

Kurzreferat

der Ministerin für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und
Gleichstellung

Frau Dr. Sabine Sütterlin-Waack

anlässlich

der Berliner Rechtspolitischen Konferenz

„Individualisierung und Pluralisierung als
Herausforderung für den Verfassungsgesetzgeber.
Welche Orientierung gibt das Grundgesetz?“

am Freitag, 30. November 2018

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung. Es ist mir gleichermaßen eine Ehre und eine Freude, an der Berliner Rechtspolitischen Konferenz teilnehmen zu dürfen.

Ich bin zu der heutigen Veranstaltung tatsächlich bereits in „Feierlaune“ angereist, in der wir sicherlich alle in Erwartung des anstehenden besonderen Jahrestages unseres Grundgesetzes schon sein dürfen. Denn in Kiel konnten wir bereits Anfang dieses Monats ein großes Jubiläum begehen, hat sich doch zum hundertsten Mal der Kieler Matrosenaufstand gejährt. Er gilt heute als ein Schlüsselereignis der Nationalgeschichte und als Meilenstein auf dem Weg zur deutschen Demokratie.

Bei den Vorbereitungen auf den heutigen Termin konnte ich dann feststellen, dass beide Jubiläen sogar eng miteinander zusammenhängen, wie ein kurzer Blick auf die Ereignisse zeigt:

1) Der **Kieler Matrosenaufstand** kennzeichnet nicht nur das Ende der Monarchie und den politischen Umbruch hin zu einer parlamentarischen Demokratie. Er war gleichsam der Auftakt für die Weimarer Reichsverfassung von 1919, in der erstmals Grundrechte für ganz Deutschland garantiert wurden und die später - ihrerseits in der Tradition der Paulskirchenverfassung stehend - prägend auf unser Grundgesetz eingewirkt hat.

Mit ihm beginnt der grundlegende Wandel vom Obrigkeitsstaat zum „Volksstaat“, wie es **Hugo Preuß**, der Vater der Weimarer Reichsverfassung, formulierte. Er zeigte sich bereits im November 1918 überzeugt, dass *„nicht Klassen und Gruppen, nicht Parteien und Stände in gegensätzlicher Isolierung, sondern nur das gesamte deutsche Volk, vertreten durch die aus völlig demokratischen Wahlen hervorgehende deutsche Nationalversammlung, [...] den deutschen Volksstaat schaffen kann (...). Gewiss muss eine moderne Demokratie vom Geiste eines kräftigen sozialen Fortschritts erfüllt sein, aber ihre politische Grundlage kann niemals der soziale Klassenkampf, die Unterdrückung einer sozialen Schicht durch die andere bilden, sondern nur die Einhaltung und Gleichheit aller Volksgenossen.“*

Doch wie lässt sich in diesem Verfassungsstaat die „Einhaltung und Gleichheit aller Volksgenossen“, die Preuß als wesentliche „politische Grundlage für die moderne Demokratie“ erkannt hat, gewährleisten? Preuß, der auch als „Vordenker der Pluralismustheorie“ gilt, setzte dafür unbedingt auf **Parlamentarismus und die Parteien**. Er wollte die politische Einheit einer durch Heterogenität und Interessenvielfalt gekennzeichneten Gesellschaft durch die umfassende Einbindung bürgerlicher Vielfalt herstellen.

2) Auch Sie haben als Ausgangspunkt für die heutige Veranstaltung ein Szenario entworfen, das die Herausforderungen durch Individualisierung und Pluralisierung – ebenfalls – als besondere Aufgabe der Parteien sieht: Bereits auf den Wahllisten für das Parlament sollen danach diverse Quotierungen greifen, um der **Diversität in der Gesellschaft** Rechnung zu tragen.

Mir scheint dieses Szenario keineswegs eine gewagte Annahme zu sein. Im Gegenteil, gerade wurde auf unserem jüngsten Landesparteitag die Aufforderung von Bundestagsfraktionschef Ralph Brinkhaus, dass die Partei u.a. mehr Frauen Ämtern geben und sich für Menschen mit Migrationshintergrund öffnen müsse, rhythmisch von allen Delegierten beklatscht. Bundeskanzlerin Angela Merkel fordert die vollständige Parität im Bundestag.

Im Sommer hat die Süddeutsche Zeitung zudem etliche andere Bevölkerungs- und Interessengruppen als unterrepräsentiert ausgemacht: Senioren beispielsweise, ebenso Alleinstehende, Menschen mit Hauptschulabschluss oder Landbewohner. Homosexuelle und Bisexuelle waren dagegen nach der Datenauswertung nominell gut repräsentiert.

Bereits diese Auflistung macht deutlich, dass eine **Quotierung** kaum als Lösung für eine „umfassende Einbindung“ taugt. Welche Quotierungen welcher Interessengruppe sollte auch herangezogen werden, wo wir doch – um mit einem berühmten Filmzitat zu reden – „*alle Individuen sind*“? Die Vielfalt geht weit über die Geschlechter hinaus und dürfte tatsächlich zu groß sein.

3) Entsprechend groß sind die Herausforderungen für den Verfassungsstaat daher bei der Interessenvertretung. Lassen Sie mich das am Beispiel des **Frauenwahlrechts** ausführen.

Aktuell beträgt der Frauenanteil im Deutschen Bundestag knapp 31 %, in der Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein ist auch nach der diesjährigen Wahl nur ca. jeder vierte Kommunalpolitiker eine Frau. Ich bedauere das sehr – nicht weil Frauen stets die besseren Lösungen hätten. Aber weil wir dadurch möglicherweise neue Perspektiven unberücksichtigt lassen, die das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Sichtweisen mit sich bringen kann.

Bereits auf der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister im Juni 2017 war ich mir daher mit meinen Länderkolleginnen und -kollegen einig, dass die gleiche Repräsentanz von Frauen in Parlamenten längst überfällig ist und wir zeitnah verfassungskonforme Gesetzesvorschläge zur Erreichung der gleichen Repräsentanz von Frauen und Männern in den Parlamenten brauchen.

Doch ist die Umsetzung dieser Forderung wahrlich keine einfache Aufgabe. Wir kennen zwar gesetzliche Paritéregelungen aus inzwischen zehn EU- Mitgliedsstaaten, allen voran Frankreich, das seit 2001 mit gesetzlichen Vorgaben den Anteil der weiblichen Abgeordneten auf 39 % steigern konnte. Gleichwohl wollen diese Vorschläge gut in unser vielschichtiges Wahlsystem eingebunden sein. Über den Paritätsgedanken hinaus müssen insbesondere auch Parteifreiheit und die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze der gleichen und freien Wahl gewahrt bleiben.

4) Heißt nun aber, dass wer „A: Ja zur Frauenparität“ sagt, auch „B: Ja zu weiteren Quotierungen“ sagen muss?

Wohl kaum. Vielmehr dürften wir uns einig sein, dass es praktisch unmöglich ist, die Vielfalt der Gesellschaft spiegelbildlich in einem Parlament abbilden zu können, auch wenn eine Stärkung der politischen Teilhabe möglichst vieler Interessengruppen sicherlich wünschenswert ist. Unser **grundgesetzliches Schutzkonzept** ist auch gar nicht darauf angelegt, „Sonderregelungen“ zugunsten bestimmter Gruppierungen vorzunehmen. Nach Artikel 1 Absatz 1 ist die Würde jedes Menschen zu achten und zu schützen, unabhängig davon, ob er Frau ist oder Mann, alt oder jung, krank oder gesund, homosexuell oder heterosexuell. Das Schutzkonzept erfasst bereits jeden Menschen - und sorgt damit gleichzeitig dafür, dass nicht stetig weitere Sonderregelungen erforderlich werden. Das ist ein Kernanliegen unseres modernen Verfassungsstaates.

5) Das führt nun aber gerade nicht dazu, dass sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils betroffenen Gruppen her zu legitimieren hätten. Um nach Artikel 20 Abs. 2 GG den Willen des (ganzen) Volkes zu repräsentieren, ist es gerade *nicht* erforderlich, dass das Parlament in seiner Zusammensetzung die Gesellschaft widerspiegelt. Erforderlich, aber auch ausreichend, ist eine – unmittelbar vom Volk herrührende – demokratische Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt. Abgeordnete sind **Vertreter des ganzen Volkes** (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG) und somit gerade nicht Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppe, des Geschlechts oder der Religion, der sie selbst angehören. Soll heißen: nicht die Bürger selbst, sondern ihre Interessen werden vertreten. Das GG verlangt gerade Herrschaft nicht nur „durch“ das Volk, sondern auch „für“ das Volk. Dass sich diese Repräsentationsform tatsächlich überwinden lassen könnte, wie Sie es für Ihr Szenario angenommen haben, bezweifle ich daher. Zumindest könnten entsprechend Vorstöße Gefahr laufen, an der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG in Verbindung mit Artikel 20 GG zu scheitern.

6) Sie erscheinen meines Erachtens auch nicht erforderlich, um den Herausforderungen unserer zunehmend **pluralen Gesellschaft** gerecht zu werden. Neben Quotierungen auf den Wahllisten für das Parlament gibt es dazu bereits heute eine Reihe von Möglichkeiten:

a) Mein Bundesland Schleswig-Holstein mag dafür als einladendes Beispiel dienen: Hier wurde schon 1948 der Südschleswigsche Wählerverband (**SSW**) als Partei der dänischen Minderheit im Landesteil Schleswig und der nationalen Friesen in Nordfriesland gegründet. Sie ist als Vertretung dieser beiden staatlich anerkannten nationalen Minderheiten, die sich regional auf unser Bundesland beschränken, von der 5%-Hürde ausgenommen und war nur von 1954 bis 1958 nicht im Landtag von Schleswig-Holstein vertreten. In der letzten Legislaturperiode bildete der SSW sogar zusammen mit SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Landesregierung. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass dies die politische Teilhabe stärkt.

b) Aber auch auf Bundesebene kann ich Ihnen zwei Beispiele nennen, wie sich Partikularinteressen erfolgreich berücksichtigen lassen:

Da wäre zum einen die „**Ehe für alle**“, für die ich mich auch in meiner Funktion als Berichterstatterin für das Familienrecht meiner Fraktion im Bundestag eingesetzt habe. Weil Menschen, die sich lieben und dauerhaft Verantwortung füreinander übernehmen, nicht nur Achtung und Wertschätzung verdienen. Ihnen gebührt auch die Unterstützung der Gesellschaft und des Staates und damit die staatliche Anerkennung in Form des Instituts der Ehe.

c) Dass sich das Ausmaß der eingangs erwähnten umfassenden „Einbindung bürgerlicher Vielfalt“ – je nach gesellschaftlichem Mainstream - sehr wohl ändern kann, habe ich darüber hinaus mit dem **Gesetz zur strafrechtlichen Rehabilitierung** der nach dem 8. Mai 1945 wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen verurteilten Personen erfahren dürfen. Erst im letzten Jahr haben wir das Gesetz verabschiedet, mit dem wir die verurteilten Männer rehabilitieren, die Urteile pauschal aufheben und eine symbolische Entschädigung zahlen. Auch das gehört zur Einbindung bürgerlicher Vielfalt. Und es zeigt, dass sich der Rechtsstaat selbst korrigieren kann. Es zeigt, dass wir uns korrigieren können – *im Interesse des Einzelnen*, der nach unserer Verfassungskonstruktion im Mittelpunkt steht, und im Interesse der Gemeinschaft, die an einer produktiven politischen Zusammenarbeit entgegengesetzter Kräfte und Interessen wachsen kann. Vielleicht gereicht auch das zu Individualität und Pluralität im Verfassungsstaat. Übrigens – ganz ohne Verfassungsänderung.