank!

Grußwort

Ulrich Silberbach dbb Bundesvorsitzender

© Marco Urban



ULRICH SILBERBACH wurde im Jahr 2017 vom Gewerkschaftstag des dbb beamtenbund und tarifunion zum Bundesvorsitzenden gewählt. Damit vertritt er hauptamtlich die Interessen von über 1,3 Millionen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Bereits zuvor hat er sich in unterschiedlichsten Funktionen über Jahrzehnte für seine Kolleginnen und Kollegen engagiert, insbesondere als stellvertretender Bundesvorsitzender des dbb, als Bundesvorsitzender seiner Heimatgewerkschaft komba und im Vorstand des dbb Landesbundes in Nordrhein-Westfalen. Ulrich Silberbach wurde am 27. August 1961 in Köln geboren.

Sehr geehrte Damen und Herren,
ganz herzlichen Dank für die Einladung zur heutigen frauenpolitischen Fachtagung – die nunmehr 15. Fachtagung – sie ist inzwischen eine echte Tradition in unserem Haus, hier im dbb forum. Ich freue mich daher sehr, Sie alle heute begrüßen zu dürfen und hoffe, dass Sie sich bei uns wohlfühlen – wir werden dafür unser Bestes geben!

Liebe Helene,
die dbb bundesfrauenvertretung setzt mit ihren Tagungen in jedem Jahr besondere Akzente in frauenpolitischen Themen und im Veranstaltungskalender des dbb: stets aktuell am Puls der Zeit, mit interessanten Vorträgen und Gästen versehen, Zeit zum Austausch – damit lockt ihr seit vielen Jahren regelmäßig zum politischen Talk in das dbb forum! Das gehört bei uns dazu! Weiter so!!!

#Geschlechtergerechtigkeit: Da geht noch mehr!

Ein weiter Bogen soll mit der heutigen Tagung gespannt werden – Ihr habt euch ordentlich was vorgenommen! Und das wieder am Puls der Zeit! Denn das Thema Frauenrechte und Gleichstellung ist ein »Dauerbrenner« in der Politik. Nun kann man sagen: zu Recht, denn es ist ja auch schon viel erreicht worden. Man kann aber auch sagen: zu Recht, denn trotz jahrzehntelanger Bemühungen, sind wir noch lange nicht am Ziel.

»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.«

Der Weg zu der grundgesetzlichen Gleichberechtigung in Artikel 3 war nicht so einfach, schon gar nicht selbstverständlich, aber vor allem nicht denkbar ohne das Engagement der Frauen, die vor über

100 Jahren in Deutschland und vielen anderen Ländern Europas auf die Straße gingen, um für ihr Wahlrecht zu kämpfen – und sie waren vielen Anfeindungen ausgesetzt. Heute im Jahr 2019 sind wir da natürlich weiter – keine Frage. Es steht uns aber auch gut an, an das Ringen der Mütter und Väter des Grundgesetzes zu erinnern, um uns klar zu machen, dass so selbstverständlich dahingesagte Grundsätze eben nicht selbstverständlich sind und Standards auch erhalten und ausgebaut werden müssen.

Wenn man einen Blick in die Protokolle des Parlamentarischen Rates wirft, dann wird klar, dass diese Entwicklung wenigen Frauen zu verdanken ist, die mit Beharrlichkeit, Klugheit und unermüdlichem Engagement die Grundlage für Gleichberechtigung in Deutschland gelegt haben.

Ich denke, dass ist gerade auch in diesen Tagen, in denen wir den Geburtstag unserer Verfassung feiern, natürlich ein Grund dankbar zu sein. Wenn wir uns dann aber vergegenwärtigen, dass wir praktisch in vielen Entwicklungen noch hinterherhinken, ist das auch ernüchternd. Es kann doch eigentlich nicht sein, dass wir im 21. Jahrhundert in einen Koalitionsvertrag schreiben müssen, dass die Bundesregierung im öffentlichen Dienst die Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen bis 2025 umsetzen will.

Angesichts des bedauerlichen Status quo bei der Besetzung von Leitungspositionen mit weiblichen Führungskräften ist das ein durchaus ambitioniertes Ziel. Daher mein Appell an die anwesenden Vertreterinnen aus der Politik: DA GEHT NOCH MEHR!

Erinnern wir uns aber auch: Mit der Verabschiedung unseres Grundgesetzes wurde mit den Grundrechten ein Wertekanon in unserer Verfassung formuliert, der bis heute Maßstab für unser gesellschaftliches Zusammenleben ist.

Freie und starke Gewerkschaften sind dabei Wesensmerkmal der Demokratie! Ich bin davon überzeugt, dass starke Gewerkschaften Glück für die Demokratie sind und sich durch ihren Einsatz

zeigt, wie es um die sozialpolitische Situation einer Gesellschaft bestellt ist!

Dazu gehört Gestaltungswillen, Durchsetzungsstärke sowie eine Organisation und politische Rahmenbedingungen, die diese Gestaltung auch ermöglichen. An dieser Stelle müssen wir uns aber auch ehrlich machen und überlegen, wie gewerkschaftliche Arbeit der Zukunft aussehen wird. Denn ohne Engagement wird es nicht gehen – das erfordert Zeit, Ausdauer und Kraft und bringt auch immer mal ordentlich Ärger mit sich. Die Frage nach Strukturen und gewerkschaftlichem Nachwuchs stellt sich immer stärker. Und ich sage ganz klar: wir brauchen mehr junge Kolleginnen. Da sind wir in allen unseren Organisationen gefordert, denn: DA GEHT NOCH MEHR!

Liebe Kolleginnen und Kolleginnen,
manch eine oder einer von Ihnen mag jetzt denken, das sind olle Kamellen, lass uns über die aktuellen Herausforderungen der Gleichstellungspolitik reden. Da sage ich: nein, das sind keine olle Kamellen, das sind die Basics, auf denen alles gründet und ohne die es schlicht nicht funktioniert. Und ich sage es mal ganz deutlich: Es geht um unsere Zukunft!

Es gibt aber natürlich auch noch weitere Zukunftsfragen. Uns werdet ihr in den Fragen nach innovativen Ansätzen der Verwaltungsorganisation, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu fördern, an eurer Seite haben. Dies schon deshalb, weil die Digitalisierung auch die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung grundlegend verändern wird und alles getan werden muss, strukturelle Benachteiligungen, die es ja ohne Zweifel weiterhin gibt, zu beseitigen.

Die Digitalisierung bietet da eine gewisse Chance, neue Formen der Arbeitsprozesse aktiv gemeinsam zu gestalten: Mobilität und Agilität – es sind keine Zauberworte in diesem Prozess, sondern unerlässlich, um die Transformation, der sich niemand entziehen

kann – und wahrscheinlich auch nicht will – zukunftsfähig zu gestalten.

Von vielen guten Ideen war auch auf dem vor wenigen Tagen hier in Berlin zu Ende gegangenen Zukunftskongress zu hören. Für uns ist die Erkenntnis: neue Formen der Zusammenarbeit, die vielleicht weniger von Hierarchien geprägt sind, müssen einfach auch mal ausprobiert werden. Was spricht dagegen, ein großzügiges Angebot an mobilem Arbeiten auszuprobieren, sich auf Präsenztage zu verständigen? Am Ende kann dann gemeinsam beurteilt werden, welcher Arbeitsprozess für welche Behörde sinnvoll erscheint. Dies kann ein Weg sein, alle Beschäftigten, Vollzeit oder Teilzeit, jung oder alt, auf einem Weg der Veränderung mitzunehmen.

Als dbb unterstützen wir die dbb bundesfrauenvertretung bei dem Vorhaben, die Fördermöglichkeiten von Frauen zu verbessern.

Liebe Helene,

Ihr werdet nicht müde, die Fahne der Frauenförderung hochzuhalten – vor allem auch zu dem Thema des diskriminierungsfreien Fortkommens, das ihr ganz wesentlich in die politische Debatte gebracht habt. Weiter so!! DA GEHT NOCH MEHR!

Den dbb könnt ihr an eurer Seite wissen!!

Impuls I

Gleichstellung steuern über das Steuerrecht – Was brauchen wir?

Dr. Ulrike Spangenberg

Institut für gleichstellungsorientierte
Prozesse und Strategien (GPS) e.V.



© Marco Urban

DR. ULRIKE SPANGENBERG ist Juristin und arbeitet seit 2002 als Wissenschaftlerin, Beraterin und Dozentin zu gleichstellungs- und antidiskriminierungsrechtlichen Themen. Einer ihrer langjährigen Arbeitsschwerpunkte ist der Bereich der Steuer- und Finanzpolitik. Dabei hat sie sich unter anderem vertieft mit

der Besteuerung von Ehe und Familie, mittelbarer Diskriminierung der steuerlichen Förderung der Altersvorsorge und Mechanismen zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit im Steuerrecht befasst. Sie war zuletzt im Rahmen des von der EU geförderten Forschungsprojekts FairTax an der Universität Umeå in Schweden tätig. Von Mai bis Juli 2019 lehrte sie im Rahmen der Klara Marie Faßbinder Gastprofessur für Frauen- und Geschlechterforschung an der Universität Speyer zu Genderaspekten im Steuerrecht.

Sehr geehrte Damen und Herren,
was haben Gleichstellung und Steuern miteinander zu tun? Und wie lässt sich Gleichstellung über das Steuerrecht steuern? In Deutschland drängen sich bei diesem Thema zuerst das Ehegattensplitting und die Einführung einer Individualbesteuerung auf. Ich komme – im Rahmen der Wirkungen von Steuern auf Geschlechterverhältnisse – auf das Ehegattensplitting zurück. Zuvor möchte ich aber – auch aus historischem Anlass – zunächst zwei andere gleichstellungsrelevante Aspekte ansprechen: erstens, die Partizipation von Frauen an finanzrelevanten Entscheidungen und zweitens, die Erhebung von Steuern als Mittel, um staatliche Aufgaben zu finanzieren.

1. Gleichstellungsrelevanz von Steuern

a) Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an finanzrelevanten Entscheidungen

Erstens: Fragen zu gleichberechtigter Partizipation sind in diesem Jahr häufig Thema, denn vor 100 Jahren wurde das Wahlrecht für Frauen eingeführt. In England war der Kampf der Suffragetten um das Wahlrecht von Frauen eng mit dem Thema Steuern verknüpft.

Die Women's Tax Resistance League wehrt sich unter dem bereits in den englischen Kolonialstaaten verwendeten Motto »no taxation without representation« (»Keine Besteuerung ohne Repräsentation.«) gegen die Zahlung von Steuern. Ihr Argument: Solange Frauen für unfähig gehalten würden zu wählen, müssten sie in gleicher Weise als unfähig gelten, Steuern zu zahlen.

In Deutschland wurden Steuern – vermutlich aus historischen sowie zivil- und steuerrechtlichen Gründen – nicht als Instrument genutzt, um das Wahlrecht für Frauen zu erlangen. Dennoch weist das Beispiel der Suffragetten darauf hin, wie wichtig die Beteiligung von Frauen an finanzrelevanten Entscheidungen ist. Das Parlament setzt über Steuern wesentliche politische Prioritäten, entscheidet über die Art der Steuererhebung und damit auch deren finanzielle Belastungen und Anreize. Allein aus demokratischen Gesichtspunkten müssen Frauen daher stärker an finanzrelevanten Entscheidungen beteiligt sein. Das betrifft natürlich vor allem das Gesetzgebungsverfahren. Der Anteil von Frauen im Finanzausschuss ist mit 22 Prozent noch geringer als der Frauenanteil im Bundestag insgesamt. Es geht aber ebenso um die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich für gleichstellungsrelevante Interessen einsetzen. Auch hier lohnt der Blick in andere Länder. In Großbritannien gibt es beispielsweise schon lange die »Women's Budget Group«, die unter anderem das Budget im Hinblick auf Einnahmen und Ausgaben aus einer gleichstellungsorientierten Perspektive kommentiert. In Österreich gibt es die »Watchgroup: Gender & öffentliche Finanzen«, ein Netzwerk von Ökonominen, Soziologinnen und Politologinnen, die zu geschlechtergerechter Budgetgestaltung arbeiten und auch öffentlich gegen die Vernachlässigung der Lebensrealitäten von Frauen bei Steuerreformen protestieren.

b) Steuern als Mittel zur Finanzierung staatlicher Aufgaben und gleichstellungsorientierter Rechte

Zweitens: Die Einführung von Steuern ist eng verknüpft mit der Entstehung staatlicher und demokratischer Strukturen. In den meisten Staaten sind Steuern, so auch in Deutschland, die größte Einnahmequelle, die es ermöglicht, staatliche Aufgaben zu finanzieren. Für Gleichstellung ist dies besonders relevant, weil Steuereinnahmen dazu genutzt werden können, strukturelle soziale und ökonomische Ungleichheiten beziehungsweise Nachteile auszugleichen. Beispiele sind soziale Leistungen zur Vermeidung von Armut oder die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur, um die Kosten und Auswirkungen unbezahlter Sorgearbeit abzufedern, die immer noch überwiegend Frauen übernehmen.

Wie sehr gerade soziale Leistungen von ausreichenden öffentlichen Einnahmen abhängen, zeigt sich immer wieder in Krisenzeiten, denn in der Regel wird hier zuerst gekürzt. Dabei ist die adäquate Finanzierung von Ausgaben zur Gewährleistung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Verhinderung von Diskriminierung eine rechtliche Pflicht des Staates. Diese Pflicht ist im UN-Abkommen zur Gewährleistung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, dem sogenannten Sozialpakt, verankert. Art. 2 verpflichtet Staaten, unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten, die Maßnahmen zu treffen, die zunehmend die volle Verwirklichung der in dem Pakt genannten Rechte ermöglichen. Das heißt unter anderem die Einnahmen zu generieren, sprich die Steuern zu erheben, die für die Verwirklichung dieser Rechte notwendig sind. Auch in den allgemeinen Empfehlungen zum Frauenrechtsabkommen der UN (CEDAW) wird inzwischen auf diese Pflicht Bezug genommen. Der CEDAW-Ausschuss hat bereits mehrfach, beispielsweise im Rahmen der Staatenberichtsverfahren der Schweiz und Großbritannien, weitreichende Steuersenkungen zugunsten von Unternehmen kritisiert, wenn damit staatliche Einnahmen sinken. Zudem wurden Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungspraktiken

tiken problematisiert, die im eigenen oder in anderen Ländern zu Steuermindereinnahmen und damit fehlenden Ressourcen führen.

Auch in Deutschland sind Steuerhinterziehung und Steuervermeidung ein gleichstellungsrelevantes Thema. Nach Analysen aus dem Jahr 2015 verliert Deutschland ungefähr 125 Milliarden Euro jährlich durch Steuerhinterziehung. Dazu kommen vermutlich weitere circa 60 Milliarden Euro durch Steuervermeidung. Zum Vergleich: die Erhöhung des Kindergelds von zehn Euro pro Kind ab Juli 2019 kostet den Staat 3,3 Milliarden Euro. Gerade Erhöhungen des Kindergelds sind politisch schwer durchsetzbar, weil sie so teuer sind. Gleichzeitig hätte Deutschland erheblich mehr Einnahmen, wenn wir beim Thema Steuervermeidung und Steuerhinterziehung aktiver werden würden.

c) Wechselwirkungen von Steuern und sozioökonomischen Ungleichheiten

Drittens – und damit bin ich unter anderem beim Ehegattensplitting – ist der Blick auf die tatsächlichen Wirkungen von Steuern auf Geschlechterverhältnisse nicht nur politisch wichtig, sondern aufgrund von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG rechtlich verpflichtend. In Deutschland wird bei diesem Thema vor allem über negative Erwerbswirkungen des Ehegattensplittings gesprochen. Derartige bewusst gesetzte oder unbewusst wirkende Anreizeffekte betreffen auch andere Steuernormen, beispielweise die durch Steuerentlastungen gesetzten Anreize in eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge einzuzahlen oder die steuerliche Förderung im Unternehmensbereich, um Investitionen zu befördern. Gleichstellungspolitisch beziehungsweise gleichstellungsrechtlich stellt sich hier die Frage, wie diese steuerlichen Anreize, bei denen es sich häufig um Steuervergünstigungen handelt, tatsächlich wirken und wem sie letztlich zugutekommen.

Durch Steuern entstehen zudem finanzielle Belastungen und Entlastungen, die unter den Begriff der Verteilungswirkungen fal-

len. In Deutschland wird viel über den Gender Pay Gap gesprochen, der die Differenz des durchschnittlichen Bruttostundeneinkommens beziffert. Meines Erachtens wäre es wichtig, auch über das *Gender Netto Pay Gap* zu sprechen, um die Auswirkungen des Steuer- und Abgabensystems auf das verfügbare Einkommen einzubeziehen. Gleichzeitig ist eine Auseinandersetzung mit den Verteilungswirkungen von Steuern nicht nur im Hinblick auf das Erwerbseinkommen und damit die Einkommensteuer und Sozialabgaben wichtig. Zahlen aus Kanada zeigen beispielsweise, dass die Steuerentlastungen der letzten Jahrzehnte im Bereich der Unternehmens-, Verbrauchs- und Einkommenssteuern, die häufig sehr pauschal mit dem Ziel des Wirtschaftswachstums begründet wurden, im Durchschnitt Frauen in sehr viel geringerem Maße zugutekamen als Männern. Damit werden die Unterschiede in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen zwischen Frauen und Männern weiter verstärkt.

Die Anreiz- und Verteilungswirkungen von Steuern sind eng verknüpft mit sozioökonomischen geschlechtsbezogenen Ungleichheiten. Frauen verfügen beispielsweise im Durchschnitt über sehr viel weniger Vermögen als Männer. Demzufolge wirkt auch die fehlende Vermögenssteuer oder die auf 25 Prozent beschränkte Kapitalertragssteuer geschlechtsspezifisch. Die unzureichende steuerliche Absetzbarkeit von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten wirkt zum Nachteil von Frauen, weil diese häufiger für die Betreuung von Kindern zuständig sind. Die unzureichende Absetzbarkeit macht daher ihre Erwerbstätigkeit teurer. Auch die Segregation des Arbeitsmarktes hat Folgen für die Auswirkungen von Steuern, beispielsweise wenn es um steuerliche Anreize für betriebliche Formen der Altersvorsorge geht, die aber seltener in frauendominierten Branchen angeboten wird. Selbst der Anteil von Frauen in Führungspositionen oder Aufsichtsräten beeinflusst zum Beispiel die Auswirkungen der bereits genannten Kapitalertragssteuer, wenn Aktien und damit Dividendeneinkünfte zum Gehalt gehören.

2. Die Besteuerung der Ehe

Ein zentrales Thema von Gleichstellung im Steuerrecht ist die Besteuerung von Ehen, konkret das Ehegattensplitting und die Lohnsteuerklasse V.

a) Das Ehegattensplitting

Beim Ehegattensplitting betrifft die Kritik häufig die Anreizwirkungen zulasten von Frauen. Das Ehegattensplitting bezeichnet umgangssprachlich die sogenannte gemeinsame Veranlagung mit Splittingverfahren, die die meisten Eheleute in Deutschland im Einkommensteuerrecht wählen. Eheleute gelten dann als eine steuerpflichtige Person: die Einkünfte beider Eheleute werden demzufolge summiert und unter Abzug diverser erwerbsbedingter und privater Aufwendungen als gemeinsames Einkommen versteuert. Für die Berechnung der Steuerschuld wird das Einkommen halbiert («gesplittet»). Die für diese Hälfte berechnete Steuer ergibt verdoppelt die eigentliche Steuerschuld. Faktisch wird also so getan, als wenn beide Eheleute jeweils die Hälfte des Einkommens verdient hätten. Der Unterschied zwischen dem für die individuelle Besteuerung geltenden Grundtarif und der Besteuerung nach dem Splittingverfahren (= Splittingtarif) ist der sogenannte Splittingvorteil.¹

Der Splittingvorteil variiert erheblich in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen und den Einkommensverhältnissen in der Ehe (Abbildung 1). Das Ehegattensplitting lohnt sich vor allem dann, wenn nur eine Person verdient, also wenn die Einkommensdifferenzen besonders groß sind.

Bei einem zu versteuernden Einkommen von »45 000 Euro« kann beispielsweise ein Steuervorteil von 4 435 Euro entstehen,

1 Weitere Vorteile im Rahmen der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens werden hier ausgeblendet.

Abbildung 1

Steuerliche Entlastung – in Abhängigkeit von Einkommenshöhe und Einkommensdifferenzen

Zu versteuerndes Einkommen (ZVE)	Splittingvorteil in € bei unterschiedlichen Einkommensverhältnissen – Anteil am zu versteuernden Einkommen (Tarif 2018)			
	100/0	90/10	60/40	50/50
20.000	2.305	1.751/2.305*	211	0
45.000	4.435	2.696/4.435*	93	0
60.000	6.206	3.549	167	0
100.000	8.982	4.700	405	0

© Dr. Ulrike Spangenberg

wenn nur eine Person das Einkommen verdient oder der Partner, häufiger die Partnerin lediglich geringfügig arbeitet (*). Einkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung gilt als steuerfrei und mindert demzufolge den Splittingvorteil nicht. Verdienen beide Eheleute gleich viel – das ist dann die ganz rechte Spalte – reduziert sich der Splittingvorteil auf Null. Darüber hinaus hängt die Höhe des Splittingvorteils bedingt durch den progressiven Tarif² von der Höhe des zu versteuernden Einkommens ab, denn je höher die Steuerbelastung insgesamt, desto mehr lohnt sich die Halbteilung des Einkommens bei der Berechnung der Steuerschuld. Daher entsteht selbst in Einverdienstehen bei 20000 Euro »nur« ein Steuervorteil von 2305 Euro. Bei 100000 Euro sind es demgegenüber fast 9000 Euro. Das heißt: Je höher die Einkommensdifferenzen und je höher das zu versteuernde Einkommen insgesamt, desto höher der Splittingvorteil.

² Dazu unten

b) Die Lohnsteuerklasse V

Das Ehegattensplitting wird häufig mit der Lohnsteuerklasse V gleichgesetzt. Das Lohnsteuerverfahren ist jedoch lediglich eine Erhebungsform der Einkommensteuer für das Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. Die Lohnsteuer wird vom Arbeitgeber beziehungsweise der Arbeitgeberin monatlich vom Einkommen abgezogen und direkt an das Finanzamt abgeführt. Es ist also eine Art Vorauszahlung auf die Jahreseinkommensteuer. Im Rahmen der jährlichen Einkommensteuererklärung werden die monatlichen Zahlungen auf die endgültige Einkommensteuer angerechnet. Um Arbeitgebenden die Berechnung der Lohnsteuer zu erleichtern, gibt es Lohnsteuerklassen, die bereits bestimmte für die Einkommensteuer relevante Freibeträge beziehungsweise Formen der Besteuerung berücksichtigen. Dazu gehört auch die Berechnung der Steuer über das Ehegattensplitting.

Abbildung 2

Lohnsteuerklasse V			
Einkommen	III/V	IV/IV	Faktorverfahren
A: 36.000 (mtl. 3.000)	2.094	5.018	4.876
B: 20.400 (mtl. 1.700)	3.750	1.396	1.354
Lohnsteuer insgesamt	5.844	6.423	6.230

Lohnsteuer: Einkommen aus abhängiger Beschäftigung
Zeitraum: wird monatlich von Arbeitgebenden einbehalten und an das Finanzamt abgeführt
Vorauszahlung auf die Jahreseinkommensteuer

Berechnung anhand von **Lohnsteuerklassen**

Berechnungsbeispiel BMF – Merkblatt zur Steuerklassenwahl für das Jahr 2019, Stand November 2018, Jahressteuerschuld: 6.236

Für Eheleute, also für verheiratete Paare und verpartnerte Lebensgemeinschaften gibt es drei verschiedene Lohnsteuerklassenkombinationen: III/V, IV/IV und das Faktorverfahren. Abbildung 2 zeigt, dass die monatlichen Lohnsteuerabzüge in diesen Kombinationen stark variieren. Die meisten Paare wählen die Lohnsteuerklassen-

kombination III/V, weil IV/IV davon ausgeht, dass beide Eheleute gleich viel verdienen und dabei häufig zu viel Lohnsteuer gezahlt wird. Das Faktorverfahren ist kaum bekannt und wird nur selten genutzt.

Bei III/V ist die Steuerklasse III für den (typischerweise männlichen) Ehepartner konzipiert, der das überwiegende beziehungsweise das gesamte Einkommen erzielt. Die Steuerklasse V bleibt dann für die Person mit dem geringeren Einkommen. In Lohnsteuerklasse V – das entspricht der Person B in Abbildung 2 – sind zu circa 90 Prozent Frauen, weil diese häufig weniger verdienen als ihr (Ehe-)Partner. Das Problem dieser Lohnsteuerklassenkombination zeigt: Person B, eingestuft in Lohnsteuerklasse V, verdient jährlich 20 400 Euro. Davon werden 3 750 Euro an Lohnsteuer abgezogen. Person A, eingruppiert in der Lohnsteuerklasse III, verdient mit 36 000 Euro wesentlich mehr. Dennoch werden 2 094 Euro Lohnsteuern pro Jahr abgezogen. Ein erheblicher Unterschied. Das Verfahren verschiebt die Steuerlast von der Person, mit dem höheren Einkommen – bei verschiedengeschlechtlichen Ehen in der Regel der Ehemann – auf die Person mit dem geringeren Einkommen, in der Regel die Ehefrau, die ohnehin schon weniger verdient.

Natürlich ließe sich argumentieren, dass es in Ehen oder Lebenspartnerschaften egal ist, wer welche Steuern zahlt, denn letztendlich fließt das Geld und auch die ersparten Steuern in eine gemeinsame Kasse. Das ist jedoch zum einen nicht immer so. Zum anderen macht es häufig eben doch einen Unterschied wie hoch das individuell verdiente Einkommen ist, zum Beispiel bei Entscheidungen für was das Geld ausgegeben wird oder ob es sich bei dem geringen Einkommen in Lohnsteuerklasse V finanziell überhaupt lohnt, zu arbeiten. Und wer fordert denn tatsächlich am Ende des Jahres die überbezahlte Lohnsteuer vom Partner zurück?

Darüber hinaus wirkt sich die Lohnsteuerklasse auf die Höhe von Lohnersatzleistungen aus, wenn diese anhand des Nettoeinkommens berechnet werden. Beispiele dafür sind das Elterngeld, das

Arbeitslosengeld oder das Krankengeld. Besonders problematisch ist dabei das Arbeitslosengeld: Die Beiträge für die Arbeitslosenversicherung werden nämlich anhand des Bruttoeinkommens berechnet, das Arbeitslosengeld selbst jedoch auf der Basis des Nettoeinkommens, das durch die Lohnsteuerklasse beeinflusst wird. Faktisch heißt das, wenn eine Frau bei gleichem Bruttoeinkommen (in Lohnsteuerklasse V) genauso viel in die Arbeitslosenversicherung einzahlt, wie ein Mann in Steuerklasse III, erhält sie wegen der Steuerklasse V trotzdem weniger als ein Mann in Steuerklasse III. Hier drängt sich ein Verstoß gegen das Verbot mittelbarer Diskriminierung förmlich auf.

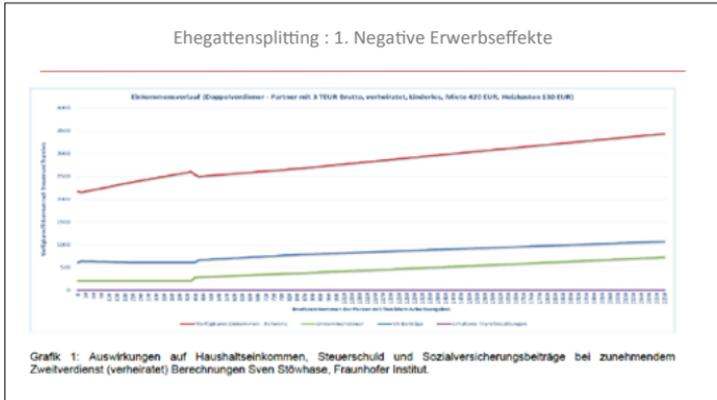
c) Gleichstellungsrelevante Nachteile:

Rückkehr in existenzsichernde Beschäftigung

Das Ehegattensplitting ist wie schon erwähnt vor allem aufgrund der negativen Erwerbsanreize zulasten von Frauen in der Kritik. Frauen in Deutschland sind jedoch heute sehr viel selbstverständlicher erwerbstätig als in der Bundesrepublik der 1950er Jahre. Damals wurde das Ehegattensplitting sogar explizit als »Anerkennung der Hausfrau und Mutter« eingeführt. Heute ist das größte Problem des Ehegattensplittings meines Erachtens, dass es – im Zusammenspiel mit der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung, der steuerfreien geringfügigen Beschäftigung sowie der Lohnsteuerklasse V – verhindert, dass Frauen nach der Familienphase wieder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem existenzsichernden Einkommen zurückkehren.

In Abbildung 3 sind verfügbares Einkommen (rot), Einkommensteuer (grün) und Sozialversicherungsbeiträge (blau) für eine Ehe abgebildet, in der ein Partner 3000 Euro monatlich verdient. Die untere Achse weist das bei Null beginnende und zunehmend ansteigende Bruttoeinkommen des anderen Partners beziehungsweise der anderen Partnerin aus. Die Grafik beinhaltet noch nicht

Abbildung 3



die aktuellen Änderungen bei der Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge in der Gleitzone.

Die Grafik zeigt jedoch deutlich, dass das verfügbare Haushaltseinkommen (rot) einbricht, wenn das Einkommen der »dazuverdienenden« PartnerIn über eine geringfügige Beschäftigung von 450 Euro monatlich hinausgeht. Dieser Effekt ist zum einen auf das Einsetzen der Sozialversicherungspflicht, zum anderen auf den Einbruch des Splittingvorteils und die Belastung der Steuerklasse V zurückzuführen. Eine Beschäftigung, die über den Minijob hinausgeht, lohnt sich erst dann, wenn die zusätzliche Belastung zurückverdient ist. Die Erwerbstätigkeit wird dadurch aber teurer oder anders formuliert, lohnt sich finanziell weniger, denn wer arbeitet schon mehr, wenn das verfügbare Einkommen sinkt? Die geringfügige Beschäftigung wird gerade nach der Familienphase als Brücke ins Erwerbsleben genutzt, die es ermöglicht, zeitlich flexibel etwas Geld hinzuzuverdienen. Häufig entpuppt sich diese Brücke jedoch als langjährige Falle mit fatalen Folgen für Einkommenschancen und langfristige soziale Sicherung.

Das Festhalten am Ehegattensplitting konterkariert zudem die Ziele des Elterngelds. Das für den Staat relativ teure Elterngeld

steigt mit der Höhe des Einkommens und setzt damit Anreize, um die Elternzeit auch für den Partner oder die Partnerin mit dem höheren Einkommen, häufig der Vater, attraktiv zu machen. Tatsächlich nehmen Väter inzwischen häufiger Elternzeit, wenn auch häufig nur für zwei Monate. Sobald die 14 möglichen Monate Elterngeld enden, macht das Ehegattensplitting die Tendenz zu einer gerechteren Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zunichte. Denn beim Ehegattensplitting lohnt es sich, wenn die Person mit dem potentiell geringeren Einkommen die Kinderbetreuung übernimmt und ihre Erwerbstätigkeit reduziert oder aufgibt. Dieser Kreislauf von »Frau bleibt zu Hause, Mann arbeitet« verstärkt wiederum den Gender Pay Gap, denn bei langen Auszeiten beziehungsweise geringfügigen Beschäftigungszeiten gehen Qualifikationen verloren und es fehlt an Berufserfahrungen, so dass die Einkommenschancen sinken. Das wiederum sorgt dafür, dass eher Frauen als Männer weniger arbeiten. Selbst Ehepaare mit Kind, die Erwerbs- und Sorgearbeit gerecht teilen wollen, fallen angesichts der finanziellen Vorteile in traditionelle Muster zurück.

d) (Rechts-)Brüche im Lebensverlauf

Ein weiteres Problem sind die Änderungen in anderen Rechtsgebieten. Die langfristigen Nachteile des Ehegattensplittings klangen bereits an: Verlust von Qualifikationen, geringere Einkommenschancen, unzureichende Alterssicherung. Diese Wirkungen werden häufig damit abgetan, dass der Ehemann für beide verdient, der Unterhalt das fehlende eigene Einkommen und die Witwenrente das Fehlen einer eigenen Rente ausgleicht. Als das Ehegattensplitting 1958 eingeführt wurde, war das Leitbild der Hausfrauenehe im Recht verankert und die Hausfrau galt selbst im Fall der Scheidung oder beim Tod des Ehemanns als abgesichert: über den Zugewinnausgleich, den nachehelichen Unterhalt und die Witwenrente. Die Regelungen setzten (zumindest fiktiv) bezahlte Erwerbsarbeit und unbezahlte Arbeit gleich und sorgten trotz der schon damals

bestehenden Tücken für einen Ausgleich und eine finanzielle Absicherung. Inzwischen ist das Leitbild der Hausfrauenehe jedoch verschwunden und im Unterhalts- und Rentenrecht wird zunehmend auf die eigenständige Existenzsicherung gesetzt. Im Unterhaltsrecht heißt es seit 2008 beispielsweise, dass die Geschiedenen nach einer Scheidung in der Regel für sich selbst aufkommen müssen. Ein Problem, wenn eine/r der beiden während der Ehe allenfalls geringfügig beschäftigt war. Für Rentenanwartschaften gibt es im Fall der Scheidung nach wie vor den Versorgungsausgleich, wonach die Anwartschaften der Eheleute hälftig geteilt werden. Für den Tod des Partners oder der Partnerin greift die Witwenbeziehungsweise Witwerrente, die den entfallenden Unterhalt des Partners auffangen soll. Diese wurde in den letzten Jahrzehnten jedoch ebenfalls zunehmend abgebaut und weitere Reformen stehen immer mal wieder zur Diskussion. Grundsätzlich ist es angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen richtig, stärker auf eine eigenständige Existenzsicherung aller Geschlechter zu setzen. Dann aber auch in allen Rechtsbereichen, denn unterschiedliche Prinzipien, etwa im Steuerrecht und im Unterhaltsrecht, verstärken die finanziellen Risiken zulasten von Frauen.

e) Sozial- und familienpolitische Ungerechtigkeiten

Das Ehegattensplitting ist zudem aus anderen Gründen ungerecht. Zum einen ist es sozial ungerecht, denn der Splittingvorteil steigt mit dem Einkommen. Ein Großteil der steuerlichen Entlastung entfällt auf das oberste Einkommensviertel. Die unteren Einkommensgruppen profitieren gar nicht oder kaum, unabhängig von den Einkommensverhältnissen innerhalb der Ehe. Viele Menschen würden eine Förderung der Ehe über eine Art »Elterngeld«, die mit dem Einkommen steigt, als sehr ungerecht empfinden. Die Verortung im Steuerrecht vertuscht diesen Effekt und wird als bloßer »Reflex der Progression« gerechtfertigt.

Zum anderen ist die mit unterschiedlichen Einkommensverhält-

nissen und Erwerbsmustern zusammenhängende Ost-West-Verteilung der Steuerentlastung höchst ungerecht. Circa 93 Prozent des Splittingvolumens entfallen auf die alten Bundesländer. Die Linksfraktion hat erst kürzlich das Verhältnis von Steuervorteil und Steuerzahlung insgesamt berechnen lassen. Demzufolge ist der Anteil der Steuern die im Osten gezahlt werden höher als die Entlastung die durch das Ehegattensplitting in den neuen Bundesländern ankommt. Etwas reißerisch formuliert finanziert der Osten die Splittingvorteile des Westens mit.

Nicht zuletzt ist das Splitting familienpolitisch ungerecht. Das Splitting ist nicht als Familienförderung begründbar. Es kommt aber Ehen mit Kindern häufiger zugute, als Ehen ohne Kinder, weil die Einkommensdifferenzen in Ehen mit Kindern größer ausfallen. Es wirkt also faktisch als Familienförderung, allerdings nur in Ehen. Inzwischen sind jedoch mehr als ein Drittel aller Familie, Alleinerziehende und nichteheliche Lebensgemeinschaften, die nicht von dieser Art der Entlastung profitieren.

3. Gender-Aspekte von Steuern jenseits der Ehebesteuerung

Das Thema Geschlechtergleichstellung und Steuern betrifft nicht nur die Besteuerung der Ehe im Einkommensteuerrecht. Deutschland ist wie viele andere Staaten ein Land, in dem verschiedene Ressourcen besteuert werden: Einkommen, Konsum und (minimal) Vermögen. Staatliche Einnahmen werden zum Beispiel in erheblichem Umfang über die Umsatzsteuer, umgangssprachlich Mehrwertsteuer, und andere Verbrauchsteuern erhoben. Zudem werden nicht nur Personen, sondern auch juristische Personen, insbesondere Unternehmen, besteuert. Dabei gibt es zunehmend (internationale und europäische) Studien und Dokumente in denen vielfältige Gender-Aspekte von Steuern thematisiert werden.

a) EntschlieÙung des Europäischen Parlaments: Gleichstellung der Geschlechter und Steuerpolitik

Besonders hervorzuheben ist dabei die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Gleichstellung der Geschlechter und Steuerpolitik in der EU, die Anfang dieses Jahres verabschiedet wurde. Die EntschlieÙung ist ausgesprochen lesenswert, denn sie thematisiert nicht nur zahlreiche Probleme der Besteuerung, sondern enthält auch Empfehlungen für Reformen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten. Zudem bezieht sich die EntschlieÙung auf eine Reihe von aktuellen Studien, unter anderem die vom Ausschuss für die Gleichstellung von Frauen in Auftrag gegebene Studie zu »Gender Equality and Taxation in the European Union«, die sich eingehend mit Gender-Aspekten der Besteuerung befasst.

Die EntschlieÙung ist nicht nur erstaunlich, weil hier Steuern und Geschlechterverhältnisse zusammengedacht werden, sondern weil die EU beim Thema Steuern wenig Regelungskompetenzen hat. Steuerpolitik gilt nach wie vor als Sache der Nationalstaaten. Es handelt sich daher auch nicht um ein rechtsverbindliches Instrument, sondern um eine Anregung, die vermutlich mit Rücksicht auf Einwände der Mitgliedstaaten oft sehr vorsichtig formuliert ist.

b) Rechtliche Pflichten, geschlechtsbezogene Wirkungen, institutionalisierte Mechanismen

Die EntschlieÙung thematisiert eine Reihe von gleichstellungsrelevanten Aspekten. Zum Ersten wird auf rechtliche Pflichten zur Gewährleistung von Gleichstellung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten hingewiesen. Zum Zweiten problematisiert die EntschlieÙung geschlechtsbezogene Verteilungs- und Anreizwirkungen verschiedener Steuerarten. Dabei geht es sowohl um direkte Steuern, zum Beispiel Steuern auf das Einkommen von natürlichen Personen sowie Steuern auf die Gewinne von Unternehmen. Bei Unternehmen wird häufig argumentiert, diese hätten als rein

juristische Personen gar kein Geschlecht. Dennoch wirken auch Unternehmenssteuern beziehungsweise Steuerentlastungen für Unternehmen geschlechtsspezifisch, denn hinter der juristischen Person stehen EigentümerInnen, AnteilseignerInnen oder Beschäftigte, etc.

Neben den Auswirkungen wird zudem der Anteil dieser Steuerarten an den staatlichen Einnahmen diskutiert, denn Männer und Frauen verfügen in sehr unterschiedlichem Maße über steuerlich relevante oder ausgeblendete Ressourcen. Ein Beispiel ist die schon genannte Vermögenssteuer, deren Anteil an den Steuereinnahmen insgesamt in vielen Ländern sehr gering ausfällt. Gleichzeitig ist in den letzten Jahren der Anteil der Mehrwertsteuer an den Steuereinnahmen gestiegen, was zu einer Verschiebung der finanziellen Belastung in untere Einkommensgruppen und zu Frauen bedeutet. Darüber hinaus wird in der Entschließung auf die problematischen Auswirkungen von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung für staatliche Ressourcen hingewiesen.

Zum Dritten zeigt die Entschließung gleichstellungsrelevante Lücken auf, etwa im Hinblick auf die Erhebung und Auswertung von geschlechterdifferenzierten Daten, und mahnt die Implementierung von Gender Mainstreaming in der Steuerpolitik an. Konkret geht es um Mechanismen zur konsequenten Sicherstellung der Geschlechtergleichstellung bei der Erhebung und Ausgestaltung von Steuern.

c) Relevanz für die deutsche Steuerpolitik

Die Entschließung ist auch für die deutsche Steuerpolitik beziehungsweise das deutsche Steuerrecht wegweisend, was im Folgenden anhand verschiedener Beispiele deutlich gemacht werden soll:

Beispiel 1: Gesamtsteuerbelastung

Die Entschließung thematisiert unter anderem die Steuertrends der letzten Jahrzehnte und die damit einhergehende Verschiebung

der Gesamtsteuerbelastung zulasten von unteren Einkommensgruppen und Frauen.

In Deutschland fällt vermutlich vielen beim Thema Steuern der progressive Steuertarif ein (Abbildung 4), der dafür sorgt, dass der Anteil des Einkommens, der als Steuer an den Staat abzuführen ist, mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens steigt. Vereinfacht formuliert: Die Steuerbelastung steigt mit der Höhe des Einkommens.

Auswertungen aus Österreich belegen, dass ein solch progressiver Tarif nicht nur zu einer Umverteilung von oben nach unten beitragen kann, sondern geeignet ist, die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern zu mindern. Durch den progressiven Steuertarif fallen die geschlechtsbezogenen Differenzen beim Nettoeinkommen (Netto Pay Gap) geringer aus als bei Bruttoeinkommensdifferenzen.

Allerdings gibt es nicht nur die Einkommensteuer, sondern eine Reihe von anderen Steuern, die sich auf die Gesamtsteuerbelastung auswirken.

Abbildung 4: Progression als positives Beispiel

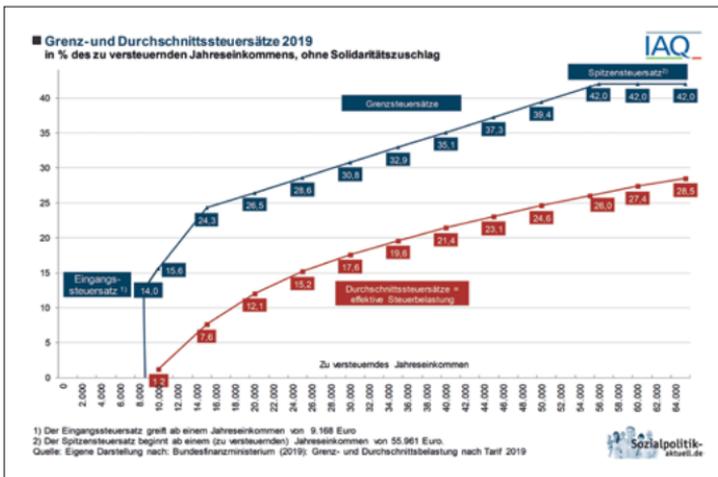
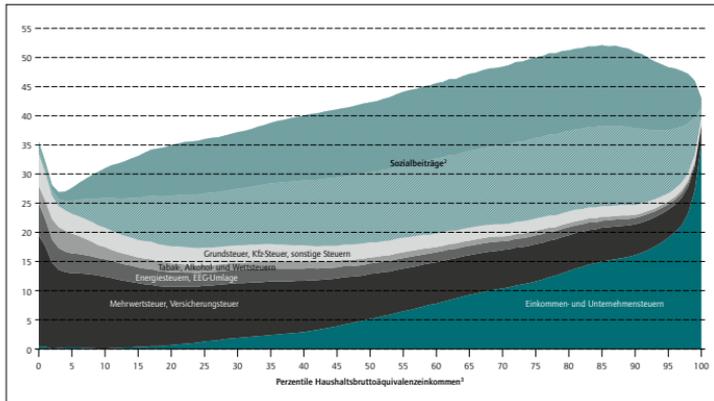


Abbildung 5: Finanzielle Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben insgesamt



»Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Haushaltseinkommens 2015«
 Abbildung 1 der Veröffentlichung; Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner.
 Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv.
 In: DIW Wochenbericht. – 83 (2016), 51/52, S. 1207–1216

Abbildung 5 zeigt eine Grafik des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), in der die Gesamtsteuerbelastung, differenziert nach Steuer- und Abgabenarten abgebildet ist. Auf der x-Achse ist das Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen abgebildet, auf der y-Achse dessen prozentuale Belastung durch Steuern und Sozialabgaben. Die Grafik zeigt zum einen sehr deutlich, dass ein erheblicher Teil der Abgabenbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge entstehen. Zum anderen zeigt die Grafik, dass das Steuersystem insgesamt – in der Grafik die unteren »Wellen« – kaum progressiv ist. Die Steuerbelastung fällt zwar in den obersten Einkommensgruppen höher aus, gleichzeitig ist die Steuerbelastung in den unteren Einkommensgruppen höher als in den mittleren. Dieser Effekt ist unter anderem auf Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) zurückzuführen, die anders als der progressive Steuertarif nicht mit dem Einkommen steigt, sondern Güter und Dienstleistungen gleichbleibend mit sieben oder 19 Prozent besteuert. Die Um-

satzsteuer ist keine progressive, sondern eine regressive Steuer. Das heißt: Je geringer das Einkommen, desto größer der Anteil des Einkommens, der für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen verwendet wird und desto größer die darauf entfallende Umsatzsteuer.

Diese Gesamtsteuerbelastung ist wie in vielen anderen Ländern ein Ergebnis der Steuertrends der letzten Jahrzehnte. Dabei wurden mit dem Hinweis auf Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Steuerflucht die Steuersätze für Unternehmen, Einkommen und insbesondere Kapitaleinkünfte gesenkt. Im Gegenzug wurden die Einnahmehausfälle durch die Anhebung der Umsatzsteuer ausgeglichen. In Deutschland ist die Umsatzsteuer seit 1980 bis 2018 von 13 Prozent auf 19 Prozent gestiegen. Damit hat sich natürlich auch die Steuerbelastung verschoben, unter anderem zu unteren Einkommensgruppen, zu denen Frauen einkommensbedingt häufiger gehören als Männer.

Beispiel 2: Umsatzsteuer

Der regressive Effekt der Umsatzsteuer ist jedoch nicht das einzige Problem dieser Steuerart. Es gibt zunehmend Studien, die auf geschlechtsbezogene Konsummuster und Verbrauchsgewohnheiten hinweisen, die auch für die durch die Umsatzsteuer entstehenden Belastungen relevant sein können. Je nachdem ob ein Produkt oder eine Dienstleistung mit sieben oder 19 Prozent besteuert wird. Studien für Deutschland fehlen bislang.

In den Bereich der Umsatzsteuer fällt auch die Kritik an der sogenannten »Tamponsteuer«, die sich gegen den Steuersatz von 19 Prozent auf Menstruationsprodukte für Frauen wendet. Tatsächlich war die medial sehr präsente Tamponsteuer einer der Gründe, warum das Europaparlament sich überhaupt mit dem Thema Steuern und Gleichstellung befasst hat. Gleichzeitig lenkt die Diskussion um die Tamponsteuer den Blick vor allem auf biologische Unterschiede zwischen Frauen und Männern, weniger

auf strukturelle Ungleichheiten, die in vielfältiger Weise zu Benachteiligungen von Personen beziehungsweise Lebensweisen führen, die von herrschenden Norm- beziehungsweise Normalitätsvorstellungen abweichen.

Grundsätzlich lohnt es sich aber, zu prüfen, mit welchem Steuersatz welche Güter und Dienstleistungen besteuert werden, gerade wenn es um den grundlegenden Lebensbedarf geht. Zu prüfen ist dabei auch, welche Änderungen notwendig und (europarechtlich) möglich sind. Die Steuerfreistellung des Existenzminimums sollte jedenfalls auch bei der Umsatzsteuer gewährleistet sein. Hier wäre eine entsprechende Studie notwendig – auch jenseits der Tamponsteuer.

Beispiel 3: Steuervergünstigungen

Mein letztes Beispiel betrifft die Ausgestaltung von Steuervergünstigungen, die ebenfalls in der Entschließung des Europaparlaments diskutiert wird. Im deutschen Steuersystem finden sich unzählige Steuervergünstigungen, nicht nur im Einkommensteuerrecht, sondern bei der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer oder andere Verbrauchsteuern. Steuervergünstigungen sind zum Beispiel Absetzbeträge, Steuerfreistellungen oder verminderte Steuersätze, mit denen der Staat außerfiskalische Zwecke verfolgt. Steuern dienen zwar in erster Linie der Erhebung von Einnahmen. Rechtlich ist es jedoch ebenfalls zulässig, wenn der Staat sachlich begründet über Steuern Anreize setzt, um beispielsweise wirtschaftliche, ökologische oder soziale Ziele zu verwirklichen. Prominente Beispiele sind die steuerliche Förderung der Alterssicherung oder auch die derzeit viel diskutierte Ermäßigung für Hotelübernachtungen.

Steuervergünstigungen sind im Grunde über das Steuerrecht vergebene Subventionen, mit denen finanzielle Anreize oder Entlastungen geschaffen werden sollen. Das Steuerrecht wird nur als Vehikel benutzt, das allerdings eigene – gleichstellungsrechtlich

problematische – Wirkungen entfalten kann. Im Einkommenssteuerrecht werden zum Beispiel die meisten Steuervergünstigungen von der sogenannten Bemessungsgrundlage abgezogen. Sie mindern also das zu versteuernde Einkommen. Das hat zur Folge, dass diese Vergünstigungen einkommensabhängig wirken. Je höher das Einkommen, desto höher können in der Regel die steuerlich absetzbaren Aufwendungen sein – es sei denn es gibt eine Höchstgrenze – und als Folge der Progression, desto höher die steuerliche Entlastung.

Bei einer Steuerbelastung von 40 Prozent lassen sich selbst bei gleicher Höhe der Aufwendungen mehr Steuern sparen als bei einer Steuerbelastung von 25 Prozent. Häufig wird hier argumentiert, dass hohe Einkommensgruppen auch mehr Steuern zahlen und demzufolge eben mehr Steuern sparen. Diese Argumentation trägt für Steuervergünstigungen jedoch nicht ohne Weiteres, weil es sich im Grunde um Subventionen handelt. Bei Subventionen würden es die meisten Menschen als ungerecht empfinden, wenn die Höhe der Subvention mit dem Einkommen steigt. Es muss also zumindest einen sachlichen Grund für die einkommensabhängige Förderung geben. Bei der steuerlichen Förderung der Altersvorsorge ist die einkommensabhängige Förderung zum Beispiel höchst problematisch, weil damit eine zusätzliche Alterssicherung für die Personen subventioniert wird, die einkommensbedingt bereits über eine hohe Alterssicherung verfügen oder auch unabhängig von der steuerlichen Förderung vorsorgen können. Bei der Riester-Rente gibt es zumindest eine Zulagenförderung, die jedoch weit hinter der maximal möglichen steuerlichen Entlastung zurückbleibt. Aufgrund der Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern profitieren Frauen von Steuervergünstigungen bereits einkommensbedingt seltener. Dies ist meines Erachtens auch unter dem Aspekt mittelbarer Diskriminierung zu prüfen. Die Gesetzgebung muss und könnte hier alternative gleichstellungsgerechte Lösungen entwickeln.

Steuervergünstigungen sind zudem gleichstellungsrelevant, weil sich deren Art und Ausgestaltung an männlich konnotierten Beschäftigungsstrukturen orientiert. Auswertungen aus Österreich zeigen, dass männliche Arbeitnehmer fast alle Steuerentlastungen häufiger nutzen und in größerem Umfang ausschöpfen als weibliche Arbeitnehmerinnen. Einzige Ausnahme ist der Abzugsbetrag für Alleinerziehende. In Deutschland fehlt es weitgehend an derartigen Auswertungen. Ausnahmen sind vereinzelte Auswertungen zu Werbungskosten, die zum Beispiel zeigen, dass Männer Werbungskosten häufiger und in größerem Umfang geltend machen. Eine Ausnahme sind hier die Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer. Vermutlich hängt das vor allem mit den vorrangig weiblichen Lehrerinnen an Schulen zusammen, die in der Schule kein Arbeitszimmer haben. Zu vermuten ist jedoch, dass die österreichischen Auswertungen für Deutschland ähnlich aussehen.

Auch in Steuervergünstigungen spiegeln sich gesellschaftliche Annahmen vom Normalarbeitnehmer, was unter anderem historische Gründe hat. Ein Beispiel dafür sind steuerfreie Zuschläge für Nachtarbeit, die vor allem in Schicht arbeitenden Branchen nützen. Frauen durften allerdings in der Regel nachts gar nicht arbeiten. Dieses Nachtarbeitsverbot wurde erst 1992 abgeschafft. Ein sehr offensichtliches Beispiel sind zudem erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten. Derartige Aufwendungen sind – anders als andere erwerbsbedingte Aufwendungen – nur teilweise steuerlich absetzbar, denn sie gelten als private Aufwendungen. Hier spiegelt das Steuerrecht sehr deutlich das Bild des männlichen Arbeitnehmers ohne Betreuungspflichten und die Trennung von öffentlicher und privater Sphäre. Die Frauen zugeschriebenen Reproduktionsleistungen werden der privaten Sphäre zugeordnet und sind demzufolge allenfalls beschränkt absetzbar. In Österreich wurden im Rahmen einer Studie sogar die Wirkungen von Steuervergünstigungen auf die Verteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit diskutiert.

Überstundenzuschläge kommen demzufolge nicht nur häufiger Männern zugute, sondern können zudem dazu beitragen, dass es sich lohnt, länger zu arbeiten. Damit besteht gleichzeitig jedoch das Risiko, dass Männer weniger Sorgearbeit übernehmen. Auch bei derartigen Anreizwirkungen lohnt sich daher eine genauere Prüfung.

d) Gleichstellungsrelevante Reformoptionen

Die Entschließung des Europäischen Parlaments beinhaltet eine Reihe von Empfehlungen, die sich an die EU selbst, aber auch an die Mitgliedsstaaten richten.

Ganz oben steht der schrittweise Wechsel zu einer Individualbesteuerung. In Deutschland heißt das konkret die Abschaffung des Ehegattensplittings. Entsprechende Reformen werden schon seit langem eingefordert und es gibt eine Reihe von Reformvorschlägen. Das Ehegattensplitting könnte etwa in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag umgewandelt werden. In diesem Fall würde aus der Zusammenveranlagung eine getrennte Veranlagung werden und jede Person wäre individuell zu besteuern. Das Splittingverfahren würde auf die Übertragung eines nicht ausgeschöpften Freibetrags beschränkt werden, der das sozialrechtliche Existenzminimum steuerfrei stellt. Damit würde anerkannt, dass Eheleute sozialrechtlich füreinander einstehen müssen, was als Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit anzuerkennen ist. Das wäre nur dann anders, wenn auch die Sozialhilfe individualisiert wird.

Die Umsetzung von Reformen sind jedoch gerade beim Ehegattensplitting schwierig. Seitdem eine Reform realistischer erscheint, wird über weitreichende Übergangsregelungen diskutiert, bei denen die Nachteile und Risiken zulasten Frauen – die unter anderem durch die unterschiedlichen Logiken im Steuer- und Unterhaltsrecht entstehen – ausgeblendet werden. Hier muss es im Fall von Übergangsregelungen ausgleichende Maßnahmen geben.

Unproblematisch wäre zudem eine zeitnahe Abschaffung der Lohnsteuerklasse V. Seit 2008 gibt es zwar das sogenannte Faktorverfahren, das Steuerbelastung und Lohnsteuerleistungen gerecht verteilt. Das Verfahren ist jedoch aufwendiger, wenig bekannt und es wird faktisch kaum genutzt.

Das Europäische Parlament hat noch eine ganze Reihe weiterer Empfehlungen gegeben. Beispielsweise hat es auf das soziale Umverteilungspotenzial von Steuern hingewiesen, und die Prüfung von Steuervergünstigungen auch für Unternehmen sowie die Prüfung der Belastungen der Umsatzsteuer empfohlen. Die Empfehlung geht zudem auf die Änderung von Rechtsvorschriften ein, die aggressive Steuerplanungsvorschriften ermöglichen und damit staatliche Einnahmen senken. Es werden unter anderem Maßnahmen zur Förderung von Transparenz oder dem Schließen von Steuerschlupflöchern empfohlen.

Eine der zentralen Empfehlungen betrifft die Durchführung von Folgenabschätzungen, eine Verpflichtung, die zum Beispiel für Steuergesetze in Deutschland rechtlich verankert ist, faktisch aber nicht umgesetzt wird. Auch die EU selbst wird in die Pflicht genommen, denn sie hat etwa im Bereich der Umsatzsteuer erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Steuersätze. Nicht zuletzt ist die Aufforderung zur Erhebung von geschlechterdifferenzierten Daten zu erwähnen. Gerade im Bereich der oft sehr komplexen Besteuerung sind Zahlen, mit denen sich Benachteiligungen schwarz auf weiß belegen lassen, besonders wichtig. Zudem wird die unzureichende Partizipation von Frauen angesprochen und die Förderung von steuerrelevanten Fachkenntnissen, etwa für zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessengruppen empfohlen.

All dies zeigt, dass das Motto der Tagung »Geschlechtergerechtigkeit: Da geht noch mehr!« auch mit Blick auf die Steuern seine Berechtigung hat. Ich hoffe, dass ich Ihnen einige Anregungen mitgeben konnte. Vielen Dank!

Impuls II

Frauen machen Politik – Wege zur Parität in der Politik

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski,
Institut für Wirtschaftsrecht,
Universität Kassel

© Marco Urban



DR. SILKE RUTH LASKOWSKI ist seit 2009 Professorin für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht mit Schwerpunkt Umweltrecht an der Universität Kassel. Sie berät unter anderem Landtagsfraktionen, zum Beispiel in Bayern, Brandenburg,

Thüringen und Berlin in der Frage, inwieweit gesetzliche Parité-Regelungen verfassungsrechtlich zulässig und geboten sind. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Heidelberg und Hamburg war sie zudem als Rechtsanwältin in Hamburg im Bereich Verwaltungsrecht tätig. Nach ihrer Promotion 1997 arbeitete Laskowski als wissenschaftliche Assistentin an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg. Außerdem war sie im Jahr 2001 als Referentin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend abgeordnet. Zwischen 2002 und 2005 übernahm sie die Geschäftsführung der Forschungsstelle für Rechtsfragen der internationalen Migration an der Universität Hamburg. Vor dem Ruf an die Universität Kassel war Laskowski im wissenschaftlichen Dienst des Landtags von Schleswig-Holstein in Kiel tätig.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
ich bedanke mich für die Einladung und freue mich sehr, dass ich Ihnen heute meine Interpretation der deutschen Verfassung zum Thema »Parité in den Parlamenten« einmal vorstellen darf. Es geht um nicht weniger als um die gleichberechtigte demokratische Partizipation in unserer Gesellschaft.

Ich beginne mit einem Zitat einer bekannten Juristin und Politikerin, Prof. Dr. Jutta Limbach (SPD), der ersten und bislang einzigen Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts. Im Jahre 2014, zwei Jahre vor ihrem Tod, brachte sie die Dinge, über die wie heute sprechen, im Bundesjustizministerium auf den Punkt. Sie sagte:

»Endlich halbe-halbe! Frauen haben in der Demokratie ein selbstverständliches Anrecht auf Teilhabe an politischer und wirtschaftlicher Macht. Erst wenn das Ziel erreicht ist, sind wir in Deutschland in guter Verfassung.«

Und das, meine Damen und Herren, sind wir nicht. Ich spitze es einmal zu: Wir leben in verfassungswidrigen Zuständen.

Denn wie sieht es aus mit der politischen Macht im Jahre 2019 in der Bundesrepublik Deutschland? Sehen wir uns die Realität einmal genauer an.

1. »Es gibt keine wirksame Mitbestimmung von Frauen in der Politik, weil sie dort nicht vorhanden sind«.

Symptomatisch ist die geringe Anzahl der Parlamentarierinnen. Gerade mal 30,7 Prozent Frauen haben es bei der letzten Wahl in den Bundestag geschafft. Das ist ein Rückgang. Zuvor waren es noch 36,5 Prozent. Aber auch darin, meine Damen und Herren, zeigte sich keine positive Entwicklung. Denn seit 1998 gibt es gar keine Entwicklung. Seit 1998 herrscht Stagnation. Und warum seit 1998? Seit 1998 finden wir regelmäßig drei Parteien mit einem relativ hohen Frauenanteil im Bundestag, weil diese Parteien in ihrem Satzungsrecht, also in dem internen Recht der Parteien, für die Listennominierung paritätische Regelungen vorgeben. Das sind die Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und im Kern auch die

Abbildung 1

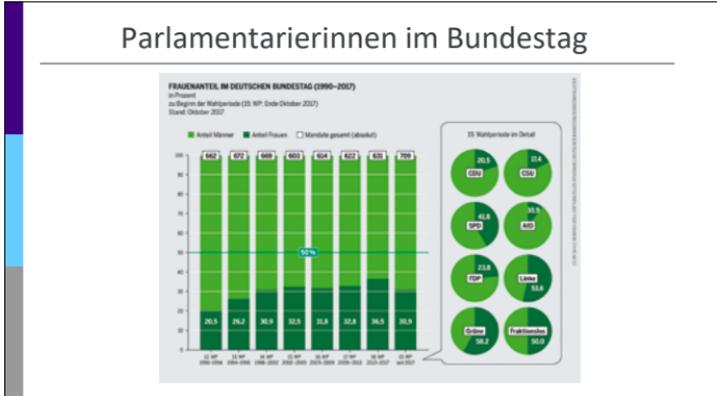
Keine wirksame Mitbestimmung von Frauen in der Politik

- Symptomatisch: Geringe Zahl der Parlamentarierinnen
- BT: Seit 1998 Stagnation, Anteil ca. 30 % Frauen¹⁾
 - BT 2012-2017: 36,5 %, Ausreißer nach oben = FDP-Effekt
 - BT 2017-2021: 30,7 %, Rückgang = CDU/CSU/FDP/AfD-Effekt
- Länderparlamente: ca. 30 % Frauen
 - Aktuell „roll back“: LT-Wahlen NdS./NRW 2017, Bayern 2018, alle unter 30 % Frauen
 - LT BW immer unter 30 % Frauen, meist unter 20 %:Wahlrecht!
- Kommunale Vertretungen: 27 % Frauen ^(BReg., 2. GleichsAtlas 2017)
 - OBmeisterinnen: 8,2 % ^(2017, HBS)
 - LRätinnen: 9,5 % ^(Stöhr/van der Hude/Der Spiegel v. 17.3.2019, Frauen in der Politik)

SPD – die für jedes Geschlecht einen Nominierungsanteil von mindestens 40 Prozent auf der Liste vorgibt. Die Genossen sind dann aber häufig der Meinung, für die Genossinnen reichen genau diese 40 Prozent. Dies zeigt sich auch an dem aktuellen Frauenanteil der SPD im Bundestag. Aber im Kern sind es allein diese drei Parteien, denen wir den konstanten Frauenanteil von etwa 30 Prozent seit 1998 verdanken. Die »legendären« 36,5 Prozent Frauenanteil im 18. Bundestag ergaben sich allein dadurch, dass eine stark männerlastige Partei, die FDP, schlicht aus dem Bundestag geflogen war. Dadurch stieg der Anteil der Parteien, die mit paritätischen Listen einzogen. Das ist alles. Mit anderen Worten, ohne rechtliche Vorstrukturierung im Rahmen der Kandidatennominierung wird es auch künftig keine Entwicklung geben. Wie ich sagte, seit 1998: Stagnation.

Ähnlich verhält es sich mit dem Anteil der Frauen in den Länderparlamenten der Bundesländer. Hier befinden wir uns gerade sogar in einem »Rollback«. Das zeigen die aktuellen Ergebnisse der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern. Überall unter 30 Prozent Frauenanteil. Aber, und jetzt fällt mein Blick auf das Land Baden-Württemberg, das ich Ihnen gleich noch vorstellen werde, in Baden-Württemberg lag der Anteil der Frauen im Landtag noch nie über 30 Prozent. Selbst heute liegt er noch unter 30 Prozent. Woran liegt das? Das ist sehr klar: Es liegt an dem dortigen Wahlrecht. Das Wahlrecht strukturiert das Ergebnis vor. In Baden-Württemberg wird der Landtag ganz ohne Kandidatenlisten gewählt, es gibt nur Direktkandidaturen – und da positionieren die Parteien am liebsten ihre Männer. Warum das so ist, erklären sie übrigens auch mit dem Hinweis, Männer werden noch eher gewählt als Frauen. Es geht da zum Teil ganz unverblümt zu. Die 24,5 Prozent Frauen nach der letzten Landtagswahl – zuvor waren es etwa 18 Prozent – ergaben sich nur dadurch, dass die Partei Bündnis 90/Die Grünen bei der letzten Landtagswahl tatsächlich einmal recht konsequent auch für die Direktkandidaturen etwa

Abbildung 2



Quelle: Buko/Voß/Heinrich-Böll-Stiftung, aus: Frauen in der Politik: Der weite Weg zur geschlechtergerechten Repräsentation, <https://www.boell.de/de/2018/03/02/frauen-der-politik-der-weite-weg-zur-geschlechtergerechten-repraesentation>, 23. 10. 2019

häufigt Frauen und Männer nominiert hatte. Und was man noch über Baden-Württemberg wissen sollte, auch als Gewerkschaftsangehörige vielleicht interessant: In keinem Bundesland haben Frauen so wenig zu sagen und in keinem Bundesland unterliegen sie einer stärkeren Lohndiskriminierung als hier, nämlich zurzeit 27 Prozent. Das ist der höchste Wert in der Bundesrepublik. Den sich hier zeigenden Zusammenhang würde ich wirklich gerne einmal wissenschaftlich untersuchen, aber das nur nebenbei. Und zuletzt: In den kommunalen Vertretungen in Deutschland sieht es am schlimmsten aus, etwa 20 Prozent Frauen, zum Teil fehlen Frauen komplett.

Schauen wir uns einmal den Deutschen Bundestag genauer an. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat hierzu eine Grafik erstellt (Abbildung 2). Der dunkelgrüne Bereich, das sind die Frauen – der hellgrüne Bereich, das sind die Herren. Sie erkennen, seit 1998 finden sich etwa 30 Prozent Frauen im Bundestag. Besser sah es noch nie für die Frauen aus, ganz im Gegenteil. Erst seit 1998 immerhin ein Drittel weibliche Abgeordnete, und vorher? Bis 1983 lag der Anteil

der Frauen noch unter zehn Prozent. Erst 1987 stieg er auf 15 Prozent und seit 1998 Stagnation bei etwa 30 Prozent. Hier besteht keine Entwicklung, keine Dynamik aus sich heraus. Mit anderen Worten: Wenn ein Wert von 30 Prozent Frauen erreicht ist, passiert gar nichts, schon gar nicht steigt der Frauenanteil anschließend von selbst auf 50 Prozent – diesen Unsinn liest und hört man immer mal wieder –, das ist falsch, meine Damen und Herren, das sind Fake-News. 30 Prozent Frauen und dann kommt der Rest von selbst? Das ist schlicht Unsinn.

2. »Fehlende Nominierung von Kandidatinnen – Missachtung des passiven Wahlrechts von Frauen«

Woran könnte es liegen, dass so wenig Frauen in den Bundestag eingezogen sind? Schauen wir uns die Nominierungen für die Bundestagswahl 2017 an, dann fällt es wohl wie Schuppen von den Augen, woran es liegt: nämlich an den fehlenden nominierten Frauen. Nur 29 Prozent Frauen wurden insgesamt bundesweit nominiert. In den Wahlkreisen waren es nur 25 Prozent. Vor diesem

Abbildung 3

Nominierung von Kandidatinnen

- Fehlende Kandidatinnen, BT-Wahl 2017
 - 29 % Frauen bundesweit nominiert
 - 31,7 % nominierte Frauen auf 272 Wahllisten
 - 25 % Frauen in Wahlkreisen (Direktmandate)
- Paritätische Steuerung nur durch parteiinternes Satzungsrecht der Grünen, Linken, SPD – aber nur für Kandidatenlisten
- Keine paritätische Steuerung durch Satzungsrecht einer Partei für Direktkandidaturen
- Direktkandidaturen/Wahlkampf eine Frage des eigenen Geldes (!)
 - Je nach Partei unterschiedlich: 3 000, 20 000, 100 000 Euro
 - Kandidatinnen = von Entgeltdiskriminierung betroffene Frauen
 - Kandidatinnen fehlen bei CSU, CDU, FDP, AfD
 - Kandidatinnen fehlen allen im BT vertretenen Parteien bei Direktkandidaturen

Hintergrund ist es erstaunlich, dass es überhaupt 30,7 Prozent Frauen in den Bundestag geschafft haben.

Man kann daran erkennen: Allein die paritätische Vorsteuerung von drei Parteien durch die abwechselnde Besetzung der Wahlvorschlagslisten mit Frauen und Männern wirkte sich positiv auf den Frauenanteil des Bundestages aus. Aber, auch das ist erkennbar: Bei den Direktkandidaturen überwiegen die Männer überall ganz deutlich, denn es fehlen paritätische Satzungsregelungen in allen Parteien für die Direktkandidaturen. Und das wirkt sich sofort nachteilig für die Frauenkandidaturen aus. Mit anderen Worten: Hier muss gesteuert werden, damit das Volk auch bei den Direktkandidaturen genügend Frauen als Kandidatinnen präsentiert bekommt, um diese wählen zu können. Denn es leuchtet unmittelbar ein: Diejenigen, die nicht nominiert werden, die können anschließend vom Volk auch nicht gewählt werden. So einfach ist das.

Ich möchte aber gerade zu den *Direktkandidaturen* noch ein Wort verlieren. Denn die Direktkandidaturen sind für Frauen ein besonders schwieriges Gebiet. Dort erwarten die Parteien, dass die Kandidatinnen und Kandidaten mit einem nicht unbeträchtlichen Eigenbetrag an finanziellen Mitteln ihren Wahlkampf finanzieren. Dieser kann durchaus variieren. Bei der CSU in München sind es 100 000 Euro, bei der SPD in Niedersachsen benötigt man 20 000 Euro, eine wohl gängige Größenordnung. Bei den Linken in Sachsen liegt der Eigenanteil immerhin bei 3 000 Euro. Vor dem Hintergrund, dass Frauen in der Bundesrepublik seit 70 Jahren der Entgeltdiskriminierung unterworfen sind, um die sich bis jetzt noch kein Gesetzgeber ordentlich gekümmert hat, ist klar, dass Frauen von den finanziellen Töpfen weiter entfernt sind als Männer. Das heißt, ihre Zugriffsmöglichkeit auf ausreichende finanzielle Mittel ist weitaus geringer. Hier zeigt sich sehr klar ein Element der mittelbaren Diskriminierung durch eingespielte Parteistrukturen, die ohnehin die Frauen benachteiligen, wie wir schon anhand der Statistik erkennen können. Die Geldfrage als Einfallstor der mittelba-

ren Diskriminierung wirkt sich noch einmal zusätzlich zum Nachteil der Frauen aus.

Ich möchte dies an einem Beispiel deutlich machen. (Nachlesen können Sie dies in der Süddeutschen Zeitung vom 9.2.2019, die Journalistin *Lisa Schnell* hat dazu einen lesenswerten Artikel publiziert.) Die Kandidatin, um die es ging, arbeitet bei der Stadtverwaltung in München und wollte sich 2013 für die Landtagswahl nominieren lassen. In der Nominierungsversammlung, die von Männern dominiert wurde – also auch das Stichwort Gremienbesetzung sollten wir im Blick behalten – wurde ihr klipp und klar erklärt, hör zu, wir erwarten 100 000 Euro. Darauf antwortete sie sinngemäß: »Moment mal, ich bin zwar bei der Stadt München beschäftigt, aber alleinerziehende Mutter. Die Kinder befinden sich in Ausbildung. Unter diesen Voraussetzungen verzichte ich auf eine Kandidatur und bringe zum Ausdruck, dass ich dieses Verfahren höchst undemokratisch finde.«

Wenn wir uns klarmachen, dass die Dinge so laufen, wird deutlich, dass wir uns eigentlich, ohne dass es bislang groß diskutiert wurde, in US-amerikanischen Verhältnissen befinden. Das bedeutet letztlich, dass diejenigen, die über die größten finanziellen Mittel verfügen, auch die größten Chancen haben, sich einen guten Platz in der Politik zu erkaufen. Und das, ehrlich gesagt, war mir bislang auch nicht so klar. Dieses Thema wurde bis heute weder in der Politik noch in der Rechtswissenschaft groß diskutiert. Aber an einer solchen Diskussion führt kein Weg vorbei. Das müssen wir vor allem gesellschaftspolitisch diskutieren. Denn wir müssen uns vergewissern, ob unser Demokratiemodell, das der Parlamentarische Rat vor 70 Jahren ins Grundgesetz hinein formuliert hat – also die repräsentative Demokratie, die sogenannte Parteiendemokratie –, ob dieses Modell, so wie es sich bis heute entwickelt hat, immer noch das Demokratiemodell ist, das wir so beibehalten wollen und als zukunftsfähig erachten. Aus meiner Sicht sind dringend Novellierungen erforderlich, aber vor allen Dingen eine offene Dis-

kussion über Demokratie. Denn dieses Demokratiemodell ist nicht das einzige, das es auf der Welt gibt – es ist auch nicht von Gott gegeben. Wir können es jederzeit ändern. Denn wir sind der Souverän, das heißt wir bestimmen über uns selbst – das ist der Kern der Demokratie. Darum geht es. Und das möchte ich im Folgenden deutlich machen.

3. »Bedeutung des Wahlrechts – Negatives Beispiel Baden-Württemberg«

Gucken wir uns noch einmal Baden-Württemberg an. Die Zahlen der männlichen und weiblichen Abgeordneten sind sehr drastisch. Sie sehen schon, was hier wirklich auffällt: nicht nur, dass bei Parteien, bei denen wir es vermuten, wie der AfD, wenig Frauen zu finden sind. Nein, wir finden bei der SPD und FDP sogar noch weniger Frauen als bei der AfD. Das ist letztlich eine demokratische Zumutung. Das müssen wir im Auge behalten. Am Beispiel des baden-württembergischen Landtagswahlrechts kann man sehr

Abbildung 4



schön deutlich machen, dass das Wahlrecht entscheidend ist für das spätere Ergebnis. In Baden-Württemberg wird der Landtag nur mit Direktmandaten besetzt, es wird also – anders als in den anderen Bundesländern und auf Bundesebene – ohne Kandidatenlisten gewählt. Das paritätische Satzungsrecht der Grünen und der SPD kann sich hier also nicht auswirken. Mit dem lapidaren Spruch, »Männer werden eher gewählt als Frauen«, werden die ganz überwiegend männlichen Direktkandidaturen der Parteien gern gerechtfertigt. Das Ergebnis der Wahl versteht sich dann in Bezug auf den hohen Männeranteil des Landtags von selbst. Das Wahlrecht strukturiert das Ergebnis vor. Das ist, ehrlich gesagt, in der Politikwissenschaft auch schon lange bekannt.

Die gerade skizzierten Nominierungsverfahren der Parteien sind Ausdruck fest verankerter Parteistrukturen, die Kandidatinnen ausbremsen und ihre Chancengleichheit verhindern – so, dass das Volk bei der anschließenden Wahl gar nicht die Möglichkeit hat, Frauen und Männer in gleicher Anzahl zu wählen.

Das Volk steht den Parteien gegenüber. Auf das Volk, das heißt den »Souverän« in unserem demokratischen Modell, kommt es aber an – also auf die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Das wahlberechtigte Volk besteht tatsächlich mehrheitlich aus Frauen, aus fast 52 Prozent wahlberechtigten Bürgerinnen. Hier zeigt sich eine deutliche Schiefelage. Um es mit den Worten von *Elisabeth Selbert* auszudrücken, es zeigt sich »Verfassungsbruch in Permanenz«.

4. »Verfassungsbruch in Permanenz – Elisabeth Selbert«

Erlauben Sie mir an dieser Stelle einen kurzen Blick auf die Juristin und SPD-Politikerin *Dr. Elisabeth Selbert* aus Kassel, deren Wirken in den letzten Jahren in Vergessenheit geraten ist. Sie wird nur noch ab und an erwähnt, wenn einmal wieder ein Jahrestag ansteht,

wie in diesem Jahr der 70. Geburtstag des Grundgesetzes. *Elisabeth Selbert* war eine streitbare, kluge Juristin und Politikerin, die im Parlamentarischen Rat 1948/49 kompromisslos für die Gleichberechtigung von Frauen eintrat. Ihr allein haben wir Art. 3 Abs. 2 GG zu verdanken: »Männer und Frauen sind gleichberechtigt« – heute Abs. 2 Satz 1. Erst als sie sich mit den »einfachen« Frauen der Nachkriegszeit verbündete, also mit den Trümmerfrauen, und diese mobilisierte sich stark zu machen für diesen Satz, erst da wurde sie auch von den übrigen drei Frauen im Parlamentarischen Rat unterstützt. Aber dann auch konsequent. Leider wurde *Elisabeth Selbert* nie für Ihren beeindruckenden Einsatz gedankt. Sie war der hessischen SPD von Anfang an zu aufmüpfig und unbequem. Erst durch Intervention des SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher gelangte sie über den Umweg des niedersächsischen Parlaments – nicht des hessischen – in den Parlamentarischen Rat. Später hat man ihr einen aussichtsreichen Listenplatz für die Bundestagswahlen regelmäßig verwehrt; auch Richterin des 1951 gegründeten Bundesverfassungsgerichts ist sie nie geworden. Das heißt, man hat sie hinterher noch abgestraft, dafür, dass sie es geschafft hatte, das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgesetz in Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz aufnehmen zu lassen. Daran müssen wir uns erinnern.

Dass das Thema »Gleichberechtigung« in einer an sich aufgeklärten Gesellschaft nach wie vor ein »No-Go«-Thema darstellt, auch noch nach 70 Jahren, ist nicht recht nachvollziehbar. Wenn Sie sich damit also ernsthaft beschäftigen, dann dürfen Sie nicht unbedingt Lob oder positive Reaktionen erwarten. Sie müssen bereit sein, sich zu streiten – nach wie vor. Die Diskussion über die fehlende Gleichberechtigung von Frauen und Männern ist immer noch kein selbstverständliches Thema, obgleich es ein Querschnittsthema der Politik sein sollte und zwar überall.

5. »Kein individuelles Problem von Frauen, sondern ein strukturelles Problem der Parteien«

Woran liegt es nun, dass so wenige Frauen in der Politik zu finden sind? Zunächst, es liegt nicht an den Frauen. Sie sind weder zu blöd noch zu ängstlich noch sonst irgendwas. Man muss sie auch nicht ans Händchen nehmen, zum Beispiel mit Mentoring Programmen. Solche kann man zwar aufliegen, sie sind unschädlich. Aber sie ändern nichts an den Strukturen. Dafür brauchen wir »knackiges« Recht in Form von Gesetzen.

Es fehlt es an der Chancengleichheit von Kandidatinnen im Nominierungsverfahren der Parteien – wenn wir ehrlich sind, schon seit 101 Jahren. Denn 1918 wurde qua Proklamation das aktive und passive Frauenwahlrecht in die Welt gesetzt. Jedenfalls nach 70 Jahren Grundgesetz müssen wir uns mit der fehlenden Chancengleichheit von Frauen befassen, denn es betrifft die passive Wahlgleichheit von Frauen. Sie ist bereits in Art. 38 Abs. 1 GG verankert, existiert jedoch in der politischen Realität nicht – ein Problem der »Parteiendemokratie«. Die passive Wahlgleichheit von Frauen, die die tatsächliche Chancengleichheit umfasst – nicht

Abbildung 5

Wo liegt das Problem?

- Fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen im Nominierungsverfahren der Parteien seit 101/70 Jahren =
- Missachtung d. passiven Wahlrechts v. Frauen, Art.38 I GG
 - Strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen durch Parteien – widerspricht Art. 38 I, Art. 21 I 3, Art. 20 I, II, Art. 3 II GG
 - Strukturelle Bevorzugung von Kandidaten, faktische Männerquote „traditioneller“ Parteien von 80 % – widerspricht Art. 38 I, Art. 21 I 3, Art. 20 I, II, Art. 3 II GG
- Kein individuelles Problem von Frauen, sondern strukturelles Problem der Parteien
- BVerfG 2015: „Strukturelle Benachteiligung von Politikerinnen“ – 2 BvR 3058/14 (Rn. 8, 24), Bezugn. KG Berlin 2014, 4 W 55/14

nur die theoretische auf dem Papier –, ist ein elementarer Baustein unserer parlamentarischen Demokratie, wie sie in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 sowie in Art. 3 Abs. 2 GG verankert ist. Sie muss mit Hilfe von Gesetzen hergestellt und gesichert werden – aus Gründen der Verfassung.

Die fehlende Chancengleichheit von Frauen dürfte es in dieser Weise aus Sicht der Verfassung an sich gar nicht geben. Denn alle Kandidatinnen haben bereits aufgrund von Art. 38 Abs. 1 GG, also aufgrund des passiven Wahlrechts von Frauen, das die passive Wahlgleichheit umfasst, das Recht auf Chancengleichheit im Rahmen der Nominierung. Dem widerspricht die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen, wie sie ganz überwiegend in den Parteien erkennbar ist. Sie steht dem Recht auf Chancengleichheit entgegen, das bereits aus Art. 38 Abs. 1 folgt, auf jeden Fall aber in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GG, dem Gleichberechtigungsgrundrecht und dem Gleichberechtigungsgebot. Beide sind, das möchte ich betonen, nicht auf das förmliche Recht beschränkt, sondern beziehen sich auf die Lebenswirklichkeit.

Das hat das Bundesverfassungsgericht schon 1992 in der bekannten Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit des Nachtarbeitsverbots von Arbeiterinnen klargestellt – Art. 3 Abs. 2 GG bezieht sich danach ausdrücklich auf die »gesellschaftliche Wirklichkeit« und geht insoweit ausdrücklich über das bloße Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG hinaus (BVerfG, Urteil vom 28.1.1992 – 1 BvR 1057/8 u.a. – BVerfGE 85, S. 191, LS 3 = NJW 1992, S. 964 LS 3). Gewissermaßen bestätigend wurde 1994 dann Art. 3 Abs. 2 GG durch Satz 2 ergänzt. Es geht also immer um die Lebenswirklichkeit. In der Lebenswirklichkeit müssen die Lebensbereiche von Frauen und Männern angeglichen werden – nicht nur auf dem Papier. Es geht um die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung, auch in der Politik. Sie macht da keine Ausnahme. Es geht in diesem Zusammenhang auch um die strukturelle Bevorzugung von Kandidaten, die seit 70 Jahren praktiziert wird und

Abbildung 6

Wo liegt das Problem?

Günther Verheugen, SPD/Ex-FDP, 1980:

- „(...) das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung,
- sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind.
- Das und die daraus resultierenden Folgen widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.“

Dt. Frauenring (Hrsg.), Mehr Frauen in die Parlamente, 1980, S. 15 f.

uns bislang faktische Männerquoten von 80 Prozent beschert hat. Diese strukturelle Bevorzugung von Kandidaten ist nicht gerechtfertigt im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 und schon gar nicht in Bezug auf Art. 3 Abs. 2 GG.

Wir haben es mit einem strukturellen Problem zu tun, das wir entsprechend angehen müssen. Es handelt sich nicht um ein individuelles Problem von Frauen. Als Einzelkämpferinnen können sie wenig ausrichten. Bei meinen Recherchen habe ich herausgefunden, dass ich nicht die einzige bin, die die Dinge rechtlich so einordnet. Auch das Bundesverfassungsgericht greift in einem Beschluss von 2015 auf eine Formulierung des Kammergerichts Berlin zurück und spricht auch dort von »struktureller Benachteiligung von Politikerinnen« (BVerfG). Das meine Damen und Herren ist wichtig, denn das Thema kommt langsam dort an, wo es hingehört.

Im Übrigen handelt es sich um ein offenes Geheimnis, das wir gar nicht mehr diskutieren müssen. Selbstreflektierte Politiker, die es immer schon in der Bundesrepublik Deutschland gab, haben dies schon vor Jahren eingeräumt. Einer dieser Politiker ist Günter Verheugen, den Sie sicherlich noch kennen, heute SPD, früher FDP. 1980 erklärte er dazu in einem Interview – (nachzulesen in: Deut-

scher Frauenrat, Mehr Frauen in die Parlamente, Information für die Frau, Sonderheft 4, 1980, S. 15 f.):

»... das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung, sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind. Das und die daraus resultierenden Folgen, widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.«

Meine Damen und Herren, schöner hätte ich es auch nicht formulieren können. An dem von Herrn Verheugen beschriebenen Zustand hat sich bis heute nichts geändert.

6. »Das geltende Wahlrecht ermöglicht und begünstigt die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen – und die Einschränkung der Wahlfreiheit des Volkes«

Nun möchte ich den Blick wieder auf den rechtlichen Rahmen lenken, um den wir uns kümmern müssen. In den Vordergrund rückt das geltende Wahlrecht. Dieses Wahlrecht ermöglicht und begünstigt die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen, aufgrund intransparenter Nominierungsverfahren, ohne gegensteuernde rechtliche Vorgaben. Wenn wir uns die Bundestagswahlen angucken, geht es um das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung. Schauen wir auf die Länder, dann geht es um die Länderwahlgesetze und die entsprechenden Wahlordnungen. Es geht um das sogenannte Wahlorganisationsrecht, das Vorgaben für die Erstellung und Einreichung von Wahlvorschlägen durch die Parteien im Vorfeld von Wahlen enthält. Hier finden wir den richtigen rechtlichen Ansatz, um strukturelle Veränderungen in wirksamer Weise auf den Weg zu bringen.

Denn vergessen wir nicht: Das Volk selbst hat auf die Personenauswahl und Kandidatennominierung durch die Parteien im Vor-

Abbildung 7

Wo liegt das Problem?

- Das geltende Wahlrecht *ermöglicht und begünstigt* die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen
 - BWahlG, BWahlO; LWahlG, LWahlO (Wahlorganisationsrecht)
 - Infolgedessen werden Frauen nicht / kaum nominiert
- Das Volk selbst hat auf die Nominierung keinen Einfluss
- Das Volk *muss* seit Jahren Männer wählen, „faktische Männerquote“= eingeschränkte Wahlfreiheit, Art. 38 I GG
- Daher fehlen weibliche Abgeordnete u. der „effektive Einfluß“ des Volkes/der Bürgerinnen im Parlament
 - Es fehlt der „weibliche Blick“ in der Politik = Erfahrungen, Perspektiven, Interessen von Frauen („Sozialisation“)

feld der Wahlen überhaupt keinen Einfluss. Das Volk kann nur das wählen, was die Parteien ihm – salopp gesprochen – vorsetzen. Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger können allenfalls entscheiden, dass sie dieses Angebot nicht überzeugend findet und daher gleich zu Hause bleiben, also überhaupt nicht wählen gehen. Dieser Trend wird stärker. Der Anteil der Nichtwählerinnen und Nichtwähler steigt.

Insofern war der Anstieg der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2017 um 4,7 Prozent auf 76,2 Prozent ein positives Signal. Bei den letzten Landtagswahlen lag die Wahlbeteiligung jedoch nur noch in drei Bundesländern zwischen 70,4 (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg) und 72,3 Prozent (Bayern) – in allen anderen Bundesländern schwankt sie nur noch zwischen 69,7 (Saarland) und 52,7 Prozent (Thüringen 2014). Im Durchschnitt beteiligten sich nur 64,6 Prozent der Wahlberechtigten an den letzten Landtagswahlen – mehr als 35 Prozent des wahlberechtigten Volkes blieb zu Hause und wählte nicht. Bei der Wahl in Thüringen 2014 waren es nur 2,7 Prozent, bei der Wahl in Hamburg 2015 (56,5 Prozent) nur 6,5 Prozent mehr als die Hälfte des wahlberechtigten Volkes, die von ihrem aktiven Wahlrecht Gebrauch machten. Eine

Wahlbeteiligung unter 50 Prozent macht eine demokratische Legitimation der Staatsorgane allerdings sehr schwierig. Mit anderen Worten, eine Wahlrechtsreform erscheint schon deshalb nötig, um das zur Wahl stehende Angebot der Parteien überzeugender auszugestalten.

Dabei dürfen wir nicht übersehen, dass das Volk seit 70 Jahren aufgrund faktischer Männerquoten fast ausschließlich Männer wählen muss und kaum Frauen wählen *darf*. Es handelt sich um eine klare Einschränkung der Wahlfreiheit des Volkes, die aber durch Art. 38 Abs. 1 GG geschützt wird. Diese eingeschränkte Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung – die nicht erkennbar ist.

7. »Qualitätsmängel in der Politik«

Das wirkt sich wiederum auf die Politik aus, und zwar auf die Inhalte. Denn es fehlt der »weibliche Blick« in der Politik, der geprägt wird durch die weibliche Sozialisation. Das ist der springende Punkt, also das Geschlecht. Es geht um die Erziehung, es geht um die Vorbilder, es geht um die Sozialisation, was am Ende dazu führt, dass Männer und Frauen die Realität unterschiedlich betrachten, unterschiedliche Prioritäten setzen, aber auch in bestimmten Bereichen unterschiedliche Interessen verfolgen. Es geht vor allem um die Bereiche, in denen Frauen bislang einer starken Diskriminierung ausgesetzt sind. Das prominenteste Beispiel ist die Entgeltdiskriminierung von Frauen. Seit 70 Jahren fehlt es an einem wirksamen Gesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Hier finden wir tatsächlich unterschiedliche Interessen, denn Männer sind mit ihrer Entgeltprivilegierung ganz zufrieden und haben an einer Änderung dieser Situation kein Interesse.

Aber, meine Damen und Herren, ist das eine neue Erkenntnis?

Abbildung 8

Folgen? – Qualitätsmängel der Politik

- **Qualitätsmängel politischer Entscheidungen/Gesetze**
 - Es dominiert der „männliche Blick“ (> Verheugen/Geißler/Limbach)
 - Es fehlt der „weibliche Blick“
 - Unterschiedliche Sozialisation/Erfahrungen von Frauen/Männern führt zu unterschiedlicher Betrachtung der Realität, unterschiedlichen Prioritäten, Interessen
- **Gesetze basieren auf „männlichem Blick“ und wirken daher oft nachteilig/mittelbar diskriminierend zu Lasten von Frauen**
 - BVerfG 2008: Versorgungsabschlag, Beamtinnen/Beamte in Teilzeit mittelbar diskrim. = verfassungswidrig (BVerfGE 121, 241)
 - Pflichtwidriges Unterlassen des Gesetzgebers
 - Entgeltdiskriminierung v. Frauen (Gender Pay Gap 22%), Altersarmut von Frauen (Gender Pension Gap 60 %) insb. Müttern; Gewaltschutz/Frauenhäuser...

Nein, nicht wirklich. An dieser Stelle möchte ich Dr. Heiner Geißler zitieren, unter anderem ehemaliger CDU-Generalsekretär, der sich bereits 1980 selbstreflektiert und sehr klar dazu äußerte (Deutscher Frauenrat, a.a.O., S. 19):

»...die Benachteiligungen der Frauen...sind das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.«

2016 formulierte es Jutta Limbach höflich so:

»Frauen haben in der Politik immer noch Startnachteile. Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.«

Zwischen 1980 und heute hat es in dieser Hinsicht keine eklatanten Änderungen gegeben.

Zurück zu den Konsequenzen. Der dominante »männliche Blick« führt zu erkennbaren Qualitätsmängeln in der Politik. Der »weibliche Blick« fehlt und wird daher nicht angemessen in den parlamentarischen Diskurs eingebracht. Er findet sich dementsprechend auch nicht in den Ergebnissen wieder. Daher werden nicht selten Gesetze beschlossen, die sich unterschiedlich und oft nachteilig zulasten von Frauen auswirken. Um dies einmal an einem Beispiel deutlich zu machen: 2008 erklärte das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Regelung zum Versorgungsabschlag beim Ruhe-

gehalt von teilzeitbeschäftigten Beamtinnen und Beamten für verfassungswidrig und nichtig, weil es Frauen mittelbar diskriminierte – ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG. Was war passiert? Der Gesetzgeber hatte glatt übersehen, dass die betroffenen Teilzeitbeschäftigten fast nur aus Frauen bestanden.

Oder das Beispiel Entgeltdiskriminierung von Frauen, das ich bereits nannte. Hier geht es um pflichtwidriges Unterlassen des Gesetzgebers seit 70 Jahren. Es fehlt an einem effektiven Gesetz, das sich gegen die strukturelle Entgeltdiskriminierung von Frauen in Deutschland stellt. Das sogenannte Entgelttransparenzgesetz aus dem Jahr 2017, das Ihnen sicherlich bekannt ist, ist ein Papier-tiger. Das Gesetz wird an der Lohndiskriminierung von Frauen nichts ändern, weil es nicht an die Strukturen herangeht. Es schiebt immer noch die einzelne Frau in den Vordergrund, ohne unterstützende Verbandsklage, ohne Unterstützung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, ohne alles. Dadurch wird sich in Deutschland nichts ändern. Es scheint fast, als hätte dies beim Thema »Gleichberechtigung von Frauen« System.

Auch andere Themen können genannt werden: Alleinerziehende Mütter, Mütter überhaupt. Die Diskussion über die Mütterrente zeigte einmal mehr, dass die gesellschaftliche Leistung, die mit der Erziehung von Kindern verbunden ist, in dieser Gesellschaft jedenfalls von den Damen und Herren im Parlament nicht gewürdigt wird – und das ist natürlich allerhand. Mütter, die entweder gar nicht oder in meist schlecht bezahlter Teilzeit arbeiten, weil sie sich überwiegend der Kindererziehung widmen, wissen, sie sind die ersten, die in der Altersarmut landen. Dies liegt einmal an dem anhaltenden »Gender Pay Gap« von etwa 21 Prozent, der im Alter zum »Gender Pension Gap« wird, der bei etwa 60 Prozent liegt. Das heißt, die Altersarmut von Frauen ist auf dem Vormarsch – und zwar schon seit Jahren. Wer sich nicht darum kümmert, ist der Deutsche Bundestag, der Gesetzgeber, der zu 70 Prozent aus männlichen Abgeordneten besteht.

8. »Legitimationsmängel der Politik«

Neben den skizzierten Qualitätsmängeln finden sich auch Legitimationsmängel der Politik. Sie ergeben sich aus der mangelnden Repräsentanz von Frauen. In den Vordergrund rückt die mangelnde demokratische Legitimation der Staatsgewalt.

Angesichts der geringen Zahl weiblicher Abgeordneter in den Parlamenten ist der »effektive Einfluss des Volkes« in Form der Bürgerin nicht gegeben. Der effektive Einfluss auf die Staatsgewalt ist aber erforderlich, um die Legitimation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Staatsorganen herzustellen.

Dies folgt aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratiegebot, zur Volkssouveränität. Art. 20 Abs. 2 GG fordert, dass das Volk, also die Bürgerinnen und Bürger, einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt bekommen und zwar in erster Linie durch Wahlen. Das wichtigste Staatsorgan ist das Parlament, das direkt aus den Wahlen hervorgeht. Es geht darum, so die Rechtsprechung, ein Repräsentationsorgan zu schaffen, das die »wesentlichen politischen Strömungen« im Volk abbildet.

Abbildung 9

Folgen? – Legitimationsmängel der Politik

- **Mangelnde demokratische Legitimation der Staatsgewalt**
 - BVerfG: Demokratiegebot/Volkssouveränität, Art. 20 II GG, fordert, „dass das Volk“ = Bürgerinnen/Bürger „effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt“ hat, insbesondere „durch Wahlen“
(BVerfGE 83, 60, 71; std. Rspr.)
 - BVerfG: „Aufgabe der Wahl“ ist Schaffung eines „Repräsentationsorgans (...), das die wesentlichen politischen Strömungen im Volk“ = Bürgerinnen/Bürger „abbildet“
(BVerfGE 95, 335, 360, std. Rspr.)
 - BVerfG 2017 „NPD“: „Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung (...)"
(LS 3b, Rn. 543)

Abbildung 10

Folgen? – Legitimationsmängel der Politik

- Kerngehalt des Demokratiegebots, Art. 20 GG, ist der allgemeine Gleichheitssatz, Art. 3 I GG, das
- tragende Konstitutionsprinzip der freiheitlich-demokratischen Verfassung, das durch
- spezielle Gleichheitssätze konkretisiert wird, Art. 3 II, Art. 38 I GG, zwecks
- ! Sicherung der „freien Selbstbestimmung“ aller Bürgerinnen und Bürger in gleichberechtigter Weise = „Volkssouveränität“ (BVerfG 2017 „NPD“ Rn. 542; 2014 „3 %-Klausel“; 2009 „Lissabon“ Rn. 208)
- ! Sicherung des „subjektiven Anspruchs“ der Bürgerinnen/Bürger auf „demokratische Teilhabe (Art. 20 I, II GG)“ (BVerfG 2017 Rn. 542; 2009 Rn. 210)

Meine Damen und Herren, um es deutlich zu sagen, die wesentlichen politischen Strömungen, das sind nicht die parteipolitischen Strömungen. Nach Art. 20 Abs. 2 GG kommt es nicht darauf an, ob nach der nächsten Wahl noch die SPD im Bundestag sitzt oder die FDP oder die CDU, es geht um die gesellschaftspolitischen Strömungen, die wir im Volk finden. Diese müssen mit Hilfe der nominierten Kandidatinnen und Kandidaten, die dann als Abgeordnete ins Parlament ziehen, eingebracht werden und dort gespiegelt werden. Darauf kommt es an.

Gestützt wird diese Auffassung durch die aktuelle NPD-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2017, die sich mit dem Demokratiegebot des Grundgesetzes intensiv auseinandersetzt. Ausdrücklich heißt es darin:

*»Unverzichtbar für ein demokratisches System ist die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller **Bürgerinnen** und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung.«*

Das heißt, im Jahre 2017 hat das Bundesverfassungsgericht die **Bürgerinnen** tatsächlich erstmals gesehen und in einer wichtigen Entscheidung zur Sprache gebracht – nach fast 70 Jahren. Dafür, danke Bundesverfassungsgericht! Denn es kommt natürlich darauf

Abbildung 11

Folgerungen – Legitimationsmängel der Politik

- BVerfG 2009: „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (demokratisches Teilhaberecht)“ - Rn. 210
- BVerfG 2017: „Demokratie ist die Herrschaftsform der Freien und Gleichen. Sie beruht auf der Idee der freien Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger.“
- Das GG geht (...) vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheitbefähigten Menschen aus und
- verbürgt im RECHT der (Bürgerinnen und) Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, (...) den menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips.“ – Rn. 542
- **Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe / Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger**

an, dass die Realität auch in der Sprache, gerade in der Rechtsprache, abgebildet wird. Wenn aber Frauen dort nicht auftauchen, stattdessen immer nur die Rede ist von **dem – vermeintlich geschlechtsneutralen – Bürger**, dann fällt gar nicht auf, dass Frauen in dieser Gesellschaft auch vorhanden sind. Das muss sich ändern und ändert sich auch gerade. Wie Sie sehen, hat das Bundesverfassungsgericht die Frauen bereits im Blick.

Zurück zum Demokratiegebot und den Legitimationsmängeln. Kerngehalt des Demokratiegebots ist der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, völlig unstrittig. Er ist ein tragendes Konstitutionsprinzip der freiheitlich-demokratischen Verfassung. Der allgemeine Gleichheitssatz wird aber konkretisiert durch spezielle Gleichheitssätze – durch Art. 3 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG, auf die ich schon eingegangen bin.

Das heißt, das Demokratiegebot und dessen Kerngehalt laufen immer darauf hinaus, dass die freie Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger in gleichberechtigter Weise gesichert werden muss. Das ist die Idee der Volkssouveränität – Selbstbestimmung unter Gleichen im Sinne von Gleichberechtigten.

Darum geben wir uns so viel Mühe mit der Demokratie, meine

Damen und Herren: es geht um unsere Selbstbestimmung. Das ist der Kern der Demokratie. Nur deshalb versuchen wir die Demokratie ständig lebendig zu halten. Spätestens seit der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 wissen wir zudem, es handelt sich nicht nur um ein Demokratiegebot, sondern in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 GG um einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger, ein subjektives Recht, – das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Teilhabe – so das Bundesverfassungsgericht seither in ständiger Rechtsprechung (BVerfG »NPD« 2017 Rn. 542; »Lissabon« 2009 Rn. 210).

Es geht um das Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung. Das ist es, was wir in den Vordergrund stellen müssen, denn dieses Recht müssen wir einfordern.

Demokratie, sagt das Bundesverfassungsgericht, ist die »Herrschaftsform der Freien und Gleichen« (2017, Rn. 542). Aber diese Gleichheit, die muss dann auch tatsächlich vorhanden sein. Denn sonst bleibt die freie Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger, ihr »Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung« (2009, Rn. 210) graue Theorie.

Das Grundgesetz garantiert mit dem Recht der Bürgerinnen und Bürger, »in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen«, gleichzeitig den »menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips« (2017 Rn. 542).

Das ist es, was wir in den Vordergrund stellen müssen: unseren verfassungsrechtlichen Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe. Denn dieser Anspruch ist der Schlüssel zu demokratischer Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger, nicht nur der Bürger, sondern auch der Bürgerinnen, in gleichberechtigter Weise. Darauf zielt das Demokratiegebot in Art. 20 GG.

9. »Auf ein Wort: Demokratie«

Bleiben wir noch einen Moment beim Stichwort »Demokratie«. Bei meiner Recherche bin ich auf allerhand gestoßen und das möchte ich ihn wirklich nur ungern vorenthalten. Auf der Website des Landtags von Thüringens stand jahrelang – geändert wurde es erst 2018 –, ganz unabhängig von der jeweiligen parteipolitischen Besetzung des Landtags, folgendes Zitat:

»Thüringen, Kernland des deutschen Parlamentarismus. In Thüringen tagte die erste frei gewählte Volksvertretung Deutschlands. Am 2. Februar 1817 trat der Landtag (...) zusammen«.

Hört, hört! Wie interessant. Aber, Moment mal, eine gewählte »Volksvertretung« schon 1817? Wie war das noch gleich mit dem Frauenwahlrecht? Genau, das war doch erst 1918, hundert Jahre später. Also welches »Volk« hat hier den Landtag gewählt? Und welche »Volksvertretung« wurde gewählt? Genau: In beiden Fällen, ausschließlich Männer. Erst nachdem im November 1918 das aktive und passive Wahlrecht von Frauen eingeführt worden war und dann die erste Wahl 1919 mit Frauen stattfand, erst seitdem können wir von einer Volksvertretung sprechen. Mit dem aktiven

Abbildung 12

Auf ein Wort: Demokratie

- LT Thüringen-Website, bis 2017
 - „Thüringen – Kernland des deutschen Parlamentarismus“
 - „In Thüringen tagte die erste frei gewählte VOLKSVERTRETUNG Deutschlands: Am 2. Februar 1817 trat der Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach zusammen“
- „Volk“? / „Volksvertretung“?
 - Wer wurde 1817 von wem gewählt / vertreten?: Männer
- Aktives und passives Wahlrecht von Frauen erst 1918 = Beginn der Demokratie
- „Volksvertretung“ in Deutschland erstmals 1919

und passiven Wahlrecht von Frauen wurde die Hälfte des Volkes erstmals sichtbar, es war der Beginn der Demokratie in Deutschland.

Meine Damen und Herren, was können wir anhand des Thüringer Beispiels erkennen? Zweierlei. Einmal, dass dieser Unsinn da jahrelang auf der Website eines Parlaments stehen konnte. Allein das ist schon ein Skandal. Der viel größere Skandal aber ist, dass Ihnen dieser Unsinn am Anfang gar nicht aufgefallen ist. Denn wir sind so sozialisiert worden, dass wir den Begriff »Volk« inzwischen schon ganz selbstverständlich so übersetzen, dass Frauen eben fehlen – nach dem Motto »Das war früher eben so«, nicht der Rede wert, dass Frauen fehlen. So hat man es uns beigebracht – in der Schule, an den Universitäten, in den Medien. Es ist für uns so selbstverständlich geworden, dass die Frauen einfach »weggedacht« werden, dass wir es schon gar nicht mehr bemerken und monieren. Das muss aufhören. Es wird Zeit, dass wir uns darüber empören.

Wir müssen deutlich machen, »Volk« und »Volksvertretung« haben etwas mit dem Souverän zu tun – also mit uns. Das Volk besteht in seinen Kerngruppen aus Frauen und Männern. Ohne diese beiden Kerngruppen ist keine Gesellschaft zukunftsfähig. Das ist der wesentliche Aspekt. Welche Gruppen es sonst noch gibt – geschenkt. Das ist nicht maßgeblich. Was wir zusätzlich noch alles sind, ich zum Beispiel noch Juristin, darauf kommt es nicht an. Im Kern geht es um die beiden genannten Gruppen, um Männer und um Frauen, um deren Souveränität, um ihre Selbstbestimmung. Sie steht Frauen und Männern gleichermaßen zu nach unserem verfassungsrechtlichen Demokratiemodell.

10. »Demokratie in Europa«

Öffnen wir den Blick nun Richtung Europa, wie wird Demokratie dort verstanden? Hier können wir erkennen, dass die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern schon lange zu den demokratischen Essentials zählt, zu den »essentialia negotii« der europäischen Demokratie. Hier wird darüber überhaupt nicht mehr diskutiert. Das gilt sowohl in Hinblick auf den Europarat, also das Europa der 47 Staaten, als auch für das Europa der noch 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Diskussion, die wir hier in Deutschland führen, meine Damen und Herren, ist eine sehr sehr deutsche. Das müssen wir uns klarmachen und es hat sicherlich auch mit unserer Geschichte zu tun.

Das europäische Demokratieverständnis zeigt sich unter anderem in den bereits existierenden Paritätsgesetzen in der EU. Sie bestehen heute in elf Mitgliedstaaten – aber, da habe ich Deutschland schon miteingerechnet. Denn in Brandenburg wurde ja im Januar 2019 das erste Parité-Gesetz Deutschlands verabschiedet. Inzwischen ist sogar ein zweites, sehr viel effektiveres Gesetz in Thüringen beschlossen worden. Als Vorbild diente das Paritégesetz

Abbildung 13

Europäisches Demokratieverständnis

- **Gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen zählt heute zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas**
 - „Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“ (Europarat 2007)
 - „Balanced participation of women and men in political and public decision-making is essential for a well-functioning democracy“ (Europarat 2018)
 - „Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft“ (EU Komm. 2013)
- **Paritätsgesetze gelten bereits in 11 EU-MS**
 - Frankreich, Belgien, Irland, Polen, Portugal, Spanien, Slowenien, Kroatien, Griechenland, Dt./LT-Wahlen Bbg., Italien/Regionalwahlen (11 v. 20 Reg.)

Abbildung 14

Vorbild Paritégesetz Frankreich 2000

2001: Pflicht der Parteien zu paritätischer Nominierung

- 1996 Parité-Manifest von zehn Politikerinnen (fünf linke, fünf konservative)
- 1999: Veränd. Staatl. Gleichstellungsfördergebot „Zugang zu pol. Ämtern“

➢ **Paritätische Kandidatenliste, sonst Zurückweisung der Liste**

- Regional-, Kommunal-, Senats-, Europawahl

➢ **Nationalversammlung: paritätische Nominierung der 277 Wahlkreise (zul. Abweichung: 2 %), sonst finanzielle Sanktionen**

- Bis 2017 wirkungslos, Sanktionen (gekürzte Wahlkampfkostenerstattung) zu schwach, gesetzlich verschärft 2007/2014

➢ **2015: Departementwahlen (Kreistag), Nominierung und Wahl von „Binomen“ = Duos/Frau u. Mann pro Wahlkreis; Wahlkreisreform**

➢ **Anstieg des Frauenanteils in allen Parlamenten, 2017 auch in NV auf 39 %, denn Macron-Partei nominierte paritätisch und gewann**

in Frankreich, das für alle Parlamente »halbe-halbe«, also »50:50« für Frauen und Männer, vorgibt. Daran können wir uns orientieren. Wir brauchen gesetzliche Regelungen, das heißt eine gesetzliche Pflicht aller Parteien für die Nominierung einer gleichmäßigen Anzahl von Kandidatinnen und Kandidaten. Die Listung muss dann natürlich nach dem Reißverschlussprinzip erfolgen, denn sonst landen vorne wieder die Männer und hinten, am Rattenschwanz, dann die Frauen. Zudem ist eine paritätische Nominierung der Direktkandidaturen notwendig. Das ist gar nicht kompliziert. Auch hier können wir uns wieder am modernen französischen Gesetzgeber orientieren – an dem Modell »Wahlkreisduo«. 2013 wurde im Rahmen einer Gesetzesnovelle für die Departementwahlen, das ist die Kreistageebene, die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Nominierung von »Wahlkreisduos« eingeführt. Nominiert werden müssen für jeden Wahlkreis zwei Personen, jeweils eine Kandidatin und ein Kandidat. Das Duo kandidiert als Team in dem Wahlkreis. Gewählt wird ein Duo, mit einer Stimme.

Diese Teamwahl ist übrigens aus meiner Sicht das Zukunftsmodell der Demokratie. Man kann sich als Team den Wahlkreis und die dort anfallende Arbeit aufteilen. Niemand muss dann noch

Abbildung 15

So ging es weiter in Frankreich ...

- 2006 Entgeltgleichheitsgesetz
- 2008 Verfassungsänderung: Ausweitung des staatlichen Gleichstellungs-Fördergebots (eingefügt 1999: ParitéG)
- 2013 Verschärfung des ParitéG: seit 2014 Kommunen mit mehr als 1 000 Einwohnerinnen u. Einwohnern (zuvor mehr als 3 500); "Wahlkreis-Duos" bei Départementswahlen; höhere finanzielle Sanktionen
- 2014 Gesetz zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern („Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes“), insb. Gewaltschutz ...

unter 100 Stunden Arbeit in der Woche zusammenbrechen. Man kann auch mal krank werden oder sich um die Kinder kümmern. Daran sollten wir uns orientieren.

In dem ursprünglichen Parité-Gesetzentwurf der Grünen in Brandenburg war das Wahlkreisduo mit einer Variante vorgesehen. Die Parteien waren zu Nominierung eines Duos verpflichtet, jedoch hatten die Wählerinnen und Wähler zwei Stimmen – eine für eine Kandidatin und eine für einen Kandidaten. Das Volk sollte individuell ein Duo auswählen können. Infolgedessen hätte ein Wahlkreis zum Beispiel von einer grünen Kandidatin und einem CDU-Kandidaten gewonnen werden können. Es wären dann alle möglichen Kombinationen denkbar. Meiner Meinung nach können solche Kombinationen zwar die Zusammenarbeit erschweren. Daher bevorzuge ich ein Team, das nur einer Partei angehört, weil ich denke, ein solches Duo kann angesichts gemeinsamer Ziele effektiver zusammenarbeiten. Aber, vielleicht irre ich mich auch – letztlich können wir hier alles diskutieren. Wichtig ist nur, dass wir endlich konstruktiv mit der Diskussion anfangen.

Das französische Paritätsgesetz ist ein gutes Vorbild. Den Folien können Sie entnehmen, wie es in Frankreich weiterging – eine

Reform nach der anderen, um die tatsächliche Gleichstellung der Frauen in der französischen Gesellschaft herzustellen. Auch Verfassungsreformen in Bezug auf den Gleichstellungsauftrag des Staates waren darunter – solche benötigen wir jedoch nicht, angesichts des 1994 in das Grundgesetz eingeführten Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG.

11. »Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Gebotenheit von Parité-Gesetzen in Deutschland«

Damit komme ich nun zur deutschen Verfassung. Im Folgenden steht die Frage im Vordergrund, ob Parité-Gesetze in Deutschland verfassungsrechtlich zulässig und geboten sind.

Bereits aus dem bisher Gesagten wurde deutlich, dass ich diese Frage klar bejahe. Im Folgenden möchte ich näher ausführen, warum.

Verfassungsrechtlich dreht sich alles um »Demokratie und Gleichberechtigung«, es geht um diese Parameter: Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Demokratie; Art. 3 Abs. 2 GG einschließlich staatliche Durchsetzungspflicht, seit 1994 ausdrücklich geregelt in Abs. 2 Satz 2; Art. 38 Abs. 1 GG, das Recht auf passive Wahlgleichheit, das die Chancengleichheit von Kandidatinnen (und Kandidaten) umfasst; die Parteienfreiheit in Art. 21 Abs. 1 GG, die i. V. m. Art. 38 Abs. 1 GG die Parteiennominierungsfreiheit umfasst; die Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, Art. 38 Abs. 1 GG.

Allerdings existieren aus Sicht des Grundgesetzes keine absoluten Eingriffsverbote in die Parteienfreiheit, Art 21 GG, oder absolute Differenzierungsverbote in Bezug auf das Gleichheitsrecht, Art. 38 Abs. 1 GG. Auch diese Artikel sind einschränkbar. Entscheidend ist, ob ein Eingriff in die Parteienfreiheit oder Differenzierungen in Bezug auf die speziellen Gleichheitsrechte in Art. 38 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können.

Abbildung 16

Paritätisches Wahlrecht

- Gesetzliche Pflicht aller Parteien zur Nominierung von Kandidatinnen/Kandidaten in gleicher Anzahl
 - Wahlorganisationsrecht; BWahlG, BWahlO; LWahlG, LWahlO
- Paritätische Kandidatenlisten (Frau-Mann oder umgekehrt)
 - Zurückweisung nichtparitätischer Listen (= Gesetzesverstoß) durch Wahlausschuss, keine Teilnahme an der Wahl
 - vgl. § 26 I Nr. 2, § 28 I Nr. 2 BWahlG
- Paritätische Nominierung in Wahlkreisen (Direktmandate), Modell „Wahlkreisduos“
 - Nominierung eines Duos pro Wahlkreis = Kandidatin und Kandidat, das Duo kandidiert und wird als Duo gewählt
 - Wahlkreisreform, sonst Verdoppelung der Zahl der Direktmandate

Dafür bedarf es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2014, »Drei-Prozent-Klausel«) »verfassungsrechtlich legitimer Gründe«.

Am Ende aber – um die ganze juristische Diskussion an dieser Stelle einmal ein wenig zu »entzaubern« – läuft alles auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus. Es handelt sich um das kleine Einmaleins des öffentlichen Rechts.

Zunächst zu den »verfassungsrechtlich legitimeren Gründen«. Die liegen ohne Zweifel vor. Sie folgen zum einen aus Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG: Ein paritätisches Wahlgesetz bezweckt, die nichtexistierende Chancengleichheit von Kandidatinnen herzustellen und abzusichern. Es geht um den Schutz vor struktureller Diskriminierung und um die Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Frauen, die aktuell in der Realität nicht besteht.

Die verfassungsrechtlich legitimeren Gründe folgen zum anderen aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG: Ein paritätisches Wahlgesetz sichert das Grundrecht der Bürgerinnen und auch der Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf das Parlament und verhilft ihm zur Durchsetzung.

Abbildung 17

Verfassungsrechtlich zulässig?

Es geht um Gleichberechtigung und Demokratie:

- Repräsentative Demokratie, Art. 20 I, II GG
- Gleichberechtigung v. Frauen/Männern, Art. 3 II GG
 - Staatliches Förder- und Durchsetzungsgebot, gerichtet auf tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen (und Männern) in allen gesellschaftlichen Bereichen (1994; BVerfG 1992)
- Passive Wahlgleichheit, Chancengleichheit von Kandidatinnen/Kandidaten, Art. 38 I GG
- Parteienfreiheit, Parteinominierungsfreiheit, Art. 21 I, Art. 38 I GG
- Wahlfreiheit der Bürgerinnen/Bürger, Art. 38 I GG

Abbildung 18

Verfassungsrechtlich zulässig!

- Kein absolutes Verbot v. Eingriffen in Parteienfreiheit, Art. 21 GG
- Kein absolutes Verbot v. Differenzierungen, Art. 38 I GG
- Entscheidend ist die RECHTFERTIGUNG durch „verfassungsrechtlich legitimierte Gründe“ (BVerfG 2014 „3 %“)
 - Art. 38 I, Art. 3 II GG: Herstellung der Chancengleichheit von Kandidatinnen, Schutz vor struktureller Diskriminierung, Durchsetzung der pass. Wahlgleichheit von Frauen
 - Art. 20 I, II, Art. 38 I, Art. 3 II GG: Sicherung/Durchsetzung des GR der Bürgerinnen (und Bürger) auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf parlamentarische Entscheidungen
 - Art. 38 I GG: Erweiterung der Entscheidungsfreiheit der Wählerinnen/ Wähler, Freiheit der Wahl – Wegfall faktischer Männerquoten
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz / Abwägung kollidierender Verfassungsgüter – o.g. verfassungsrechtl. Gründe überwiegen

Schließlich finden sich verfassungsrechtlich legitimierte Gründe in Art. 38 Abs. 1 GG im Hinblick auf die dort geschützte »Freiheit der Wahl«. Ein paritätisches Wahlgesetz verhindert die real bestehenden faktischen Männerquoten und erweitert dadurch die Wahlfreiheit des Volkes. Es muss nicht mehr ganz überwiegend Männer wählen, sondern darf – nach 70 Jahren Grundgesetz – endlich auch in gleicher Anzahl Frauen wählen.

Abbildung 19

Parteienfreiheit, Art. 21 I GG?

- ParitéG, Ausgestaltung (Art. 21 I 3 GG „demokr. innere Ordnung“) oder Eingriff in Nominierungsfreiheit? – jedenfalls gerechtfertigt:
- Parteien sind „verfassungsrechtliche Institutionen“ (BVerfG 2018 Rn. 41f.)
- Auftrag aus Art. 21 I GG zur Mitwirkung an d. polit. Willensbildung des Volkes, insb. durch Wahlen – Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen
- Spezifische Vermittlerfunktion zw. Staat und Gesellschaft; wirken in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hinein, ohne ihm anzugehören
- Politische Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um Wählerinnen und Wählern als politisch aktionsfähigen Gruppen „wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen“
- Auftrag, Art. 21 I 1 GG, das Recht auf gleichberechtigte demokr. Teilhabe der Bürgerinnen/Bürger (Art. 38 I, 20 GG) zu sichern – umfasst Auftrag, Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen (pass. Wahlgleichheit, Art. 38 I GG) zu sichern; betroffen ist die innerparteiliche Willensbildung (Nominierung) gem. Art. 21 I 3 GG

Das sind die verfassungsrechtlich legitimen Gründe, die wir benötigen für die Rechtfertigung.

Nun zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bzw. zur Abwägung kollidierender Verfassungsgüter.

Es ist deutlich geworden, dass ein Parité-Gesetz letztlich der Durchsetzung der Verfassung dient, indem es die Diskriminierung von Kandidatinnen verhindert und die Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Frauen sichert sowie die verfassungsrechtlich ungerechtfertigte Privilegierung von Kandidaten beendet. Sofern hier überhaupt entgegenstehende Verfassungsgüter erkannt werden können, würde die Verhältnismäßigkeitsprüfung in jedem Fall zu Gunsten eines effektiven Parité-Gesetzes der oben beschriebenen Art ausfallen.

Dies gilt auch in Bezug auf die *Parteienfreiheit*, die in der aktuellen Diskussion gern in den Vordergrund geschoben wird.

Ein Parité-Gesetz würde die Parteienfreiheit lediglich paritätisch ausgestalten. Anknüpfungspunkt wäre Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG, die Verpflichtung der Parteien zur »demokratischen inneren Ordnung«. Die Parteien müssen schon jetzt aufgrund ihrer demokratischen inneren Ordnung dafür sorgen, dass die Grundrechte ihrer

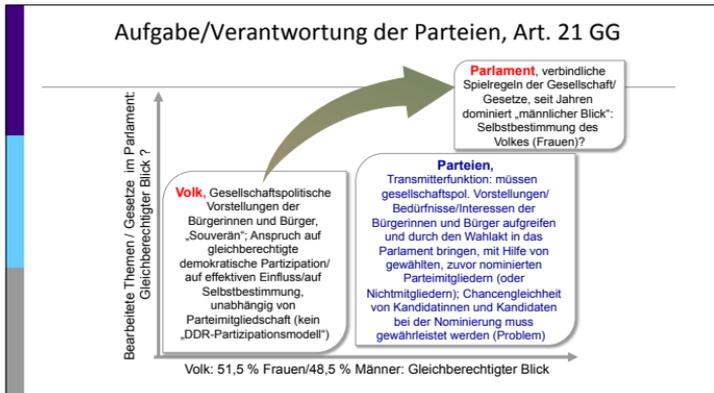
Mitglieder mit Demokratiebezug – also demokratische Rechte, zum Beispiel Meinungsfreiheit – beachtet und gewahrt werden. Dazu zählt auch die passive Wahlgleichheit in Form der Chancengleichheit der Kandidatinnen im Rahmen der Nominierung, aus Art. 38 Abs. 1, Art. 20 GG. Aus Art. 21 GG lässt sich kein Recht zur Diskriminierung von Kandidatinnen herleiten. Das folgt schon aus der innerparteilichen Gleichheit der Mitglieder, die nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG geboten ist. Für die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten für Volksvertretungen gelten die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 GG. Ein Recht der Parteien auf Diskriminierung von Kandidatinnen aus Art. 21 GG besteht nicht, es wäre auch schlicht absurd.

Schließlich sind politische Parteien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts »verfassungsrechtliche Institutionen« (BVerfG 2018 Rn. 41 f.). Parteien sind danach politische Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um Wählerinnen und Wähler als politisch aktionsfähigen Gruppen »wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen«. Ihr verfassungsrechtlicher Auftrag aus Art. 21 Abs. 1 GG ist es, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, insbesondere durch Wahlen – Parteien sind vor allem Wahlvorbereitungsorganisationen. Sie sind keine Privatunternehmen. Sie erfüllen auch keinen Selbstzweck.

Parteien kommt eine spezifische Vermittlerfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu. Sie wirken in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hinein, ohne ihm anzugehören – anders übrigens als die von den Parteien nominierten und später gewählten Parteimitglieder, die dann als Abgeordnete dem Staatsorgan Parlament angehören.

Der Auftrag des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zielt letztlich darauf, das subjektive Recht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger, das aus Art. 38 Abs. 1, 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 GG folgt, zu sichern und durchzusetzen. Diesem Auftrag können die Parteien nur gerecht werden, wenn sie gemäß

Abbildung 20



Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG das Recht auf innerparteiliche Chancengleichheit der Kandidatinnen beachten und einhalten, das aus ihrem Recht auf passive Wahlgleichheit folgt, Art. 38 Abs. 1, Art. 20, Art. 3 Abs. 2 GG.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund lässt sich meiner Auffassung nach kein Eingriff in die Parteien(nominierungs)freiheit des Art. 21 Abs. 1 GG durch ein Parité-Gesetz erkennen. Jedenfalls aber wäre ein Eingriff aus den genannten Gründen ohne Zweifel gerechtfertigt. Kurz: Gerade die Parteienfreiheit steht einem Paritätsgesetz nicht entgegen.

12. »Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen«

Ich komme nun zu den rechtspolitischen Entwicklungen, die im Anschluss an das Brandenburger Parité-Gesetz eine ganz besondere Dynamik erlangt haben. Es setzt sich immer stärker die Einsicht durch, dass es nach 70 Jahren Grundgesetz nun Zeit ist für Veränderungen. In den verschiedenen Bundesländern wurden Gesetzentwürfe zur paritätischen Änderung des Wahlrechts eingebracht,

Abbildung 21

Rechtspolitische Entwicklung

- **! Brandenburg: ParitéG v. 30.1.2019** (rot-rot-grün): **nur Listen**
 - GesetzE B90/Grüne 2018, LT-Drs. 6/8210 I
 - Klage der NPD /Klage der Piraten - LVerfG Bbg
- **! Bayern:** GE SPD 2019, 1. Stufe: nur Listen, LT-Wahl
GE B90/Grüne 2019, Listen und Stimmkreise, Veränd.
 - BayVerfGH v. 26.3.2018 (Vf. 15-VII-16) – **Aktionsbündnis Parität, Klage 2016**
 - **VerfB, BVerfG (2 BvR 834/18)**
- **Thüringen:** ParitéG 7/2019 (rot-rot-grün)
- **Sachsen:** GE Linke v. 5.3.2019, LT-Drs. 6/16948

Abbildung 22

Rechtspolitische Entwicklung

- **Sachsen-Anhalt:** GE Linke v. 20.2.2019, LT-Drs. 7/3968
- **Berlin:** GE Linke 2019
- **Niedersachsen:** MinisterPr Weil, SPD, kündigt 1/2019 ParitéG an, einschl. Wahlkreisduos
- **NRW:** SPD u. Grüne kündigen am 22.3.2019 gemeins. ParitéG an
- **Bund: ???**
 - Reform BWahlG, Überhangmandate plus Parité? (-)
 - **Wahlprüfbeschwerde g. BT-Wahl (WP 224/17), Art. 41 II GG**
 - 1. Stufe:** BT, Einspruch v. 24.11.2017 zurückgewiesen vom BT am 11.4.2019
 - 2. Stufe:** **BVerfG 2019:** prüft Wahlverfahren, mittelbare Normenkontrolle (Wahlrecht), Verstoß gegen GG, insb. Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 I GG

so in Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (in Thüringen wurde daraufhin im Juli 2019 das zweite Parité-Gesetz in Deutschland beschlossen). Im Land Berlin befindet sich ein Gesetzentwurf derzeit in der internen »rot-rot-grünen« Abstimmung – wir werden sehen, ob da noch etwas kommt.

Und wie sieht es auf der Bundesebene aus? Hier stand eigentlich eine Novelle des Bundeswahlgesetzes an, um das Problem der

sogenannten Überhangmandate in den Griff zu bekommen. Hier wurde inzwischen die Forderung nach einer gleichzeitigen paritätischen Novelle des Bundeswahlgesetzes laut, die vor allem von einer parteiübergreifenden Frauenallianz im Deutschen Bundestag erhoben wurde – ohne AfD.

Allerdings ließ der Vorsitzende des betreffenden Ausschusses, Wolfgang Schäuble, verlauten, dass es mit ihm keine paritätische Wahlrechtsänderung geben werde. Die Frage ist nur, kommt es auf Wolfgang Schäuble in Zukunft weiter an?

Was tut sich noch? Es läuft eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zum Bayerischen Wahlrecht, die angestrengt wurde von dem »Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten«, einer zivilgesellschaftlichen Gruppe, die Verfassungsbeschwerde 2018 eingereicht hat. Ich durfte sie formulieren, was mich sehr gefreut hat.

Vorausgegangen war Ende 2016 eine Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, mit der das geltende Wahlrecht in Bayern auf seine Verfassungskonformität überprüft werden sollte. Gerügt wurde, dass das bayerische Wahlrecht *erstens* die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen im Nominierungsverfahren ermögliche und begünstige und *zweitens*, dass dadurch, aufgrund kaum nominierter Frauen, das Volk in Form der wahlberechtigten Frauen keinen effektiven Einfluss auf das Staatsorgan Parlament ausüben könne.

Dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Popularklage Anfang 2018 zurückgewiesen hat, unter konsequenter Ausblendung der Verfassungsrealität, das kam nicht ganz unerwartet. Allerdings schrieb der Gerichtshof so einiges in sein Urteil, das sich das Bundesverfassungsgericht meiner Ansicht nach unbedingt einmal ansehen sollte. Dies betrifft vor allem die unterschiedlichen Standards für das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot in Art. 118 der Bayerischen Verfassung und Art. 3 Abs. 2 GG, die das bayerische Gericht zu konstruieren ver-

sucht. Für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Deutschland gibt es aber nur einen verbindlichen Standard, und der folgt aus Art. 3 Abs. 2 GG. Hier endet die bayerische Verfassungsautonomie. Daher habe ich Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe eingelegt.

Darüber hinaus habe ich 2019 eine Wahlprüfungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht im Auftrag einiger Wählerinnen gegen die Bundestagswahl 2017 eingelegt, wegen des geringen Frauenanteils im Deutschen Bundestag.

13. »Fazit und Ausblick«

Die juristische Zustimmung zum Brandenburger Paritätsgesetz, und zwar zu der paritätischen Liste, nimmt ständig zu. Ich zitiere nur den Parlamentsrechtler Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider (Emeritus, Leibniz Universität Hannover), der in einem NDR-Interview am 1. Februar 2019 klarstellte, dass ein Paritätsgesetz »verfassungsrechtlich kein Problem« sei.

Ähnlich die ehemalige Richterin am Bundesverfassungsgericht, Dr. Christine Homann-Dennhardt, die in einem Beitrag in der Süddeutschen Zeitung am 9. Februar 2019 betonte, es spreche viel für die Verfassungsmäßigkeit des Brandenburger Gesetzes. Zu nennen ist auch die Staatsrechtlerin Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf (Leibniz Universität Hannover), die unter anderem im Tagesspiegel am 10. März 2019 erklärte, »die Quote für die Wahl zum Bundestag (ist) überfällig«. Inzwischen hat der Staatsrechtler Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer (Emeritus, Humboldt-Universität zu Berlin) diese Auffassung in einem sehr lesenswerten Fachaufsatz bestätigt (NVwZ 2019, S. 1245).

Darüber hinaus finden sich weitere konstruktive juristische Beiträge, zum Beispiel von der Staatsrechtlerin und Richterin am Bundesverfassungsgericht, Prof. Dr. Doris König (Bucerius Law School,

Abbildung 23

Fazit / Ausblick – „Wie“

- Juristische Zustimmung zum Bdbg ParitéG nimmt zu
 - Prof. Dr. Dr. Schneider: „ParitéG verfassungsrtl. Kein Problem“, NDR Info, 1.2.2019
 - Dr. Hohmann-Dennhardt: „spricht viel dafür, dass (Gesetz) keineswegs unverhältnismäßig, sondern der Verf. entspricht“, SZ 9.2.2019
 - Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: „Im Ergebnis ist die Quote für die Wahl zum BT überfällig“, Tagesspiegel 10.3./RP 3.3.2019
- Konstruktive juristische Vorschläge/Beiträge
 - Prof. Dr. König, Rin BVerfG: Vortrag LT BW v. 12.1.2019, LT-website
 - Prof. Dr. Dr. Di Fabio: „Wahlkreisduos“, Der Spiegel 29.12.2018
- Politische Diskussion verschiedener Parité-Modelle
 - „Weil-Modell“: Paritätische Liste, Zurückweisung nichtparität. Listen, Wahlkreisduos: Frau und Mann kandidieren als Team, werden mit einer Stimme gewählt als Team
 - „Oppermann-Modell“: 3 Stimmen: 1 Listenstimme plus 2 Stimmen für Direktkandidatin und Direktkandidaten (vgl. GE Grüne Bbg, LT-Drs. 6/8280)

27

Hamburg), die sie sich in einem Vortrag im Landtag von Baden-Württemberg Anfang 2019 auch mit dem Stichwort »Parité« befasst hat. Der Vortrag ist abrufbar auf der Website des Landtags und ebenfalls sehr lesenswert. Zu nennen ist ferner der Staatsrechtler und ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht, Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), der zwar in einem Spiegel-Interview im Dezember 2018 noch Bedenken gegen eine paritätische Liste äußerte, aber gleichzeitig Wahlkreisduos ins Spiel brachte. Daraus lässt sich schließen, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht so stark sein können.

In der Politik werden inzwischen verschiedene Parité-Modelle diskutiert. So schlug der Vizepräsident des Deutschen Bundestages und Jurist, Thomas Oppermann (SPD), unlängst eine Reform des Bundeswahlgesetzes vor, die Wahlkreisduos einschloss – das sogenannte Oppermann-Modell. Dieses entspricht im Prinzip dem Duo-Modell, dass die Grünen in Brandenburg in ihrem ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehen hatten. Ich erlaube mir den Hinweis, dass ich an der Formulierung des Entwurfs maßgeblich beteiligt war. Noch klarer ist der von Stefan Weil (SPD), Minister-

Abbildung 24

Verfassungsrechtlich geboten!

- BVerfG: „Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung einer Wahlregelung sind allein die aktuellen Verhältnisse“
- „der Gesetzgeber (hat sich) bei seiner Einschätzung und Bewertung an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“ (BVerfG 2014 „3 %-Klausel“ Rn. 57)
- Politische Wirklichkeit?
 - 101/70 Jahre Parteien-Freiwilligkeit, Verfestigung der Strukturen; keine strukturellen Änderungen zu erwarten
- Nach 101/70 Jahren struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen und fehlender Souveränität der Bürgerinnen ist Gesetz zur Herstellung verfassungsgemäßer Zustände geboten

präsident Niedersachsens und Jurist, in die Diskussion eingebrachte Reformvorschlag für die Landtagswahlen in Niedersachsen («Weil-Modell»). Weil erklärte ein paritätisches Wahlrecht schon im Januar 2019 zur Chefsache, das heißt paritätische Listen, Zurückweisung nicht paritätischer Listen und Wahlkreisduos als Team. Vorbild ist das französische Modell.

Aber auch die Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel (CDU), erklärte schon Ende 2018 anlässlich einer Feierstunde zum 100. Geburtstag des aktiven und passiven Frauenwahlrechts in Berlin, »Ziel muss die Parität sein«. So ist es – und zwar aus verfassungsrechtlichen Gründen.

Podiumsdiskussion Gleichberechtigte Gesellschaft – Frauen gehen voran!



© Marco Urban

Gleichberechtigung ist eine Dauerbaustelle, die nur mit geeinten Kräften der gesellschaftlichen Akteure zu bewältigen ist. Von links: Heike Hempel (ZDF), Beate Müller-Gemmeke (Bündnis 90/Die Grünen), Helene Wildfeuer (dbb bundesfrauenvertretung), Elisabeth Motschmann (CDU) und Caroline Paulick-Thiel (Moderatorin)

»Gleichberechtigte Gesellschaft – Frauen gehen voran« lautete die Überschrift der von Caroline Paulick-Thiel (Politics for Tomorrow) moderierten Podiumsdiskussion. Im Dialog mit Medienmacherinnen, Gewerkschafterinnen und politischen Verfechterinnen der Gleichstellung wurden Lösungsangebote zur Überwindung des Gender Gaps ausgetauscht und neue Möglichkeiten für eine »Balance of Power« der Geschlechter diskutiert.

© Marco Urban



ELISABETH MOTSCHMANN ist seit 2013 Bundestagsabgeordnete und Mitglied im Auswärtigen Ausschuss, Ausschuss für Kultur und Medien und im Unterausschuss Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik des Deutschen Bundestages. Seit 2018 ist sie Sprecherin für Kultur und Medien der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Seit 2012 ist Motschmann Mitglied im CDU Bundesvorstand.

Die CDU-Bundestagsabgeordnete Elisabeth Motschmann bedauerte, dass auch die CDU nur rund 20 Prozent Frauen in den Bundestag schickt. Das Grundproblem: Weil viele Sitze durch Direktmandate gewonnen werden, spielten paritätische Listen kaum eine Rolle beim Verteilungsverhältnis der Sitze im Bundestag zwischen Frauen und Männern. Als ehemalige Quotengegnerin habe sie den Leitsatz »Leistung zählt, nicht Chromosomen«, vertreten. Heute sei sie davon überzeugt, dass es nur mit Quotenregelungen zu schaffen sei, mehr Frauen in Spitzenpositionen in Politik, Wirtschaft und im öffentlichen Dienst zu bringen. »Als ich 1976 in die CDU eingetreten bin, wurden die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Frauen in Führungspositionen und die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern heftig diskutiert. Bis heute sind diese Themen aktuell.« Weniger Delegierten- und mehr Urwahlen – also die direkte

Wahl zur Besetzung eines Spitzenamtes innerhalb einer Partei durch ihre Mitglieder – seien nach Motschmanns Ansicht eine Möglichkeit, mehr Frauen in die Gremien von Politik und Verbänden zu bringen, da so die politische Beeinflussbarkeit handverlesener Delegierter nicht zum Tragen komme. In diesem Zusammenhang forderte Motschmann Frauen dazu auf, sich besser zu vernetzen. Mit Blick auf die Medien wünschte sich Motschmann, dass »es nicht überwiegend Männer sind, die in Talkshows und wissenschaftlichen Analysen die Welt erklären, denn Medien machen Karrieren«. Das gelte für Geschichtsbilder ebenso wie für aktuelles politisches Geschehen.



© Marco Urban

HEIKE HEMPEL ist seit 2008 Leiterin der ZDF-Hauptredaktion Fernsehfilm/Serie II und seit 2018 außerdem Stellvertretende Programmdirektorin des ZDF. Von 1994 bis 1999 arbeitete sie beim WDR Fernsehspiel zunächst als Dramaturgin und Leiterin des Lektorats, später als Redakteurin. Anschließend wechselte Hempel zum ZDF, wo sie bis 2007 als Leiterin der Redaktion Fernsehfilm II tätig war.

Heike Hempel, ZDF, Leiterin der Hauptredaktion Fernsehfilm/Serie II und seit Januar 2018 stellvertretende Programmdirektorin des ZDF, bezeichnete die Gleichstellung denn auch als Teil des Auftrages, den das ZDF als öffentlich-rechtliche Sendeanstalt zu erfül-

len habe: »Wir achten in unserem Personalmanagement darauf, dass wir Frauen in verantwortlichen Posten haben.« Bei der Entwicklung neuer Unterhaltungsformate und Serien hinterfrage man, wie Frauengeschichten in der heutigen Zeit erzählt werden sollten. »Dabei geht es uns nicht darum, den einen oder anderen Kommissar gegen eine Kommissarin auszutauschen: »Wir haben uns vorgenommen, die Geschlechter in ihrer Diversität darzustellen.« Hempel wandte sich entschieden gegen Vorwürfe, dass das ZDF in seinen Unterhaltungsfilmern überkommene Rollenbilder transportiert. »In unseren Filmen geht es um Kompetenz, die wir in Frauenbildern schildern. Als öffentlich-rechtlicher Sender sind wir Abbild der Gesellschaft und sollten auch eine Vorreiterfunktion ausüben. Das tun wir, indem wir Frauen mit ihren Kompetenzen und Fähigkeiten sichtbarer machen.« Daraus lasse sich vielleicht auch die Erkenntnis ableiten, »dass wir Frauen nicht immer besser sein müssen als die Männer«.

Beate Müller-Gemmeke, Bundestagsabgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen, betonte, dass die Gleichstellung quasi in der DNA ihrer Partei verankert sei. Dort gab es von Anfang an ein Frauenstatut, das seitdem »knallhart« die Parität der Geschlechter regelt. »Deshalb habe ich mich dort immer wohlfühlt, weil die gesellschaftliche Wirklichkeit mit 50 Prozent Männern und Frauen abgebildet wurde und wird. Als Bündnisgrüne sind wir in einer sehr komfortablen Position: Wir leben Gleichstellung und denken sie immer mit.« Wo solche strikten Reglementierungen nicht existierten, könne die Gleichstellung das nächste Level nur erreichen, wenn die Frauen intensiver als bisher netzwerkten, sich bereichsübergreifend zusammenschlossen. »Sie werden untereinander Kompromisse eingehen müssen. Was aber wirklich zählt ist, dass sie sich gemeinsam auf den Weg machen. Dafür müssen wir Frauen gemeinsam werben und die größtmögliche Geschlossenheit zeigen. Damit wir uns möglichst breit aufstellen können, ist



© Marco Urban

BEATE MÜLLER-GEMMEKE ist seit 2009 Bundestagsabgeordnete und Sprecherin für ArbeitnehmerInnenrechte und aktive Arbeitsmarktpolitik der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Sie ist Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales, im Petitionsausschuss und in der Enquete-Kommission »Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt«. Zudem ist sie im Sprecherteam von GewerkschaftsGrün.

es wichtig, auch die quotenskeptischen jungen Frauen ins Boot zu holen. Zudem könnten die Medien durch gute Beispiele animiert werden, den Fortgang der Gleichstellung durch ihre Berichterstattung in die Gesellschaft zu tragen«, appellierte Müller-Gemmeke.

Helene Wildfeuer kritisierte, dass die Realität im öffentlichen Dienst hinter den Vorgaben des Koalitionsvertrages, bis 2025 zu einer paritätischen Besetzung von Leitungsfunktionen zu kommen, hinterherhink: »Aufstieg erfolgt im öffentlichen Dienst nach Befähigung und Eignung. Der Knackpunkt ist, dass hier oft noch männliche Kriterien zu Grunde liegen, was Frauen ausbremst.« Der dbb habe daher bereits früh darauf gedrungen, dass Beurteilungskriterien hinterfragt und geändert werden – was im Augenblick auch geschehe. Doch das allein genüge nicht, so Wildfeuer: »Frauen müssen lernen, solidarischer zusammenzustehen und gemeinsam aktiver für ihre Ziele zu kämpfen. Effektive Vernetzung ist dafür ein



HELENE WILDFEUER ist seit 1998 Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung und vertritt damit die Interessen von mehr als 400 000 weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Für ihr Wirken erhielt sie 2003 das Bundesverdienstkreuz. 2013 wurde sie vom bayerischen Finanzminister mit der Finanzmedaille in Silber ausgezeichnet.

wichtiges Werkzeug, und da können wir durchaus von den Männern lernen.« Auch die dbb Frauenvorsitzende ist überzeugt, dass es ohne Quotenregelungen nicht gelingen werde, Frauen in allen Bereichen Gleichberechtigung zu verschaffen. »Daher ist auch die Forderung nach einem Paritäts-Gesetz Beschlusslage der dbb bundesfrauenvertretung, die auf dem Gewerkschaftstag 2017 angenommen wurde. Wir brauchen am Ende aber auch die Menschen dafür«, gab Wildfeuer zu bedenken und wünschte sich auch im dbb mehr Frauen in den Gremien und Führungspositionen. »Auch wir müssen verbandsintern zum Beispiel Wahlverfahren überdenken und notfalls auch Hand an die Satzung legen, um unsere Ziele umzusetzen – und dabei wird es sicher nicht um den kleinsten gemeinsamen Nenner gehen.«

Fazit und Ausblick



© Marco Urban

Auf der 15. Frauenpolitischen Fachtagung der dbb bundesfrauenvertretung wurde ergänzend zum Tagungsprogramm eine interaktive Online-Umfrage zu verschiedenen Aspekten der Gleichstellung durchgeführt. An vier ausgewählten Zeitpunkten der Tagung waren die Teilnehmenden eingeladen, sich in unterschiedlichen Formaten inhaltlich einzubringen.

Die erste Frage zielte auf die Bereiche, in denen aus Sicht der Teilnehmenden – vorrangig Personalrätinnen, Gleichstellungsbeauftragte, Verwaltungsfachfrauen, Führungskräfte und politischen Entscheidungsträgerinnen – die größten Gleichstellungsdefizite bestehen: *Wenn Sie an die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit denken, wo sehen Sie den dringendsten Handlungsbedarf?*

Die Abschlussdiskussion mit Vertreterinnen aus Politik, Gewerkschaft und Medien wurde mit folgender Frage ins Publikum geöffnet: *Wie erreichen wir gemeinsam die Gleichstellungsziele in der Gesellschaft und im öffentlichen Dienst?* Durch die Auswertung der Fragen und Kommentare zur Abschlussdiskussion kristallisierten sich drei übergreifende Handlungsdimensionen heraus, die für die Durchsetzung der Gleichstellung bedeutsam sind. Diese Handlungsdimensionen sind eng verschränkt mit der Herausforderung, die junge Generation³ zu mobilisieren.

Übergreifende Dimensionen:

- Bewusstsein schaffen
- Politisch aktiv werden
- Solidarität stärken

Innerhalb der Handlungsdimensionen wurden Hauptthemen benannt, die dringend von unterschiedlichen AkteurInnen angegangen werden müssen.

AkteurInnen:

- Medien
- Politik
- Gewerkschaft
- Einzelperson

Die vom Publikum an die Podiumsgäste gestellten Fragen zeugen von einer großen Erwartungshaltung gegenüber den Akteuren. Es gibt eine klare Vorstellung, was zu tun ist und eine sichtbare Ungeduld hinsichtlich der mangelnden Umsetzung. Die Formulierung

3 Junge Generation bezeichnet Menschen zwischen 14–29 Jahren.

der abgegebenen Kommentare verdeutlicht zudem, wie stark klassische Stereotype die Debatte prägen und wie schwierig es diese machen, die bestehenden Hindernisse zu überwinden. In der kritischen Betrachtung wird ersichtlich, wie stark und vorbildhaft Frauen sein müssen, um den gesellschaftlichen Ansprüchen zu genügen. Interessant ist, dass zu Beginn der Tagung zunächst die Bundesregierung klar in der Verantwortung gesehen wurde und sich die Teilnehmenden am Ende der Tagung selbst verstärkt in der Verantwortung sahen und bereit waren, konkrete und mutige Schritte zu gehen.

Dimension: Bewusstsein schaffen

Darstellung von Frauen in den Medien:

Bezüglich der Gleichstellung sollen Medien nicht nur die Realität abbilden, da sonst der Status quo reproduziert wird. Deswegen wird vorgeschlagen, vor allem im fiktiven Programmbereich neue Visionen für Frauen in der Politik und im Kinderprogramm zu entwerfen.

Gleichstellungsblindheit:

Es wird bemängelt, dass junge Frauen und Männer, die Gleichstellungsproblematik nicht erfassen. Deshalb sollen Medien, Politik und die Gewerkschaft dazu beitragen, die Probleme aufzuzeigen und Lösungen zu erwirken.

Rollenstereotype überwinden:

Viele Fragen thematisieren die Überwindung von Rollenstereotypen. Alle AkteurInnen sind aufgefordert, an deren Überwindung zu arbeiten, die Mitbestimmung von Frauen schon im Kindesalter zu fördern.

30 Teilnehmende fragten:

»Wann kommt die Daily Soap, in der Frauen auch Politik machen und nicht nur Herzschmerz haben?«

Handlungsempfehlung:

Öffentlich-rechtliche Medien, aber auch Politik und Gewerkschaften, stehen in der Verantwortung ein Bewusstsein für die Gleichstellungsproblematiken zu schaffen. Das bedeutet – intern wie extern-, bestehende Rollenbilder zu hinterfragen und Stereotype in allen Bereichen zu überwinden. Die Medien – insbesondere die öffentlich-rechtlichen – müssen stärker in die Verantwortung genommen werden, einerseits wünschenswerte und vorbildhaft Zukunftsvisionen zu entwerfen und andererseits Quoten für die alltägliche Repräsentation und interne Besetzung einzuführen.

Dimension: politisch aktiv werden

Gleichstellung bei der Mitbestimmung:

Es wurde hinterfragt, warum so wenige Frauen leitende politische Funktionen besetzen und, ob es nicht Zeit für einen grundsätzlich neuen Modus für die politische Entscheidungsfindung und das Recht auf Gestaltung sei.

Gleichstellungsfördernde Strukturen:

Vollzeitangebote für Frauen mit mehreren Kindern, Flexible Bildungsangebote für Kinder und bessere Rahmenbedingungen für gewerkschaftliches und politisches Engagement im Ehrenamt sind wichtige Themen, die angegangen werden müssen.

30 Teilnehmende fragten:

»Wann fordern wir gemeinsam endlich ein Paritégesetz? Wann werden wir uns unserem Recht auf Gestaltung bewusst?«

Handlungsempfehlung:

Politisch aktiv zu werden bedeutet für die Gewerkschaften, vor allem Quoten in den eigenen Organisationen umzusetzen. Die Frage, wann eine Frau dbb Bundesvorsitzende wird, war die zweitbeliebteste in dieser Dimension und zeigt, dass es Zeit für neue Realitäten in den eigenen Reihen ist. Die Politik muss stärker in die Verantwortung genommen werden, Gesetze für Parität umzusetzen und weitere arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen zu schaffen, die Frauen darin fördern politisch aktiv zu werden.

Loslegen:

Die Kommentare zu diesem Thema motivieren, das eigene Verhalten und Denken zu reflektieren, von Träumen in die Realität zu kommen, politisch aktiv zu werden, Errungenschaften aufzuzeigen und damit – auch für andere – eine Aufbruchstimmung zu erzeugen.

Dimension: Solidarität stärken

Solidarität zwischen Frauen:

Sehr offen wurde gefragt, wie eine gesellschaftsübergreifende Frauensolidarität, die über Verbands- und Parteigrenzen hinweg belastbar ist, gestaltet werden könne. Ein Vorschlag war, bei Wahlen stets Frauen die erste Stimme zu geben.

Wertschätzende Zusammenarbeit:

Mit Blick auf die Arbeitswelt wurde bemängelt, dass auch Frauen sich gegenseitig im Fortkommen behindern würden. Hier seien strukturelle Lösungen gefragt, die auf wertschätzendes Verhalten und Anerkennung der Leistungsbereitschaft basieren und die Arbeit in gemischten Teams fördern.

Kommunikation mit jungen Frauen:

Die jüngere (Frauen-)Generation wird kaum noch durch klassische Medien erreicht. Hier stellt sich die Frage, wie Medien neue Gesprächszusammenhänge herstellen können und, was ist davon möglicherweise auch für Politik und Gewerkschaften von Interesse.

35 Teilnehmende fragten:

»Wenn Frauen mehrheitlich Frauen wählen, wäre schon viel erreicht. Warum ist das nicht so?«

Handlungsempfehlung:

Solidarität mit anderen Frauen – parteiunabhängig und gesellschaftsübergreifend – ist ein wichtiges Thema mit vielen unterschiedlichen Facetten. Hier scheint es einleuchtend, bei sich selbst zu beginnen und die Einstellungen von anderen zu hinterfragen. Parteien, Verbände, gesellschaftliche Organisationen, aber auch Gewerkschaften müssen die eigenen Reihen stärker in die Verantwortung nehmen, eine solidarische Kultur zwischen und durch Frauen zu fördern, indem bestehende Normen gemeinsam reflektiert werden und darauf aufbauend neue Prozesse, Diskussionskulturen und Kommunikationsweisen (intern/extern) getestet werden, die ein wertschätzendes Miteinander begünstigen.

Impressum

Herausgeberin

dbb bundesfrauenvertretung

Friedrichstraße 169, 10117 Berlin

Telefon: 030.40 81-44 00

Fax: 030.40 81-44 99

E-Mail: frauen@dbb.de

Internet: www.frauen.dbb.de

Facebook: <https://www.facebook.com/dbb-bundesfrauenvertretung>

Verantwortlich

Helene Wildfeuer,

Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung

Redaktion

Birgit Strahlendorff

Textbeiträge

Christine Bonath, Jan Brenner, Dominique Roth,

Britta Ibal, Michael Eufinger, Frank Zitka

Fotos

Marco Urban, Colourbox.de (Titel)

Produktion

dbb verlag gmbh

Friedrichstraße 165, 10117 Berlin

Stand: Oktober 2019

Nachdruck – auch in Auszügen – ist nur mit Einverständnis
der Herausgeberin gestattet.

Mit dieser Broschüre präsentiert die dbb bundesfrauenvertretung ausgewählte Ergebnisse der 15. Frauenpolitischen Fachtagung *#Geschlechtergerechtigkeit: Da geht noch mehr!*, die am 3. Juni 2019 im dbb forum berlin stattfand, unter anderem mit Beiträgen der Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Juliane Seifert, Helene Wildfeuer (Vorsitzende dbb bundesfrauenvertretung), Ulrich Silberbach (dbb Bundesvorsitzender) Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski (Universität Kassel), Dr. Ulrike Spangenberg (GSF e.V).