

Können Frauen nur von Frauen repräsentiert werden?

Über den Forschungsstand zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen in Parlamenten anlässlich der Parité-Urteile in Brandenburg und Thüringen

André Brodocz / Manuel Kautz*

Schlüsselwörter: Repräsentation, Paritätsgesetz, Parité-Urteil, Quote, Wahlsystem, Feminismus, critical mass, representative claim

Abstract: Der Beitrag gibt einen Überblick über den Stand der Forschung zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen. Die deskriptive Repräsentation von Frauen in Parlamenten steigt weltweit. In institutioneller Hinsicht ist dieser Anstieg insbesondere auf Quoten zurückzuführen. Der Einsatz von Quoten ist sowohl in der deutschen verfassungsrechtlichen wie in der internationalen politiktheoretischen Debatte umstritten und wird mit Chancen und Risiken verbunden. Eine Chance für erhöhte deskriptive Repräsentation wird in der verbesserten substantiellen Repräsentation von Frauen gesehen. Empirische Studien weisen unter Einbezug einer Reihe von Kontextfaktoren tendenziell auf einen positiven Zusammenhang hin. Doch der Fokus auf den Zusammenhang deskriptiver und substantieller Repräsentation wird inzwischen auch aus empirischer Perspektive problematisiert. Rekonzeptualisierungen, die hier anknüpfen, provozieren wiederum Nachfragen normativer Art.

Abstract: This contribution reviews the state of research on women's descriptive and substantial representation. Women's descriptive representation in parliaments is increasing worldwide. Institutionally, this upward trend is particularly due to quotas. The use of quotas is controversial in German constitutional law as well as in international debates in political theory. Opportunities and risks are discussed. Improving women's substantial representation is one opportunity that is related to increased descriptive representation. In due consideration of contextual factors, empirical studies rather tend to indicate a positive relationship. However, the problems of the focus on the relationship between descriptive and substantial representation are now also expounded from an empirical perspective. Recent research design proposals in this vein provoke normative queries.

Has Democracy Failed Women? fragt der von Drude Dahlerup 2018 verfasste Überblicksband zur Rolle von Frauen in politischen Systemen weltweit und auf globaler Ebene. Dahlerup muss ihre Leitfrage unmissverständlich bejahen. Nur: Wenn die Demokratie scheitert, wer

* André Brodocz, Universität Erfurt
Kontakt: andre.brodocz@uni-erfurt.de
Manuel Kautz, Universität Erfurt
Kontakt: manuel.kautz@uni-erfurt.de
Unter Mitarbeit von: Sonja Lutz, Robin Reitz und Michel Siebert

sollte es dann richten? Auch die Demokratie, so Dahlerups (2018: 115 f.) eindeutiges Plädoyer, und zwar indem sie es schafft, Frauen ‚besser‘ zu repräsentieren.

Frauen besser zu repräsentieren, war dann auch das Ziel von Wahlrechtsreformen, die die Landtage in Brandenburg und Thüringen 2019 beschlossen haben. Erlangt und garantiert werden sollte so „die Chancengleichheit von Bewerberinnen und Bewerbern sowie die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive politische Einflussnahme der [...] Bürgerinnen und Bürger“ (Landtag Brandenburg Drs. 6/8210: 24; vgl. ähnlich Thüringer Landtag Drs. 6/6964: 1 f.). Beide Gesetze verpflichten Parteien bei Landtagswahlen dazu, ihre Landeslisten, nicht aber die Kandidaturen in den Wahlkreisen, geschlechterparitätisch zu besetzen. Hierzu sollen die Listenplätze abwechselnd an Frauen und Männer vergeben werden, wobei der erste Listenplatz entweder mit einer Frau oder einem Mann besetzt wird. Den Wahlbehörden kommt die Aufgabe zu, die Zulässigkeit von Wahlvorschlägen nach dieser Maßgabe zu überprüfen und sie unter Umständen ganz oder teilweise zurückzuweisen oder neu zu bilden. So soll im ersten Schritt eine verbesserte deskriptive Repräsentation von Frauen durch eine Erhöhung des Anteils an weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten erreicht werden, womit im zweiten Schritt auch ein Effekt auf eine verbesserte substantielle Repräsentation von Frauen erwartet wird.¹ Für die Landesregierungen in Brandenburg und Thüringen begründen vor allem die unterschiedliche „Sozialisation“ von Männern und Frauen und ihre divergierenden „Erfahrungen“ die Erwartung, dass die Interessen und Forderungen von Frauen durch eine erhöhte Anzahl an weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten häufiger und besser in der Gesetzgebung berücksichtigt werden (vgl. LT Bbg Drs. 6/8210: 26; Thü LT Drs. 6/6964: 1).

Beide Gesetze wurden von den Verfassungsgerichten in Thüringen und Brandenburg als unvereinbar mit den jeweiligen Landesverfassungen erklärt. Das brandenburgische Verfassungsgericht (55/19: Rn. 185) begründet dies unter anderem mit dem „Prinzip der Gesamtrepräsentation“ des Grundgesetzes und der brandenburgischen Landesverfassung. Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof hatte diese Figur bereits verwendet. Demnach „vertritt jeder und jede Abgeordnete das gesamte Volk und ist diesem gegenüber verantwortlich“ (ThüVerfGH 2/20: 34). Auf eine Zusammensetzung des Parlaments nach Gruppen in der Bevölkerung komme es deshalb nicht an, sondern nur auf die politischen Präferenzen, so wie sie durch Parteien organisiert und durch Wahlen artikuliert werden. Überhaupt sei „[d]ie Frage der [...] Gleichberechtigung der Geschlechter [...] keine der ‚demokratischen Grundsätze““ (ebd.: 32). Das Verfassungsgericht in Brandenburg konzidiert zwar, dass es über das Prinzip der Gesamtrepräsentation hinaus wichtig sei, dass Bürger*innen mit einer Pluralität an Perspektiven und Interessen in den Willensbildungsprozess einbezogen werden. Hieraus entstehe jedoch „kein Optimierungsgebot“ (VfGBbg 55/19: Rn. 192). Stattdessen, so auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof, habe die Willensbildung (möglichst) „staatsfrei“ zu erfolgen, was durch die Paritätsgesetze nicht gewährleistet sei (VfGBbg 55/19: Rn. 189, 192; ThüVerfGH 2/20: 27 f.).² In den von allen oder der Mehrheit der Richter*innen getragenen

1 Vgl. zu deskriptiver und substantieller Repräsentation Pitkin, die einen Zusammenhang zwischen diesen Dimensionen – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt angenommen und als trügerisch beurteilt hat (vgl. Pitkin 1967: 142).

2 Das Bundesverfassungsgericht (2 BvC 46/19) hat darüber hinaus im Dezember 2020 eine Wahlprüfungsbeschwerde zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag als unzulässig verworfen, die das Fehlen gesetzlicher Regelungen zur paritätischen Besetzung der Landeslisten monierte.

Urteilen³ spielt das Anliegen der Reformen, die Repräsentation von Frauen zu verbessern, keine Rolle. „Die Frage, wie demokratische Repräsentation durch Wahlen verfassungsrechtlich gewährleistet werden kann, hat aus ihrer Sicht nichts mit gesellschaftlichen Entwicklungen zu tun. Sie lässt sich rechtsimmanent beantworten. Das ist eine überraschende Unterstellung“ (Möllers 2021: 339). Dass die gesellschaftlichen Entwicklungen in den Urteilen außen vor bleiben, liegt nicht an einem Mangel an differenzierten politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungsergebnissen – im Gegenteil.

Im Folgenden wollen wir diesen Forschungsstand zusammenfassen.⁴ Zuerst werden wir dafür Arbeiten vorstellen, die den weltweiten Anstieg des relativen Anteils an Frauen in Parlamenten und institutionelle Bedingungen hierfür aufzeigen (1.). Im Anschluss referieren wir Chancen und Risiken, die mit der institutionellen Förderung der deskriptiven Repräsentation von Frauen einhergehen (2.). Dann widmen wir uns mehreren Studien, die sich den Nexus deskriptiver und substantieller Repräsentation empirisch vornehmen, um zu prüfen, inwiefern hier tatsächlich ein Zusammenhang besteht (3.). Können – zugespitzt formuliert – Frauen also nur von Frauen repräsentiert werden?⁵ Inzwischen werden die Annahmen, auf denen solche Studien beruhen, auch empirisch verstärkt problematisiert. Diese Kritik und damit verbundene Rekonzeptualisierungen legen wir dar (4.), bevor wir vor dem Hintergrund des Forschungsstands abschließend noch einmal auf die beiden Paritätsgesetze und Urteile der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg zurückkommen (5.).

1. Instrumente für eine bessere deskriptive Repräsentation von Frauen

1.1 Der weltweit wachsende Anteil an Frauen in Parlamenten

In den letzten Jahren ist im weltweiten Durchschnitt ein Anstieg von elf Prozent Frauen in Parlamenten im Jahr 1997 auf über 25 Prozent im April 2021 zu verzeichnen – ein Anstieg, der sich insbesondere Anstrengungen im Globalen Süden verdankt, jedoch zugleich durch große Unterschiede zwischen und innerhalb von Regionen gekennzeichnet ist.⁶ Letzteres zeigt etwa der intra-regionale Vergleich in Europa. Dort lässt sich ein Muster zwischen den ‚überdurchschnittlich‘ großen Anteilen von Frauen in den Parlamenten der Staaten, die bereits länger Mitglied der EU sind (EU-15), und den neueren Mitgliedstaaten (EU-12) beobachten (vgl. Hoecker 2011). Der Unterschied beläuft sich nach aktuellen Daten (Mai 2021) auf knapp unter 14 Prozentpunkte: 37,2 in den EU-15 (ohne das Vereinigte Königreich) und 23,3 in den

3 Die Entscheidung zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs erging mit sechs zu drei Stimmen, wobei zwei Sondervoten, eines durch Elke Heßelmann und ein weiteres durch Renate Licht und Jens Petermann, abgegeben wurden. Die Entscheidungen der beiden Urteile des Brandenburger Verfassungsgerichts (9/19 und 55/19) ergingen bei einer Beteiligung von vier Richterinnen und fünf Richtern einstimmig.

4 Die Darstellung ist auf die Schwerpunkte und neueren Entwicklungen der Forschung zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen fokussiert.

5 Der Titel unseres Beitrags ist angelehnt an Aufsätze von Jane Mansbridge (1999; 2015), obgleich „können“ anzeigt, dass eine anders gelagerte Fragestellung als „should [...] women represent women?“ im Fokus steht.

6 Vgl. Dahlerup (2018: 38 f.) sowie die Website der Inter-Parliamentary Union (IPU) für den aktuellen Wert (<https://data.ipu.org/women-averages>, 25.05.2021).

EU-12 (unter Berücksichtigung von Kroatien).⁷ Beate Hoecker (2011: 58 ff.) erklärt die Varianz durch drei Faktorensätze: die institutionelle Ausgestaltung insbesondere des Wahlsystems und von Quoten, die politische Kultur eines Landes (hier vor allem Einstellungen zur Rolle von Frauen in der Politik) sowie sozialstrukturelle Faktoren. Da das zweite und dritte Faktorensatz durch sich lediglich inkrementell ändernde Faktoren charakterisiert ist, bedeutet dies zugleich, dass eher kurzfristige Anstiege des Frauenanteils in Parlamenten eigentlich nur auf dem Weg institutioneller Änderungen zu erreichen sind. Dies kann auch der Vergleich von Ländern in Subsahara-Afrika verdeutlichen, wo Ruanda 2008 das erste Land der Welt war, in dem Frauen mit einem Anteil von 56,3 Prozent den Anteil von Männern in einer ersten Parlamentskammer jemals übertrafen (vgl. Bauer 2012: 370). Dieser Wert hat sich 2013 und 2018 noch einmal auf über 60 Prozent gesteigert. Botswana, eine stabile Demokratie mit einer relativ starken Ökonomie (vgl. Asiedu et al. 2018: 21 ff.), erreicht stattdessen 2019 bloße 10,8 Prozent.⁸ Dieser Unterschied lässt sich im Vergleich dieser beiden Länder vor allem auf zwei Faktoren zurückführen: Historisch hat sich durch eine Transitionsphase in den 1990er Jahren in Ruanda die Chance auf die Einführung eines Mindestkontingents von 30 Prozent Frauensitzen ergeben, während es in Botswana keine solche Phase gab und heute wenn überhaupt nur eine freiwillige Quote auf Parteiebene angewandt wird (vgl. Bauer 2012: 372 f.; Asiedu et al. 2018: 6, 9 f., 17–25).

1.2 Wirkungen von Wahlsystemen und Quoten

In dem Sammelband *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas* (Tremblay 2008) steht insbesondere der Zusammenhang von Verhältniswahlrecht und relativem Frauenanteil in Parlamenten im Fokus. Zu diesem Zweck versammelt der Band eine Reihe von überwiegend qualitativen Studien zu Ländern aller Kontinente und untersucht das Zusammenspiel aus Wahlsystemen, Quoten und Parteien unter Berücksichtigung kultureller (zum Beispiel Vorstellungen über die Rollen von Frauen), sozioökonomischer (zum Beispiel die Armutsrate) und politischer Faktoren (Staatsaufbau und Rolle von Frauen in der Politik). Oft wird in der Literatur angenommen, dass Verhältniswahlsysteme den Blick nicht auf den Wettbewerb zwischen einzelnen Kandidat*innen, sondern zwischen Parteien lenken und dass Frauen so bessere Chancen haben, über einen Listenplatz gewählt zu werden als im ‚Kopf-an-Kopf-Rennen‘ in einem Mehrheitswahlsystem mit einem zu vergebenden Sitz pro Wahlkreis. Um die deskriptive Repräsentation von Frauen zu erhöhen, lassen sich in Verhältniswahlsystemen starrer Listen zudem einfacher Quotenregelungen für die jeweiligen Parteilisten einführen, weil der Kandidat*innen-Pool bereits vor der Wahl definitiv festgelegt wird und so auch leichter quotiert werden kann.

Verschiedene Studien in diesem Sammelband zeigen, dass man diese Zusammenhänge nicht vorschnell verallgemeinern sollte. Dass ein relativ hoher Anteil von Frauen im Parlament nicht immer ausschließlich auf das Verhältniswahlrecht zurückgeführt werden kann, veranschaulicht Hannah E. Brittons (2008) Beitrag über Südafrika. Die südafrikanische National Assembly wird je hälftig mittels eines Proporz-Wahlsystems auf regionaler und nationaler Ebene ermittelt, die Parteien schlagen hierfür starre Listen auf beiden Ebenen vor.

7 Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der IPU (<https://data.ipu.org/>, 25.05.2021). Daten beziehen sich bei Zweikammersystemen auf die erste Kammer bzw. das Unterhaus.

8 Vgl. die Daten der IPU für die drei neueren Werte (<https://data.ipu.org/>, 25.05.2021).

Geht man von den zuvor erläuterten positiven Effekten der Verhältniswahl auf den Frauenanteil im Parlament aus, liegen also in Südafrika in dieser Hinsicht sehr gute Bedingungen vor. Zwischen 1994 und 2004 nahmen auch die Anteile an Frauen auf den Kandidat*innenlisten fast aller Parteien zu, in einigen Fällen sogar deutlich. Dies übersetzt sich, so Britton (2008: 116 ff.), im gleichen Zeitraum aber nur in einen leichten prozentualen Anstieg von 27,8 auf 32,8 Prozent Frauen in der National Assembly. Stattdessen geht die allgemeine Dominanz der Partei African National Congress (ANC) letztlich auch mit einem relativ hohen Frauenanteil in der National Assembly einher, weil der ANC seit 1994 jeden dritten Listenplatz mit einer Frau besetzt. Britton konkludiert:

„Thus, to assume that the high percentage of women is due solely to the form of the electoral system would be a mistake. It is certainly a contributing factor, but it is only one in a larger set of factors. In the South African case, the electoral system is most likely not the essential mechanism. Rather, the election results show that the success of women in office is due primarily to the policies of the ANC, specifically its 30 percent quota.“ (ebd.: 118)

Warum sich der relative Frauenanteil im peruanischen Parlament seit den 1990er Jahren von unter zehn auf fast 30 Prozent im Jahr 2006 erhöht hat, führt Gregory D. Schmidt (2008) in seinem Beitrag vor allem auf das Wahlsystem und den Einfluss populistischer Politiker zurück. In Peru wird das Parlament gemäß Verhältniswahlrecht gewählt, jedoch eines mit offenen Listen. In der Literatur werden laut Schmidt offene Listen in solchen Wahlsystemen weniger günstig als starre Listen für einen hohen Frauenanteil im Parlament eingeschätzt. Das spezifische Design des Verhältniswahlrechts offener Listen Perus („double optional preferential vote“) sei der Wahl von Frauen zumindest aber nicht abträglich (vgl. Schmidt 2008: 166). Wählen können Peruaner*innen seit 1985 mit einer Stimme eine Parteiliste und mit bis zu zwei fakultativen Stimmen spezifische Kandidat*innen dieser Liste, wobei die Partei-Stimme den relativen Sitzanteil der Partei im Parlament bestimmt, die Kandidat*innen-Stimmen aber in erster Linie über die Besetzung der Sitze einer Partei entscheiden. Die Abgabe von zwei Kandidat*innen-Stimmen ermöglicht, je eine Stimme einer Frau und einem Mann zu geben, wofür immer wieder in Kampagnen geworben wird. Allerdings machen nicht alle Peruaner*innen überhaupt von einer oder beiden Kandidat*innen-Stimmen gebrauch und diejenigen, die sie einsetzen, sind oft progressiver Eingestellte mit höherer Bildung. Nach der Einführung einer zunächst 25-prozentigen (2000), dann 30-prozentigen (2001) Frauenquote für die Parteilisten konnte zwischen 1995 und 2000 eine Verdopplung des Frauenanteils im Parlament beobachtet werden. Doch sollte man nach Schmidt den Einfluss dieser Quoten auch nicht überschätzen, wird die Zusammensetzung des Parlaments doch zuvorderst von den Präferenzstimmen für bestimmte Kandidat*innen bestimmt. Zwei populistische Politiker, Alberto Fujimori und Ollanta Humala, haben nach Schmidt ferner einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Rolle von Frauen in der peruanischen Politik ausgeübt. Die ‚affirmative action‘ Fujimoris war in Teilen auch gegen die Opposition gerichtet und er kann eher als „accelerator“ eines sich bereits abzeichnenden Wandels gelten (vgl. ebd.: 169). War der Anteil von Frauen im peruanischen Parlament vor 2006 vor allem auf den Hauptstadtbezirk um Lima zurückzuführen, hat es Humala laut Schmidt (2008: 170 f.) mit einer Liste, besetzt mit Frauen aus lokalen Community-Organisationen und sozialen Bewegungen, geschafft, dass auch die dünner besiedelten und stärker indigen geprägten Regionen Perus mehr Frauen wählen, sodass zwischen 2000 beziehungsweise 2001 und 2006 der relative Anteil von Frauen im Parlament noch einmal von 21,7 beziehungsweise 18,3 auf 29,2 Prozent stieg.

Der Beitrag von Sarah Childs et al. (2008) zum Vereinigten Königreich wiederum zeigt, dass Quotierungsinstrumente auch in Mehrheitswahlsystemen mit einem Sitz pro Wahlkreis effektiv angewendet werden können. Die Labour-Partei habe bei den Wahlen 1997 und 2005 die Kandidat*innenauswahl bei der Hälfte der durch die Partei bislang besetzten, nun frei werdenden Sitze und bei der Hälfte ihrer Wahlkreis-Hochburgen auf Frauen beschränkt (*all-women shortlists*). Dies führte dazu, dass zum Zeitpunkt der Forschungen zum Aufsatz die Hälfte aller weiblichen Labour-MPs einmal (1997 oder 2005) über einen Wahlkreis mit *all-women shortlist* gewählt wurden. Für Childs et al. zeigt sich hier auch, dass die Anwendung solcher Instrumente von den Parteien und nicht vom Wahlsystem abhängt. Das UK-Wahlsystem mit Ein-Sitz-Wahlkreisen könnte in diesem Fall gar eher zuträglich sein, „as it is unlikely that voters will choose not to vote for the party of their choice just because its candidate is female“ (Childs et al. 2008: 53).

Auf die eine oder andere Weise verdeutlichen alle hier exemplarisch angeführten Studien also, dass Wahlsysteme nicht von allein ihre Wirkungen auf die deskriptive Repräsentation von Frauen entfalten. Es kommt oft auch auf die Parteien an, die die Kandidat*innen auswählen,⁹ und gerade auch auf die Verbindung von Wahlsystemen mit Quotenregelungen (vgl. Matland 2006: 290). Wie aber müssen Quoten ausgestaltet sein, damit sie effektiv die deskriptive Repräsentation von Frauen erhöhen?

1.3 Die Ausgestaltung effektiver Quoten

Hierüber gibt der von Drude Dahlerup (2006a) herausgegebene Sammelband *Women, Quotas and Politics* Auskunft. Zunächst lassen sich Quotenregelungen danach unterscheiden, ob sie per Verfassung oder Gesetz verbindlich für alle Parteien sind oder ob sie freiwillig von einzelnen Parteien für ihre Kandidat*innenauswahl eingeführt werden.¹⁰ Für die Wirkung von Quoten kommt es also zuerst darauf an, ob sich alle Parteien an diese Regeln halten müssen und – wenn ja – auch tatsächlich daran halten (vgl. Dahlerup 2006c: 303 f.). Entweder lässt sich auf die Erfüllung der Vorschriften nach Treu und Glauben durch die Parteien bauen oder Nicht-Einhaltung muss sanktioniert werden. Wenn Sanktionen nötig sind, sollten diese das Verhalten der Parteien möglichst effektiv steuern (vgl. Matland 2006: 285 f., 290). Ein wirksames Sanktionsmittel stellt die Möglichkeit von Wahlbehörden dar, Vorschläge der Parteien für Kandidat*innenlisten zurückweisen zu können, wenn diese nicht den Quotenanforderungen entsprechen. Geldstrafen können hingegen von den größeren Parteien ignoriert werden. Eine zweite wichtige Regelungsdimension betrifft Listenplatzierungserfordernisse. Eine Parteiliste kann insgesamt gut und gerne 30 oder 40 Prozent Frauen zur Wahl aufstellen, ohne dass davon eine einzige einen Sitz erhält, etwa weil sie nur die letzten Listenplätze besetzen. Stattdessen sind Quoten dann effektiv, wenn sie auch festlegen, dass in einem symmetrischen oder asymmetrischen Reißverschluss, also jeder zweite oder dritte Listenplatz von einer Frau besetzt werden muss. Wird jedoch in kleineren Wahlkreisen gewählt, kann es sein, dass Frauen nur in solchen Wahlkreisen aufgestellt werden, in denen sie aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit keine Aussicht auf Erfolg haben.

Frankreich ist das oft zitierte Beispiel, das zeigt, wie Quotenregeln ineffektiv werden, wenn sie so ausgestaltet sind, dass sie relativ einfach unterlaufen werden können. Dies ver-

⁹ Vgl. Höhne (2020) als aktuelle Studie zu deutschen Parteien.

¹⁰ Nicht verbindliche Quotenempfehlungen wurden in Dahlerups Sammelband nicht berücksichtigt (2006b: 21).

deutlich ein Beitrag von Mariette Sineau im Sammelband von Tremblay (2008). Das im Jahr 2000 eingeführte Paritätsgesetz habe zwar dazu geführt, dass insgesamt mehr Frauen als Kandidatinnen zur Auswahl gestanden hätten, was sich aber kaum in der Weise ausgewirkt habe, dass auch mehr Frauen in die Assemblée Nationale gewählt wurden. Zwei Faktoren seien hierfür entscheidend gewesen: Erstens hätten sich die Parteien mit Repräsentanz im Parlament überwiegend nicht an die Paritätsregelungen gehalten. Als Grundlage kann dabei wohl eine ‚rationale‘ Kosten-Nutzen-Abwägung gelten. Der Nutzen der Parteien, einen Sitz zu halten oder zu erringen, auch unter Berücksichtigung der finanziellen Vorteile, die hiermit verbunden sind, erschien den Parteien höher als die Kosten, die ihnen durch Geldstrafen aufgrund der Nicht-Einhaltung des Paritätsgesetzes entstanden sind. Zweitens hätten die größeren Parteien Frauen bevorzugt in solchen Wahlkreisen ins Rennen um einen Abgeordnetensitz geschickt, in denen ihre Chancen kaum als aussichtsreich gelten konnten (vgl. Sineau 2008: 91 f.).

Neben der Quotierung gibt es noch die fast nur in semi- oder nicht-demokratischen Staaten genutzte Möglichkeit, Sitzkontingente für Frauen zu reservieren (vgl. Dahlerup 2006b: 19 ff.; Matland 2006: 286). Laut Mala Htun (2004) entsprechen Sitzkontingente für Frauen allerdings in der Regel nicht der ‚Logik‘ der Diskriminierung von Frauen und damit verbundenen *cleavages*, wie dies bei ethnischen Minderheiten meistens der Fall ist und dafür das eher ‚passende‘ Instrument darstellen. Entscheidend ist hierbei, dass ethnische Gruppen oft geographisch konzentriert leben und ethnische *cleavages* bisweilen parallel zu *cleavages* der Parteiorientierung verlaufen, während sich eine geschlechterspezifische geographische Verteilung meist eher nicht erkennen lässt und *gender cleavages* nicht unbedingt mit Ideologie- oder Parteiorientierung übereinstimmen. Quoten dienen so der Integration von Diskriminierten in bereits bestehende Institutionen. Sie sind vorübergehend gedacht, indem sie bei Zielerreichung keine weiteren Effekte anstreben, und verändern die Regeln des Wettbewerbs zwischen Parteien nicht grundlegend (vgl. Htun 2004: 442, 445, 450 f.). Reservierte Sitzkontingente hingegen, so Htun (2004: 442, 450 f.), stellen eine Form der Machtteilung dar und sollen Wahlerfolge und Autonomie für bestimmte Gruppen garantieren. Sie incentivieren diese Gruppen, mit eigenen Parteien anzutreten, und verstärken die Differenz, auf der dieses Instrument basiert, eher noch.

Für die empirische Erforschung der Wirkungen von Quoten auf die Parlamentszusammensetzung kann so insgesamt gesagt werden, dass sie recht klare Vorgaben für deren effektive Ausgestaltung hervorgebracht hat. Weniger eindeutig sind die Ergebnisse, wenn man überdies das Zusammenspiel von Quoten und Wahlsystemen in den Blick nimmt. In der Tendenz stimmt diesbezüglich weiterhin, dass Quoten am besten in Verhältniswahlsystemen starrer Listen umgesetzt werden können. Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass in anderen Wahlsystemen keine Quoten implementiert werden können. Es gilt dann, den jeweiligen Wahlsystemen entsprechende Instrumente zu finden, die ähnlich effektiv sein können. Die Frage nach der Effektivität beschränkt sich aber nicht auf die Details der Ausgestaltung von Wahlrechts- und Quotenregeln,¹¹ denn sie betrifft nicht nur die Dimension deskriptiver Repräsentation, sondern auch die Dimension substantieller Repräsentation und

11 Im Übrigen beschränken sich Fragen deskriptiver Repräsentation von Frauen im politischen Kontext nicht auf nationalstaatliche Parlamente, sondern betreffen auch verschiedene regionale Ebenen sowie Exekutive und Judikative. Einen komparativen Einblick in das deutsche und US-amerikanische Regierungssystem bietet hier Silke Kinzigs (2007: Kap. A) „Streifzug durch die Gewalten“, der unter anderem auch Frauen in Regierungskabinetten, höchsten Staatsämtern oder die Position von Frauen in den Judikativen miteinbezieht.

damit das Handeln von Frauen als Repräsentantinnen. Effektiv könnten aber nicht nur Frauen als Repräsentantinnen sein, sondern zunächst auch die feministische Repräsentationsforschung. Denn will diese selbst politische Wirkung entfalten, sollte sie nicht nur Wissen über technische Details des Institutionendesigns, sondern auch gute Argumente für eine bessere deskriptive und substantielle Repräsentation von Frauen bereitstellen.

2. Argumente für eine verbesserte deskriptive Repräsentation von Frauen durch Quoten

2.1 Chancen: Wandel des Politikstils, der politischen Agenda und der Gesetzgebung

Es gibt eine Reihe von allgemeinen Argumenten für eine verbesserte, heute nicht selten paritätische Repräsentation von Frauen, die seit mehr als einem Jahrhundert relativ oft in der Diskussion vorkommen. Mit Drude Dahlerup (2018: 14–19) lassen sich drei Argumentationslinien identifizieren: (a) *Frauen haben den gleichen Anspruch auf Repräsentation wie Männer*. Zu Zeiten der Frauenwahlrechtsbewegungen wurde dieses Argument eher in der Terminologie gleicher Rechte vorgetragen, heutzutage wird es eher in der Terminologie der Gerechtigkeit oder Gleichheit verwendet (vgl. dazu auch Phillips 1994: 68; Bacchi 2006: 32–35). (b) *Frauen machen andere Erfahrungen als Männer*. Diese Erfahrungen sollten auch in der Politik Berücksichtigung finden. Frauen als Repräsentantinnen können dann den Effekt haben, die politische Auseinandersetzung, zum Beispiel die Debatten im Parlament, durch ihre auf abweichenden Erfahrungen gründende Perspektive zu verändern (vgl. Dahlerup 2018: 15 f.). Eine andere, neuere Variante dieses Arguments ist, dass es nützlich sein kann, die Diversität an Erfahrungen von Gruppen in der Gesellschaft und ihre Talente, also auch die Erfahrungen und Talente von Frauen, zu berücksichtigen (vgl. Dahlerup 2018: 18 f.; Bacchi 2006: 35–38, 44).¹² (c) *Frauen vertreten partikulare Interessen*. Diese Interessen können nicht oder zumindest weniger adäquat von Männern repräsentiert werden, auch weil es zu Interessenkonflikten zwischen Frauen und Männern kommt (vgl. Dahlerup 2018: 16; Phillips 1994: 71 f.). Diese drei Argumentationslinien lassen sich in einer vierten Linie zusammenführen: (d) *Die Versprechen der Demokratie werden erst verwirklicht, wenn Frauen in der gleichen Weise wie Männer in die Politik inkludiert werden*. Auf diese Weise werden Demokratien revitalisiert und weiter demokratisiert (vgl. Dahlerup 2018: 17 f.; Phillips 1994: 74 ff.).

Sofern das effektivste kurzfristige Instrument für die Ausweitung deskriptiver Repräsentation von Frauen gesucht wird (vgl. Dahlerup 2018: 50 f.), laufen diese Argumente aus heutiger Sicht nicht selten auf Quoten hinaus. Solche Argumente für Quoten finden sich aber in noch spezifischerer Ausprägung und werden, wie Dahlerup und Freidenvall (2010) beobachtet haben, oft in der Form von positiven und negativen Erwartungen über die Wirkungen von Quotenregelungen geäußert. Bezüglich des hier interessierenden Zusammenhangs zwi-

12 Für Dahlerup (2018: 18 f.) handelt sich bei den Argumenten, die von unterschiedlichen Erfahrungen von Frauen ausgehen, und denjenigen, die von der Nützlichkeit der Berücksichtigung dieser Erfahrungen und Talente ausgehen, um zwei verschiedene Begründungsweisen. Beide sind jedoch erfahrungsbasiert, weshalb wir sie hier als eine Argumentationslinie zusammenfassen.

schen deskriptiver und substantieller Repräsentation sehen die beiden Autorinnen *Chancen für drei positive Auswirkungen durch eine erhöhte Präsenz von Frauen: auf den Politikstil, auf die Agenda und letztendlich auf die Gesetzgebung* (vgl. Dahlerup/Freidenvall 2010: 409, 416–419). Ganz in der Tradition der Erfahrungs-Argumente wird zum einen die Chance gesehen, dass sich die Parlamentskultur im Sinne des Stils der Auseinandersetzungen ändern wird, weil sich Frauen, bedingt durch andere Erfahrungen, auch anders im politischen Raum und vor allem im Parlament verhalten werden. Die weiteren Argumentationslinien werden insbesondere aufgegriffen, wenn auch eine Wirkung auf die Inhalte der politischen Agenda und der Gesetzgebung erwartet wird. Denn durch eine ausreichende deskriptive Repräsentation könnten Frauen ihre Erfahrungen und Interessen so einbringen, dass diese sich in für Frauen positiven Policy-Vorschlägen und -Outcomes niederschlagen, sodass die Inklusion von Frauen in die politischen Systeme weltweit auch in einem substantiellen Sinne weiter voranschreitet.

2.2 Risiken: Stigmatisierung, Essentialisierung und demokratietheoretischer Selbstwiderspruch

Doch mit Quoten als Instrument für die Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen sind auch drei ‚Risiken‘ verbunden, die den möglichen positiven Wirkungen auf Politikstil, Agenda und Gesetzgebung gegenüberstehen: *das Risiko der Stigmatisierung von Frauen als Repräsentantinnen, das Risiko der Essentialisierung von Frauen als Gruppe und das Risiko des demokratietheoretischen Selbstwiderspruchs*. Je nachdem, welche dieser Risiken in der Literatur fokussiert werden, ziehen verschiedene Autor*innen unterschiedliche Konsequenzen für die Begründung und Gestaltung von Quoten.

Das Risiko der Stigmatisierung durch Quoten besteht darin, dass Frauen, die auf diese Weise ins Parlament kommen, die Legitimität abgesprochen wird. Sie seien nicht aufgrund ihrer Qualifikationen und Leistungen, sondern als bloße ‚Quotenfrauen‘, also nur weil sie Frauen seien, ins Parlament gekommen. In der Konsequenz könnte dies auch bedeuten, dass Frauen weniger effektiv Politikstil, Agenda und Outcomes beeinflussen können (vgl. Dahlerup/Freidenvall 2010: 409; Murray 2014: 521 ff.; Bacchi 2006: 33 f.).¹³

Im Unterschied zum Risiko der Stigmatisierung betrifft *das Risiko der Essentialisierung* von Frauen als Gruppe weniger die Wahrnehmung einzelner Frauen als Repräsentantinnen als das Verhältnis zwischen Gruppen. Das Risiko der Essentialisierung liegt darin, dass alle Mitglieder einer Gruppe auf eine gemeinsame Identität oder besondere Eigenschaft festgelegt werden (zum Beispiel: Hautfarbe, Geschlecht, Herkunft), woraus dann umstandslos gefolgert wird, dass diese Gruppe unbedingt auf ein Gruppenmitglied angewiesen ist, um repräsentiert zu werden (vgl. Mansbridge 1999: 637 f.). Die Differenz zwischen Gruppen wird so aber eher festgeschrieben als allmählich aufgelöst (vgl. Mansbridge 2005: 630–633). Auch die zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation unterstellten Wirkungszusammenhänge sind vom Risiko der Essentialisierung betroffen, sobald eine allen oder den meisten Frauen gemeine Eigenschaft die Annahme begründet, dass sie sich im politischen Raum anders verhalten würden oder sobald Frauen geteilte Interessen zugeschrieben werden, an denen ein

13 Gegen dieses Risiko der Stigmatisierung schlägt Rainbow Murray (2014) vor, nicht die Unterrepräsentation von Frauen zu beklagen, sondern vielmehr die Überrepräsentation von Männern zu problematisieren.

für alle oder ein zumindest für die meisten Frauen positiver Wandel der politischen Agenda und der Gesetzgebung bemessen werden könnte.

Um dem Risiko der Essentialisierung entgegenzuwirken, müssten die Begründungen für Quoten und die Erklärung der zugrundeliegenden Differenz laut Jane Mansbridge (2005: 622 ff.) möglichst nicht-essentialistisch sein. Es gelte deshalb, die unterschiedlichen Erfahrungen hervorzuheben, die Mitglieder verschiedener Gruppen machen. Dies führe zu unterschiedlichen Einstellungen zwischen ihnen. Wenn jedoch Mitglieder von historisch und strukturell diskriminierten Gruppen unterproportional repräsentiert werden und ihre Erfahrungen nicht anderweitig im Parlament angemessen kommuniziert werden – etwa wegen einer Geschichte des Misstrauens zwischen den Gruppen –, dann rechtfertigt dies eine deskriptive Repräsentation durch Quoten. Zudem können Repräsentant*innen, die auch Gruppenmitglieder sind, Probleme und Einstellungen ihrer Gruppe rechtzeitig auf die Agenda bringen, weil sie gegenüber Außenstehenden über einen Informationsvorsprung und Kommunikationsvorteil verfügen (vgl. Mansbridge 1999: 643–648). Darüber hinaus habe die physische Präsenz eines Gruppenmitgliedes als Repräsentant*in einer Gruppe zur Folge, dass Repräsentant*innen aus anderen Gruppen sich stärker bemühen, die Anliegen dieser Gruppe zu verstehen. Diesen nuancierten Einschätzungen entsprechend plädiert Mansbridge (1999: 652 f.) für eher ‚fluide‘ Formen deskriptiver Repräsentation. Permanente Quotenregelungen, besonders in Verfassungen, seien viel zu statisch. Vielmehr sollte das Instrument der Quote nach Mansbridge (2005: 635) möglichst flexibel ausgestaltet werden, auf Freiwilligkeit basieren und auf Ebene der Parteien eingesetzt werden.

Allerdings können auch solche flexiblen Quoten die essentialisierende Wirkungsweise von rechtlichen Kategorien für Diskriminierte kaum verhindern. Denn „Diskriminierungsmerkmale wie *ethnische Herkunft, Rasse, Behinderung oder Geschlecht*, [zwingen] Betroffene [...], sich in die etablierten Merkmalsgruppen einzuordnen“, um von einer rechtlichen Regelung zu profitieren (Liebscher et al. 2012: 204, Hervorhebung im Original). Um diesem Risiko der Essentialisierung zu entgehen, so Doris Liebscher et al. (2012: 212–218), bedarf es einer ‚postkategorialen‘ Reform des Antidiskriminierungsrechts. Anknüpfungspunkt sollen dann nicht mehr Merkmalszuschreibungen, sondern die Betroffenheit von Diskriminierung sein. Die (weiterhin notwendigen) Kategorien sollten so umgedeutet und umformuliert werden, dass sie diskriminierende Erwartungen an Merkmalsträger*innen in Frage stellen, indem vermeintliche Normalität als Herrschaftsverhältnis rechtlich ausgewiesen wird. Dabei müssen Diskriminierungsphänomene trotzdem benennbar bleiben, weil sie sonst nicht sichtbar gemacht werden können. Die Berücksichtigung solcher Überlegungen bei der Formulierung von Quotenregelungen ist laut Lena Foljanty (2012: 46) jedoch nicht einfach: „Denn Quotenregelungen müssen, wollen sie rechtlich handhabbar und justiziabel sein, eindeutig benennen, wer von ihnen erfasst sein soll.“ Als Folge eines postkategorialen Abstellens auf Betroffenheit würde die Beweislast hierfür aber auf den Betroffenen selbst liegen.

Ein weiteres Problem sieht Foljanty darin, wie Intersektionalität, also mehrfache Diskriminierung, sowie ihr „Ausmaß“ bei der Quotierung berücksichtigt werden soll. Hier droht „[e]in Wettlauf um den ‚Opferstatus‘“ (Foljanty 2012: 46). Aus diesem Grund schlägt Foljanty (2012: 46) vor, Quoten so zu formulieren, dass sie „dynamisch“ auf die Unterrepräsentation in bestimmten Institutionen reagieren können. Demnach gilt es herauszufinden, in welcher Hinsicht Unterrepräsentation vorliegt, um diese dann anhand einer „Vorzugsregel“ auszugleichen. Bezogen auf Quoten in Parteien oder für Parlamentswahlen würde dies also bedeuten, dass sie potentiell zu jeder Wahl angepasst werden müssten. Das Kriterium von

Suzanne Dovi (2002: insb. 738–742), die bei der Auswahl deskriptiver Repräsentant*innen ebenfalls intersektionale Diskriminierung berücksichtigen will, ist demgegenüber zurückhaltender. Demnach kommt es nicht darauf an, dass besonders Benachteiligte einer diskriminierten Gruppe immer auch deskriptiv repräsentiert werden, sondern dass deskriptive Repräsentant*innen der diskriminierten Gruppe gefunden werden, die besonders intensive, auf Gegenseitigkeit beruhende Beziehungen zu den stärker Benachteiligten dieser Gruppe unterhalten. Eine justiziable Normierung von Quoten scheint auf diesem Wege ebenfalls eher nicht erreichbar.

Über die Risiken der Stigmatisierung und Essentialisierung hinaus hat Anne Phillips schon 1994 auf das *Risiko eines demokratiethoretischen Selbstwiderspruchs* hingewiesen. Wer eine geschlechtergerechte Verteilung von Parlamentssitzen einfordere, gehe implizit davon aus, dass ohne Diskriminierung die Verteilung der Sitze im Parlament – nicht nur unter Berücksichtigung der Kategorie Geschlecht – mehr oder weniger einer Zufallsverteilung entsprechen müsste, die den Anteilen von Männern und Frauen in der Wahlbevölkerung entspricht (vgl. Phillips 1994: 68–71). Die aktuelle geschlechtergerechte Verteilung von Sitzen lasse sich vor diesem Hintergrund also nicht rechtfertigen. Dennoch taue Geschlechtergerechtigkeit als Argument für bestimmte Maßnahmen nur bedingt, denn ein zentrales Merkmal von Wahlen in repräsentativen Demokratien sei, dass eben bestimmte, also nicht zufällige Kandidat*innen ausgewählt werden (vgl. auch Dahlerup 2018: 71). Für Phillips (1994: 70 f.) kann sich Geschlechtergerechtigkeit deshalb nur auf gleiche Partizipationsrechte und -chancen beziehen, die rechtlich und faktisch nicht (stark) selektiv sein dürften, aber nicht unbedingt auf eine Gleichverteilung von Sitzen im Parlament.

Darüber hinaus greift Phillips (1994: 71–74) die Diskussion auf, ob eine paritätische Besetzung von Parlamenten damit zu rechtfertigen ist, dass es genuin eigene Interessen von Frauen gäbe, die von Männern nicht so gut vertreten werden können wie von Frauen. Dagegen wird eingewandt, dass es keine verallgemeinerbare ‚Frauen-Agenda‘ gibt. Allerdings, so Phillips (1994: 72), spricht dies nicht gegen die Parität – im Gegenteil: Wenn immer schon klar wäre, welche Fraueninteressen vertreten werden müssten, dann käme es nicht mehr darauf an, wer diese Interessen repräsentieren soll. Wenn es bedeutsam sein soll, ob Frauen oder Männer repräsentieren, läuft dies also auf ein Autonomieerfordernis für Repräsentant*innen hinaus. Wer für Parität einsteht, kann darum auch nicht für ein imperatives Mandat und nur schwerlich für enge Spielräume von Repräsentant*innen eintreten (vgl. ebd.: 73 f.).¹⁴ Das bedeutet aber, dass Frauen ihre Rolle als Repräsentantinnen ganz unterschiedlich hinsichtlich Stil, Gesetzgebungsvorschlägen und -ergebnissen interpretieren können. Ob dann aber ein einfacher Wirkungszusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation unterstellt werden kann, ist fraglich.

14 Laut Phillips (1994: 74 ff.) lässt sich das Risiko des demokratiethoretischen Selbstwiderspruchs vermeiden, indem man für eine paritätische Sitzverteilung als Teil eines größeren Projektes der Revitalisierung der Demokratie eintritt. Das eigentliche Ziel sollte nicht eine erhöhte deskriptive Repräsentation von Frauen, sondern „increasing and enhancing democracy“ sein. Dabei gehe es um ein „more ambitious programme of dispersing power through a wider range of decision-making assemblies, and changing the balance between participation and representation“ (ebd. 75).

3. Über den Zusammenhang deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen

Die substantielle Repräsentation von Frauen ist insbesondere anhand von drei Dimensionen erforscht (vgl. Franceschet/Piscopo 2008: 397 ff.; Wängnerud 2009: 62; Brunsbach 2011: 5):¹⁵ In der Dimension individueller Einstellungen und Präferenzen betrifft dies die Übereinstimmung zwischen Wählerinnen und Repräsentant*innen, aber auch die Sensibilität von Repräsentant*innen für die Belange von Frauen; in der Dimension parlamentarischer Praxis betrifft dies die Priorisierung bestimmter Themenbereiche, die Mitgliedschaft in Ausschüssen, der Redeanteil bei Debatten und so weiter; in der Dimension des politischen Outputs betrifft es in erster Linie die Verabschiedung von Gesetzen. Auswirkungen solcher Änderungen können auch über Gleichheitsindikatoren und ähnliche Messinstrumente erfasst werden.¹⁶

3.1 Substantielle Repräsentation im internationalen Vergleich

Die substantielle Repräsentation von Frauen wird in einer Studie von Sarah Dingler et al. (2019) anhand der Übereinstimmung der politischen Präferenzen von Abgeordneten mit der Bevölkerung in 21 europäischen Demokratien zwischen 2005 und 2010 untersucht. Die Frage ist, ob die Präferenzen von Frauen unterrepräsentiert und in von Männern dominierten Parlamenten vernachlässigt werden. Dafür wird die Präferenzverteilung von Männern und Frauen in sieben Politikfeldern, die sowohl sozio-ökonomische Themen, post-materialistische Wertorientierungen als auch kulturelle Fragen abdecken, erfasst. Im Ergebnis hat der Anteil an weiblichen Abgeordneten keinen eindeutigen Einfluss darauf, wie gut ein Parlament die Präferenzen von Frauen widerspiegelt. Die Vorstellungen von Frauen werden in den meisten Politikfeldern sogar leicht besser repräsentiert als die von Männern, Ausnahmen sind Umweltpolitik und Multikulturalismus. Vielmehr lassen sich diese Ergebnisse anhand der Unterschiede der Wahlbeteiligung von Frauen erklären: „[T]he more women turn out to vote, the better their preferences are reflected in parliaments“ (Dingler et al. 2019: 312). Daher folgern Dingler et al., dass eine substantielle Repräsentation von Frauen auch ohne deskriptive Repräsentation möglich sein kann, und legen nahe, dass es wichtiger ist, wer wählen geht, als wer gewählt wird.

In der weiteren Forschung zu deskriptiver und substantieller Repräsentation ist es jedoch unüblich, die Interessen von Frauen so breit zu definieren. Dies hängt damit zusammen, dass – wie oben dargelegt – das Erfordernis deskriptiver Repräsentation oft mit bestimmten Erfahrungen von Frauen gerechtfertigt wird. Dies begründet einen (qualitativen) Wissensunter-

15 Dahlerup/Freidenvall (2010: 409) stellen zusätzlich auf eine Änderung des Politikstils ab. Diese Frage wird in der empirischen Forschung weniger aufgegriffen (vgl. aber Childs 2004). Inzwischen gibt es über den Policy-Output hinaus auch eine Studie, die das Handeln von Kongressabgeordneten in den USA in Bezug auf die Implementation und Ausführung von Gesetzen anhand von Anfragen an Regierungsbehörden untersucht und einen Zusammenhang zwischen deskriptiven Merkmalen (Frauen, Minderheiten, Veteran*innen) und einer erhöhten Aktivität in dieser Hinsicht nachweisen kann (vgl. Lowande et al. 2019).

16 Wir schränken die Darstellung hier auf gewählte Repräsentant*innen in Parlamenten ein. Einige Forschungsergebnisse legen nahe, dass die substantielle Repräsentation von Fraueninteressen durch ein Zusammenspiel von Frauenbewegungen mit „women’s policy agencies“ effektiver sein könnte (vgl. Weldon 2002). Wir klammern damit auch die Frage aus, inwiefern der Wandel von Regierungsformen hin zu ‚Governance‘ den generellen Stellenwert von Parlamenten verringert hat (vgl. Sauer 2011: 127; Blome/Fuchs 2017: 57).

schied, der sich nicht in allen Politikfeldern gleichermaßen niederschlägt, sondern für bestimmte Bereiche besonders relevant ist (vgl. auch Brunsbach 2011: 4). Viele Studien fassen frauenspezifische Interessen darum enger, was zugleich die Fragen aufwirft, was als frauenspezifisches Interesse gelten kann und wie forschungspraktisch mit diesem Problem umzugehen ist (vgl. Wängnerud 2009: 52 f.; Kroeber 2018: 244 f.).

Eine Strategie ist, wie Lea Elsässer und Armin Schäfer (2018) danach zu fragen, in welchen Interessenslagen Frauen von dem substantiellen Handeln von weiblichen Abgeordneten profitieren. Anhand von Daten aus 21 OECD-Ländern haben Elsässer und Schäfer untersucht, wem Initiativen zu Gleichstellungspolitik im Allgemeinen oder zum Elternschaftsurlaub im Besonderen eigentlich zugutekommen. Sie zeigen, dass sich eine hohe Frauenerwerbsquote und ein größerer Frauenanteil in Parlamenten zusammen positiv auf aktivierende sozialstaatliche Maßnahmen auswirken, jedoch negativ auf passive Sozialleistungen. Von der aktivierenden Sozialpolitik, also unter anderem bezahlte Elternzeit oder Pflegeleistungen für Angehörige, profitieren aber vor allem die Mittelschicht und höher qualifizierte Frauen, während Gruppen mit niedrigerem sozioökonomischen Status „am wenigsten von den aktivierenden Sozialausgaben profitieren und gleichzeitig am stärksten von den Kürzungen bei den passiven Sozialausgaben betroffen sind“ (Elsässer/Schäfer 2018: 675). Dieser Wandel sozialstaatlicher Leistungen sollte vor dem Hintergrund von Sparmaßnahmen betrachtet werden, sodass die Ergebnisse nicht implizieren, dass sich weibliche Abgeordnete für die Kürzungen passiver Leistungen eingesetzt haben. Dennoch gilt es laut Elsässer und Schäfer, die erhöhte deskriptive Repräsentation von Frauen an der insgesamt sozial homogeneren Zusammensetzung der Legislativen mit einem großen Anteil von Akademiker*innen zu brechen, was sich eben auf die substantielle Repräsentation von Klassen auswirken könnte (vgl. ebd.: 677 f.).

Eine andere Strategie ist, wie Leslie Schwindt-Bayer und William Mishler (2005: 416) von für Frauen besonders wichtigen Politikfeldern auszugehen: von „key issues“. Um substantielle Repräsentation zu operationalisieren, verwenden Schwindt-Bayer und Mishler (2005: 415) etwa Indikatoren zur Gendergleichheit politischer und sozialer Rechte, zum Mutterschaftsurlaub und zum Heirats- und Scheidungsrecht. Sie weisen so für 31 Demokratien weltweit Mitte der 1990er Jahre einen positiven Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil im Parlament und substantiellem Output in diesen Bereichen nach.¹⁷

In ähnlicher Weise zeigen Elizabeth Asiedu et al. (2018: 25–30), dass Staaten, die einen höheren Frauenanteil in den Parlamenten verzeichnen, auch eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, gendersensible Gesetze zu erlassen. Die untersuchten Policies betreffen Quotenregeln zur Förderung der Partizipation von Frauen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Sorgerecht sowie den rechtlichen Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt, sexueller Belästigung und Vergewaltigung. Die Grundlage dieser Studie sind Daten aus 159 ‚Entwicklungsländern‘. Allerdings bleibt unklar, welche Rolle Parlamente in den untersuchten politischen Systemen überhaupt spielen und damit auch, inwiefern Frauen den Unterschied bei der Verabschiedung solcher gendersensibler Gesetze machen. Die Studie von Betz et al. (2021) ist diesbezüglich differenzierter. Mit immenser Datenbasis belegen die Autor*innen,

17 Zu beachten ist aber, dass die Studie insbesondere darauf zielte, zu überprüfen, inwiefern auch die weiteren von Pitkin (1967) unterschiedenen Dimensionen korrelieren. Untersucht wird darüber hinaus also, wie formale, deskriptive, substantielle und symbolische Repräsentation insgesamt zusammenhängen. Das zentrale Ergebnis ist, dass – anders als von Pitkin argumentiert – nicht substantielle, sondern deskriptive Repräsentation die entscheidende Dimension ist, das heißt „the glue that binds the several dimensions of representation together into something resembling a coherent whole“ (Schwindt-Bayer/Mishler 2005: 423).

dass genderbasierte Unterschiede von Importsteuern geringer bei höherem Frauenanteil im Parlament ausfallen, wobei dieser Effekt in Nicht-Demokratien nicht statistisch signifikant ist.

3.2 Substantielle Repräsentation in Fallstudien

Dass Frauen nicht zwingend den Unterschied bei der Verabschiedung von gendersensiblen Gesetzen bewirken, zeigt sich an einer Fallstudie von Claire Devlin und Robert Elgie (2008) zu Ruanda. In Ruandas Nationalversammlung liegt der Frauenanteil seit vielen Jahren bei weit über 30 Prozent. Bei den zwei Wahlen 2013 und 2018 wurden gar Werte über 60 Prozent erreicht. Dies hängt auch damit zusammen, dass die neue Verfassung von 2003 ein Sitzkontingent von 30 Prozent für Frauen festlegte. Mit den Wahlen 2003 wuchs der Anteil von Frauen in der Ersten Kammer von 25,7 Prozent (2000) auf 48,75 Prozent. Zwischen 2003 und 2006 lassen sich laut Devlin und Elgie (2008: 244–250) zwar eine Veränderung der parlamentarischen Kultur sowie die Normalisierung von frauenspezifischen Themen auf der politischen Agenda feststellen, dennoch sind sie skeptisch, wie sehr Frauen den Policy-Output tatsächlich beeinflusst haben. Die bedeutendsten frauenspezifischen Gesetze wurden in Ruanda vor der neuen Verfassung von 2003 verabschiedet, viele gar als der Frauenanteil im Parlament noch unter 20 Prozent lag. Außerdem stammten diese Gesetze nicht aus der Mitte des Parlaments, sondern beruhten auf Vorschlägen der Exekutive. Sie waren vor allem Resultat der forcierten Frauenförderung durch die Regierungspartei. Devlin und Elgie ziehen daraus den Schluss, dass ein hoher Anteil von Frauen im ruandischen Parlament eher keinen bedeutenden Einfluss auf den Output hat, sondern in Anbetracht des autoritären Regierungssystems stärker von der Regierungspartei abhängt als von der Zusammensetzung des Parlaments.

In *The Impact of Women in Congress* (2006) untersucht Debra Dodson die Beziehung zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen und institutioneller Umgebung in den USA anhand der Gesundheitspolitik für Frauen, den Reproduktionsrechten sowie den Reformen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung. Besonders im Bereich der Reproduktionsrechte zeigt Dodson anhand des 103. und 104. Kongresses (1993 bis 1997), wovon ein positiver Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation abhängen kann. In beiden Legislaturperioden gab es zwar ungefähr gleich viele Repräsentantinnen (knapp unter 50 im Repräsentantenhaus, zwischen sechs und neun im Senat); aber es gab auch schlagartige Veränderungen, insbesondere den Mehrheitswechsel von der demokratischen zur republikanischen Partei sowie die Streichung der Mittel des „Congressional Caucus for Women’s Issues“, der zuvor als überparteiliches Forum gedient hatte (vgl. Dodson 2006: 2–5). Trotz der etwa gleichen Anzahl von *congresswomen* und Senatorinnen waren die Bedingungen des parlamentarischen Handelns und der Output zu Reproduktionsrechten also grundlegend verschieden. Im 103. Kongress waren Reproduktionsrechte ein verbindendes Element von Repräsentantinnen beider Parteien und mit dem Rückhalt eines demokratischen Präsidenten und einer demokratischen Mehrheit im Kongress konnten *pro-choice*-Initiativen im Abtreibungsrecht verabschiedet werden. Zugleich deutete diese Wahlperiode auf fortwährende Einschränkungen der substantiellen Repräsentation von Frauen wie die Abhängigkeit von einer von Männern geprägten Agenda und überwiegend männlich besetzten Schlüsselpositionen in Ausschüssen hin (vgl. ebd.: Kap. 5). Im 104. Kongress kamen diese Einschränkungen (wieder) eindeutig und offensichtlich zum

Tragen – sogar trotz der Besetzung wichtiger Ausschusspositionen mit letztlich für Dodson wenig effektiven oder gar kontraproduktiven Frauen. Die republikanische Mehrheit in beiden Kammern und die gestiegene Zahl von aktiveren konservativen Frauen, die sich für eine Verschärfung des Abtreibungsrechts einsetzten, dominierten diese Wahlperiode im Hinblick auf Reproduktionsrechte, wenn auch ein präsidentielles Veto das Verbot einer Methode des Schwangerschaftsabbruchs vorläufig verhinderte und durch überparteiliche Bestrebungen empfindliche Kürzungen der Mittel für Familienplanungspolitik abgewendet wurden (vgl. ebd.: Kap. 6). Für Dodson (2006: 174 ff., 190 f.) ist die Präsenz von Frauen im US-Kongress für ihre substantielle Repräsentation darum also wichtig, aber ihre Fallstudien zeigen insbesondere die institutionellen Unwägbarkeiten dieses Zusammenhangs auf.

Der Blick über das präsidentielle Regierungssystem der USA hinaus verweist auf die Fraktionszugehörigkeit von Frauen als wichtigen vermittelnden Faktor zwischen der deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen. Dies arbeiten etwa die Studien von Sandra Brunsbach (2011) und Gesine Fuchs (2015) im Kontext so unterschiedlicher politischer Systeme wie der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft heraus. Brunsbach (2011: 16) vergleicht die Legislaturperioden 1987 bis 1990 und 2002 bis 2005 des deutschen Bundestages und kann auf der Präferenzebene eine höhere Sensibilität der weiblichen Abgeordneten für die Belange von Frauen feststellen. Auf der Ebene parlamentarischen Handelns zeigt sich eine erhöhte Aktivität von Frauen für Frauen, jedoch nicht dahingehend, dass ein höherer Frauenanteil auch eine erhöhte Aktivität nach sich ziehen würde. Vielmehr kommt es auf die zu debattierende Frage an: „Je stärker ein Diskussionsgegenstand die Interessen von Frauen berührt, desto größer ist der Effekt der deskriptiven Repräsentation“ (ebd.: 21). Die Fraktionszugehörigkeit ist dabei ein besonders wichtiger Faktor für die inhaltliche Positionierung der Abgeordneten. Bürgerliche Parteien legen ein größeres Gewicht auf Fragen der Kinder- und Jugendpolitik, die auch Frauen betreffen, während linke Parteien sich stärker auf feministische Politik, auf die Gleichstellung und die Erweiterung von Handlungsspielräumen für Frauen fokussieren (vgl. ebd.: 23 f.). Etwas enger fasst Fuchs (2015: 75) substantielle Initiativen und Output für Frauen als Gleichstellungspolitik in ihrer Analyse des Schweizer Parlaments im Zeitraum von 1996 bis 2011. Bei diesem Zuschnitt des Untersuchungsgegenstandes ist es vor dem Hintergrund von Brunsbachs Ergebnissen weniger überraschend, dass Frauen und linke Parteien besonders viele gleichstellungspolitische Vorstöße einbringen. Darüber hinaus kann Fuchs (2015: 79 f.) aber zeigen, dass die Erfolgsaussichten solcher Initiativen nicht direkt von Geschlecht und Parteizugehörigkeit abhängen. Hier kommt es eher auf die Eingriffsintensität der Vorschläge an, wobei besonders weitgehende Vorschläge kaum Chancen haben, an die Regierung überwiesen zu werden.¹⁸

18 Stellt man in ähnlicher Weise lediglich auf den Output ab, dann verneint auch Miki Kittilsons (2008: 330 ff.) Analyse der Elternzeitpolitik in 19 OECD-Demokratien zwischen 1970 und 2000 einen Einfluss der Regierungsführung linker Parteien auf Einführung und Umfang solcher Policies. Demgegenüber ist es in erster Linie der Anteil von Frauen im Parlament, der Umsetzung und Anstieg von Elternschaftsurlaub erklären kann, wobei auch eine geringere Geburtenrate, ein höheres Niveau von Sozialausgaben, die Mitgliedschaft eines Landes in der EU sowie eine geringere Gewerkschaftsdichte zuträglich sind. Insbesondere die letzten beiden Aspekte legen es nahe, nicht nur Faktoren innerhalb des Parlaments, sondern auch das Zusammenspiel mit dem außerparlamentarischen Kontext in Betracht zu ziehen.

3.3 Zwischenergebnis: Lose Verbindungen zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation

Wie die international vergleichenden Studien liefern auch die Fallstudien Hinweise auf einen Zusammenhang von deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen, allerdings erscheint dieser Zusammenhang in den Fallstudien eher lose (vgl. auch Tremblay 1998; Celis 2006) und erfordert die Berücksichtigung des institutionellen Umfelds. Eine eng gefasste, „lineare Verbindung zwischen dem Frauenanteil eines Parlaments und ihrer substantiellen Repräsentation“ kann so nicht ohne Weiteres angenommen werden, „die Präsenz von Frauen in gewählten Körperschaften ist vielmehr eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung“ (Fuchs 2015: 74).

Sarah Childs und Mona Krook (2008b) sind in ihrem Überblick über empirische Studien, die einen Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation und dem Erreichen einer kritischen Masse¹⁹ an Repräsentantinnen herstellen, zu einer ähnlichen Auffassung einer eher losen Verbindung gelangt. Dabei lenken sie den Blick noch auf weitere Aspekte. Zum einen muss ein erhöhter Anteil von Frauen im Parlament nicht unbedingt zu besserer substantieller Repräsentation führen, unter anderem da dies auch zu einem anti-femininen „backlash“ unter männlichen Repräsentanten führen könne oder die verstärkte Präsenz von Frauen als Konkurrenz wahrgenommen werde (vgl. Childs/Krook 2008b: 22 ff.; hierzu auch Grey 2006: 499). Neben der Fraktionszugehörigkeit und -disziplin wird das Handeln von Repräsentantinnen zum anderen auch durch die ihnen zugeschriebene Erfahrung beeinflusst (vgl. Childs/Krook 2008b: 22).

19 Mit Blick auf die Repräsentation von Frauen bedarf es danach eines Anteils von mindestens etwa 30 Prozent Frauen in den legislativen Organen, um eine Transformation der Politik zu erreichen, die Frauen bessere Chancen eröffnet und die Wahrscheinlichkeit gendergerechterer Politik erhöht. Als eine kritische Masse könnten Frauen relevante Koalitionspartner werden, selbst Koalitionen bilden und den allgemeinen Umgang in der Gruppe beeinflussen (vgl. Dahlerup 2006d: 512 ff.; Childs/Krook 2008a: 725, 728, 732 f.). Dahlerup (2006d: 511), eine der Pionierinnen feministischer Repräsentationsforschung, der oft ein wichtiger Beitrag zu der Entwicklung der Theorie kritischer Masse in den 1980er Jahren zugeschrieben wird, muss im Jahr 2006 aber feststellen, dass diese Theorie ein Eigenleben entwickelt habe – trotz der Vorbehalte, die nicht nur sie gegen diese Theorie erhoben hatte. Childs und Krook (2008a) zeichnen die Entstehungsgeschichte und die Entwicklung dieses Eigenlebens der Theorie kritischer Masse nach und zeigen auf, wie die Theorie auf Verkürzungen und Vereindeutigungen der teils selbst auch ambigen Forschungen von Rosabeth Moss Kanter (vgl. Childs/Krook 2008a: 727 ff.; Kanter 1977) und Drude Dahlerup (vgl. Childs/Krook 2008a: 729–732; Dahlerup 1988) beruht. Dabei werde vor allem übersehen, dass die Organisationsforscherin Kanter für das Agieren von Frauen in Unternehmenskontexten angenommen hatte, dass die Diversität von Frauen zunehmen würde, sobald mehr von ihnen in einer Gruppe vertreten sind, also keineswegs unterstellt werden konnte, dass mehr Frauen umstandslos auch eine relevante Koalition bilden würden. Zusätzlich hatte Kanter darauf hingewiesen, dass es auch auf individuelle Einstellungen und auf die Identifikation mit der eigenen Minoritätsgruppe ankomme, also kein einfacher Zusammenhang zwischen relativem Gruppenanteil und einer Veränderung von Politikergebnissen unterstellt werden könne (vgl. Childs/Krook 2008a: 728). Diese Auslassungen können nach Childs und Krook (2008a: 730 f.) auf die wegweisende politikwissenschaftliche Rezeption Kanters durch Dahlerup zurückgeführt werden, die zudem die bei Kanter nicht eindeutig formulierten Relationen relativer Gruppenstärken in Anlehnung an weitere Literatur auf 30 Prozent als „crucial cut-off point“ für einen feststellbaren Einfluss der weiblichen Minderheit festlegte. Die Evidenz, die Dahlerup dann selbst untersuchte, sprach gerade nicht für einen einfachen Zusammenhang zwischen „numbers“ und substantiell positivem Wandel für Frauen (Childs/Krook 2008a: 731). Dennoch wurden Dahlerups Beiträge im Anschluss laut Childs und Krook (2008a: 732) fälschlicherweise als „strong case in favour of the critical mass concept“ gelesen. Der Wirkmächtigkeit der Theorie kritischer Masse hat dies freilich keinen Abbruch getan: Die Theorie fand erstens breite Anwendung, um zu erklären, warum gewählte Frauen dennoch zu wenig Einfluss haben und zweitens wurden mit dem Argument der kritischen Masse Parteien angeregt, so viele Frauen aufzustellen, dass diese einen tatsächlichen Unterschied machen können (vgl. Dahlerup 2006d: 514).

Darüber hinaus geben Childs und Krook (2008b: 24 ff.) zu bedenken, dass weder die gemeinsamen Interessen noch die abstrakten Belange von Frauen einheitlich bestimmt werden können. Hier sind Kontextfaktoren wie die zeitliche und geographische Verortung einzubeziehen. Ebenso können auch von der (wahrgenommenen) Identität von Repräsentant*innen als Frauen nicht einfach bestimmte Interessen abgeleitet werden, für die sich Frauen im parlamentarischen Kontext einsetzen oder einsetzen sollten. Es gilt also, weitere soziostrukturelle Merkmale zu berücksichtigen – und damit auch die Frage, wer von einem bestimmten Output profitiert sowie die Rolle von Männern bei der Vertretung von Fraueninteressen zu untersuchen (vgl. zu letzterem jetzt Höhmann 2020a).

Wie aber lässt sich ein Forschungsdesign entwickeln, das diesen unterschiedlichen Bedenken gerecht werden kann? Mit Childs und Krook (2008b: 28) kann man hier zwei Perspektiven unterscheiden. Die eine Perspektive fokussiert weiterhin Frauen als Akteurinnen und sie führt zu den folgenden Fragen: Wie definieren weibliche Abgeordnete ihrerseits die Belange von Frauen? Auf welche Weise beanspruchen Frauen, sich für die Belange von Frauen einzusetzen? Die Voraussetzung der anderen Perspektive scheint zu sein, von bestimmten Frauenthemen auszugehen, um dann aber offenere Fragen nach Akteur*innen (wer?), die sich für diese Belange in verschiedenen Kontexten (wo?) und auf unterschiedliche Arten und Weisen einsetzen (wie?), beantworten zu können. Die noch offene Frage, die diese Unterscheidung der beiden Perspektiven aufwirft, ist aber, ob und wie die Forschung auf beide Festlegungen, das heißt einerseits auf Frauen als Akteurinnen und andererseits auf schon definierte Frauenthemen, verzichten kann.

4. Neuere Ansätze zur Erforschung der Repräsentation von Frauen

4.1 „Representative claims“ und „critical actors“

Mit diesem Ziel lassen sich zwei komplementäre, potentiell auch zu integrierende Analyseansätze in der neueren Literatur identifizieren (vgl. Celis et al. 2008: 104–107). Celis et al. (2014) entwickeln einen Ansatz, der die Identifikation von Frauenthemen und von Positionen zu diesen Themen ermöglichen soll, während Childs und Krook (2009) nach einem sinnvollen Kriterium für Akteur*innen fragen, die einen für Frauen positiven Policy-Wandel herbeiführen können, ohne aber annehmen zu müssen, dass diese Rolle nur von Frauen erfüllt werden könnte.

Karen Celis et al. (2008; 2014) versuchen, einen theoretisch informierten Rahmen für die empirische Analyse der Repräsentation von Fraueninteressen zu plausibilisieren. Hierzu wird Michael Sawards (2010) Theoretisierung von „representative claims“ mit feministischen Reflexionen über ‚Fraueninteressen‘ zusammengeführt (Celis et al. 2014: 151). Dafür diskutieren Celis et al. zunächst Kritiken an a priori Definitionen der Interessen von Frauen, um so zu zeigen, dass hier zwar ein Problem erkannt wurde, bislang aber ein neuer überzeugender Ansatz fehlt, der dem – oben ausgeführten – Risiko der Essentialisierung nicht entgehen kann, solange von gegebenen, nur noch zu repräsentierenden Fraueninteressen sowie von Frauen als privilegierten Repräsentantinnen dieser Interessen ausgegangen wird. Abhilfe soll hier die Theorie des „representative claims-making“ schaffen, die solche Engführungen umgehen könne, indem Interessen performativ erst durch den Anspruch von Repräsentant*innen

konstituiert werden, eine bestimmte Gruppe zu repräsentieren. Was die Interessen einer Gruppe sind, wird so in einem kreativen Prozess dynamisiert.

Um eine induktive Analyse von Repräsentationsansprüchen in Bezug auf Fraueninteressen durchzuführen, schlagen Celis et al. (2014: 157 ff.) vor, in einem ersten Schritt die relevanten Akteur*innen anhand von zwei Kriterien zu bestimmen: Entweder sollten zu berücksichtigende Akteur*innen Teil von formellen Entscheidungsorganen sein oder an zivilgesellschaftlicher Mobilisierung für Frauen mitwirken. Die Quellen, die dann im zweiten Schritt für eine interpretative Inhaltsanalyse herangezogen werden, sollten öffentliche Äußerungen sein, die die Bedeutsamkeit eines Themas für Frauen hervorheben, eine Gender-Differenz zugrunde legen, gegenderte Effekte aufzeigen oder ein Gleichheits-Framing zwischen Frauen und Männern einführen (vgl. ebd.: 159). Ihre Analyse basiert auf einer Unterscheidung zwischen „issues“, broad policy categories“ und „interests“, the content given to an issue“ (ebd.). So könnten einerseits bestimmte Politikfelder, in denen die Akteur*innen Handlungsbedarf sehen, definiert werden; andererseits seien dann immer noch substantielle Unterschiede bezüglich der Frage ‚Was tun?‘ zwischen den Akteur*innen zu erwarten.²⁰

Zur Illustration dieses Analyserahmens stellen die Autor*innen dann die Ergebnisse eines Vergleichs zwischen Belgien, Finnland und dem Vereinigten Königreich vor. Auf diese Weise können sie die Diversität an „issues“, die als Frauen betreffend von relevanten Akteur*innen dargestellt werden, vorführen. Allein der „gender pay gap“ sei ein Thema, welches von allen Akteur*innen in allen untersuchten Ländern als „issue“ eingebracht werde; lockert man dieses Kriterium ein wenig, sind auch Gewalt gegen Frauen sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu politischer Repräsentation von der Mehrheit der Akteur*innen benannte Themen (vgl. ebd.: 164 ff.). Dabei variiert die Bandbreite an Themen, die Akteur*innen vertreten, stark: Viele verschiedene Themen werden von Frauenorganisationen, ob autonom oder innerhalb von Parteien, aufgegriffen; eine nur geringe Bandbreite lässt sich für Gewerkschaften oder Unternehmer*innenverbände feststellen. Außerdem werden auch die verschiedenen Interessen-„claims“ anhand einzelner thematischer Fallstudien innerhalb der drei Länder aufgezeigt (vgl. ebd.: 167 ff.).

Kann auf diese Weise analysiert werden, wie Fraueninteressen überhaupt zu Fraueninteressen werden, stellt sich dann immer noch die Frage, wie es möglich ist, dass ein substantieller Policy-Wandel für Frauen erreicht wird, ohne aber wieder eine Verengung auf bestimmte Akteur*innen einzuführen. Diesen Schritt versuchen Childs und Krook (2009) mit einer Theoretisierung von „critical actors“ zu gehen. Im Rückgriff auf Konzepte, die erklären, warum Einzelne als Teil einer Gruppe (nicht) handeln (*tokenism*, *thresholds*, Logik kollektiven Handelns), definieren sie „critical actors“ als individuelle oder kollektive Akteur*innen, die einen für Frauen vorteilhaften Politikwandel herbeiführen können (vgl. Childs/Krook

20 Mit Judith Squires lässt sich an dieser Stelle darauf hinweisen, dass so allerdings nichts darüber gesagt wird, wie die jeweiligen Akteur*innen zu ihren Repräsentationsansprüchen kommen. Mit der „constitutive representation of gender“ (CRG) stellt Squires (2008: 187 f.) ein Konzept vor, das den Blick darauf lenkt, welche spezifischen, immer auch exklusiven Gender-Konzeptionen die Repräsentation von Interessen informieren. Die CRG als von den Akteur*innen nutzbares „framing device“ (ebd.: 197) trage dazu bei, dass eine bestimmte Perspektive auf Gender-Beziehungen privilegiert werde, was dann auch beeinflusse, was als das substantiell zu repräsentierende Interesse von Frauen vorzugswürdig erscheint beziehungsweise überhaupt in Betracht kommt und was nicht (vgl. ebd.: 195 f.). Vgl. Childs et al. (2010) zur Anwendung dieses Konzepts für die Analyse von Parteiprogrammen in Verbindung mit einer induktiven Analyse der substantiellen Repräsentation von Frauen durch die britischen Konservativen zwischen 1992 und 2005.

2009: 126 f.).²¹ Diese Akteur*innen initiieren Gesetzesvorschläge und/oder motivieren Andere, sich für Vorschläge einzusetzen, von denen Frauen profitieren. Die Kostenabwägung des Handelns dieser Akteur*innen ist dabei zunächst unabhängig vom Frauenanteil im Parlament („low threshold“). A posteriori lässt sich so kontrafaktisch fragen, ob es auch ohne das Handeln der „critical actors“ zu einem bestimmten Ergebnis (zum Beispiel zur Annahme eines Gesetzesvorschlages oder zur Änderung des Programms einer Partei) gekommen wäre (vgl. ebd.: 141 f.).

Um „critical actors“ identifizieren und ihr Wirken nachvollziehen zu können, schlagen Childs und Krook (2009: 144 f.) eine Analyse in sechs Schritten vor: (1) Zunächst muss die Zusammensetzung des Parlaments auf individueller Ebene untersucht und (2) die Interessenverteilung in Bezug auf Frauenthemen determiniert werden, wobei aber nicht einfach ein Set von Frauenthemen an den untersuchten Fall herangetragen werden kann, sondern dies der Analyse selbst überlassen werden muss. In einem weiteren Schritt (3) müssen die informellen und formellen Kontextbedingungen des Handelns untersucht werden, insbesondere in Bezug auf mögliche geschlechterspezifische Auswirkungen auf den Policy-Prozess, der dann (4) selbst analysiert werden sollte. Bevor die Rolle und der Einfluss von „critical actors“ untersucht werden können (6), müssen noch (5) die „gender effects“ der Förderung von Frauenthemen (zum Beispiel ein möglicher anti-femininer „backlash“) herausgearbeitet werden. Mit dem Fokus auf „critical actors“ werden deterministische und präskriptive Aussagen über den Zusammenhang von deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen zurückgewiesen. Die Präsenz von Repräsentantinnen, aber auch von Repräsentanten, die grundsätzlich offen für Initiativen sind, die auf eine für Frauen positive Policy-Änderung zielen, ist dann nicht bedeutungslos. Vielmehr werden diese Repräsentant*innen durch einen „critical actor“ mobilisiert, um solch einen Wandel anzustoßen (vgl. ebd.: 145). Wie dieser Policy-Wandel substantiell ausfallen könnte, kann wiederum die von Celis et al. (2014) vorgeschlagene Analyse von „representative claims“ klären.

4.2 Normative Rückfragen an die neueren Ansätze

Unmittelbar ersichtlich ist, dass mit diesen Ansätzen eine Offenheit für empirische Phänomene einhergeht. Dies könnte zugleich Vorteile und Nachteile haben. Vorteilhaft erscheint diese Offenheit mit Blick auf die Risiken der Essentialisierung von Frauen als Gruppe und des demokratietheoretischen Selbstwiderspruchs, die mit den normativen Argumenten für eine bessere deskriptive Repräsentation von Frauen einhergehen. Die Analyse von „representative claims“ zeigt die Vielfalt an Frauenthemen und -interessen, wodurch es nicht nötig scheint, ein a priori definiertes Partikularinteresse von Frauen anzunehmen. Die empirische Offenheit ermöglicht gleichermaßen, zu bestimmten Zeitpunkten in bestimmten Kontexten ein bestimmtes Thema oder eine bestimmte Forderung zu identifizieren, auf die sich viele oder gar alle Akteur*innen einigen können. Mit der formalen Definition von „critical actors“ muss wiederum nicht angenommen werden, dass es Frauen sind, die sich für Frauen als Gruppe

21 Celis/Erzeel (2015: 52 f.) zeigen auf, dass 29 Prozent der Abgeordneten in zehn europäischen Demokratien als „critical actors“ bezeichnet werden können. Davon seien 52 Prozent Frauen und 48 Prozent Männer. Rund je ein Drittel dieser „critical actors“ lässt sich durch eine schwache, moderate oder starke feministische Einstellung charakterisieren (vgl. ebd.: 55–58). Diese Studie orientiert sich, abgesehen von der Definition von „critical actors“, jedoch nicht an dem von Childs/Krook (2009) vorgeschlagenen Vorgehen. Die Definition wurde anhand von Umfrageergebnissen unter Abgeordneten operationalisiert (vgl. Celis/Erzeel 2015: 50 f.).

einsetzen. Sowohl der Ansatz der „representative claims“ als auch der Ansatz der „critical actors“ lenken den Blick zuvorderst pragmatistisch auf das Handeln von Repräsentant*innen, ihr kreatives Potential und ihre Mobilisierungsfähigkeit, weshalb mit diesen Ansätzen auch kein demokratietheoretischer Selbstwiderspruch droht. Stattdessen geht mit ihnen eher eine Autonomieunterstellung für Repräsentant*innen einher, die sich dann allerdings immer an dem Urteil des Publikums, dem gegenüber Repräsentationsansprüche erhoben werden oder das ein „critical actor“ zu mobilisieren beabsichtigt, messen lassen muss (vgl. Saward 2010: 48–51, 148–151). Doch inwieweit kann es nur dem Publikum überlassen werden, die Legitimität des Handelns von Repräsentant*innen zu beurteilen?

Diese Frage verweist auf mögliche Nachteile der Offenheit für empirische Phänomene der neueren Ansätze. Insbesondere aus feministischer Sicht scheint es riskant, der empirischen Untersuchung zu überlassen, was als Interesse von Frauen zählen soll, worauf Agnes Blome und Gesine Fuchs (2017: 59) hinweisen: Wenn Fraueninteressen „ganz offen konzeptualisiert werden, indem als ‚Fraueninteresse‘ zählt, was befragte Volksvertreter*innen darunter verstehen, womit der Begriff aber erheblich an Prägnanz einbüßt – dann können auch sehr konservative Politiker*innen Frauen substantiell repräsentieren.“²² Diese Kontingenz des Fraueninteresses im Forschungsdesign lässt sich nur ausschließen, indem ein a priori definierter feministischer Maßstab an die empirisch identifizierten Fraueninteressen herangetragen wird, etwa um in Blomes und Fuchs’ (2017: 60) Sinne „konkrete Forderungen formulierter ‚Fraueninteressen‘ ideologiekritisch auf ihren Inhalt, ihre Geschlechterbilder und die intendierten Konsequenzen zu prüfen“.

Demgegenüber haben Celis und Childs (2012) einerseits einen Fokus auf *feministische* substantielle Repräsentation als theoretische Engführung kritisiert, durch den ein Bias in der empirischen Forschung entstehe. Andererseits haben sie zuletzt näher ausgeführt, an welchen Prinzipien sie eine gute Repräsentation von Frauen, *Feminist Democratic Representation* in ihrem Sinne, ausrichten (vgl. Celis/Childs 2020: 88 ff.). Die Repräsentation von Frauen sollte demnach inklusiv die Heterogenität der Interessen von Frauen berücksichtigen, responsiv also nicht nur die Übereinstimmung mit organisierten feministischen Akteuren suchen und egalitär an „equal respect and consideration“ (ebd.: 89, Hervorhebung im Original) für die unterschiedlichen Interessen von Frauen orientiert sein. Anhand dieser Prinzipien, so Celis und Childs, lassen sich zum einen systematische Verzerrungen der Repräsentation von Frauen ablesen. Die Ausrichtung an den Prinzipien der Inklusivität, der Responsivität und des Egalitarismus soll zum anderen die Debatte über Fraueninteressen beleben, sodass am Ende ein für Frauen insgesamt besserer Policy-Output steht (vgl. ebd.: 100).²³

22 Vgl. ähnlich Dodson (2006: 29 f., 264 f. und passim).

23 In Bezug auf die institutionelle Gestaltung von Parlamenten führen Celis und Childs diese Überlegungen fort, indem sie einen neuen Typ von Repräsentant*innen vorschlagen: „affected representatives of women“. Diese ergänzenden Repräsentant*innen aus der Zivilgesellschaft sollen nicht direkt an Entscheidungen mitwirken, aber die eigentlichen, gewählten Abgeordneten durch „group advocacy“ und das Einfordern von „account giving“ dazu bringen, die Interessen von themenspezifisch besonders betroffenen Frauen in Deliberation und Entscheidungen stärker zu berücksichtigen (vgl. Celis/Childs 2020: 126–133, 139 f., 143–146). Folglich soll ihre Anzahl flexibel sein und ihre Auswahl durch die jeweils betroffenen Frauen erfolgen. Celis und Childs (2020: 127, 136) verstehen diese Repräsentant*innen nicht lediglich als abhängig vom Wohlwollen des Parlaments anzuhörende Fürsprecher*innen einzelner Gruppen von Frauen, sondern als formelle, quasi-gleichrangige Mitglieder von Parlamenten. Die „affected representatives“ sollen die parlamentarische Präsenz von Frauen und ihren Interessen verstärken und zugleich deren Heterogenität zur Geltung bringen, um so ihre Essentialisierung zu vermeiden (vgl. ebd.: 128, 137).

Über diesen Vorschlag geht Fiona Mackays (2008) Plädoyer für eine „thick conception“ der substantiellen Repräsentation von Frauen hinaus. Ähnlich wie die neueren, empirisch fokussierten Ansätze der Analyse von „representative claims“ und „critical actors“ will Mackay es zwar offenlassen, welche Akteur*innen, Orte oder Zeitpunkte für die substantielle Repräsentation von Frauen wichtig sind. „Thick“ an Mackays Konzept ist aber insbesondere die Rückbindung substantieller Repräsentation an die Kriterien der Anerkennung (*recognition*) und der Umverteilung (*redistribution*). Wenn also die substantielle Repräsentation von Frauen beurteilt werden soll, müssen hierfür die Anerkennung von Frauen als vollwertige politische Akteurinnen, die aber bislang (formell oder informell) ungleich behandelt werden, und die Umverteilung materieller Ressourcen für die Erfüllung von Fraueninteressen berücksichtigt werden (vgl. Mackay 2008: 132 f.). Prozedural muss dies durch die Rückbindung der Repräsentation von Fraueninteressen an Strukturen vertikaler und horizontaler *accountability* ergänzt werden, die allerdings weniger einzelnen Repräsentant*innen, sondern ‚holistisch‘ Institutionen Rechenschaftspflicht abringen sollten (vgl. ebd.: 134).

Weitere Überlegungen zu der Frage, wie sich die vertikale *accountability*, die Rückbindung der Repräsentant*innen an die zu Repräsentierenden garantieren lässt, verfolgt Manon Tremblay (2006). Sie betrachtet die Wirkungen von Wahlsystemen auf die substantielle Repräsentation von Frauen, wobei das Selbstverständnis von Parlamentarier*innen und die Ausfüllung ihres Amtes eine große Rolle spielt. Für echte Proporz-Systeme mit notwendigerweise großen Wahlkreisen spricht dabei, dass sie das Mandat entpersonalisieren und deterritorialisieren. Das habe auf die Abgeordneten den Effekt, dass sie sich weniger um lokale Anliegen einzelner Wahlkreise kümmern als um „global [...] issues“ (Tremblay 2006: 505), wie die nicht auf geographische Einheiten beschränkten Interessen von Frauen. Tremblays (2007) empirische Untersuchung der Frage, wie sich die Wahl in Verhältnis- im Vergleich zu Mehrheitswahlsystemen auf das Amtsverständnis von Parlamentarierinnen auswirkt, kann diese Erwartung aber nicht bestätigen. Im Vergleich von Australien, Kanada und Neuseeland gibt es weder einen nennenswerten Unterschied zwischen dem Verantwortungsbewusstsein von weiblichen Abgeordneten, substantielle Politik für Frauen zu machen, noch in den Begründungen, die Abgeordnete hierfür anführen.²⁴ Laut Tremblay scheidet deswegen jedoch die für Verhältniswahlsysteme charakteristische Deterritorialisierung der Repräsentationsbeziehung als Erklärung nicht aus, vielmehr muss sie anders gefasst werden.

Die nicht auftretende Varianz der Rollenverständnisse mit den Wahlsystemen kann demnach durch das Konzept der *surrogate representation* (vgl. Mansbridge 2003: 522 ff.) erklärt werden, das ebenfalls auf einer Deterritorialisierung der Repräsentationsbeziehung beruht: So scheint es plausibel, dass Repräsentant*innen es unabhängig vom Wahlsystem als ihre Aufgabe ansehen, Frauen allgemein zu repräsentieren, obwohl keine formale Wahlbeziehung zu ihnen auf Wahlkreisebene besteht (vgl. Tremblay 2007: 295 f.). Eine Pointe der *surrogate representation* ist, dass Abgeordnete, die derart ersatzweise agieren, nicht auch unbedingt Wähler*innen deskriptiv repräsentieren, dies aber oft eine große Rolle spielt, weil *surrogate representatives* Erfahrungen mit den Repräsentierten teilen und so gerade ein Verantwortungsgefühl für in deskriptiver Hinsicht unterrepräsentierte Gruppen entstehe (vgl.

24 Auf der Basis der Häufigkeit frauenspezifischer Anfragen hat Daniel Höhmann (2020b) für den deutschen Bundestag (2005 bis 2013) eine ähnliche Erwartung wie Tremblay allerdings bestätigen können: Weibliche Abgeordnete, die aufgrund früherer Wahlergebnisse und/oder ihres Listenplatzes von einer sicheren Wiederwahl ausgehen können, müssen sich weniger an wahlkreisspezifischen Interessen orientieren, sodass sie sich stärker für die substantielle Repräsentation von Frauen einsetzen können. Die Übertragbarkeit dieses Ergebnisses auf reine Verhältniswahlsysteme ist aber noch offen.

Mansbridge 2003: 523). Nach Tremblay (2006: 507) wohnt dieser Repräsentationsbeziehung ein kritisches Ideal inne, welches auf eine bessere substantielle Repräsentation von Frauen hindeutet: „Women’s surrogate representation cannot be passive. It requires consciousness on the part of political women; that is to say, they must consciously commit themselves to representing women.“ An diesem Punkt, so Tremblay (2006: 509; 2007: 296), lässt sich ansetzen und weiter fragen, welche Details der Ausgestaltung von Wahlsystemen den psychologischen Effekt haben, bei Parlamentarierinnen ein Verantwortungsbewusstsein für Frauen hervorzurufen. Dies impliziert zugleich, dass das, was als Fraueninteresse substantiell repräsentiert werden soll, erst aus der Repräsentationsbeziehung entsteht.

5. Fazit und Ausblick

Unser Überblick über den Forschungsstand zeigt, dass die institutionellen Möglichkeiten, die deskriptive Repräsentation von Frauen kurzfristig zu erhöhen, inzwischen gut erforscht sind. Insbesondere zum Design effektiver Quotenregelungen liegen präzise Forschungsergebnisse vor: Die Wirksamkeit von Quoten hängt demnach insbesondere von konkreten Listenplatzierungserfordernissen sowie von Sanktionsmöglichkeiten durch Wahlbehörden ab. Der Einfluss von Wahlrechtsbestimmungen und das Zusammenspiel von Wahlrecht und Quoten auf den relativen Anteil von Frauen im Parlament ist ebenfalls bekannt, wenn auch Verhältniswahlssysteme starrer Listen nicht als die einzigen Wahlsysteme gelten können, die Politikerinnen gute Erfolgschancen eröffnen.

Die Beurteilung der gescheiterten Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen ergibt vor diesem Hintergrund ein gemischtes Bild. Die Verpflichtung der Parteien, die Landeslisten alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen, sowie die Möglichkeit, Wahlvorschläge ganz oder teilweise zurückzuweisen oder die Liste neu zu bilden, wären effektive Mittel gewesen, den Frauenanteil in diesen Landesparlamenten zu erhöhen. Gleichwohl beschränkten sich beide Regelungen auf die Wahlvorschläge der Parteien für die Zweitstimme. Die Auswahl der Direktkandidat*innen in den Wahlkreisen blieb von den Paritätsgesetzen unberührt, obschon gerade unter den Bedingungen der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen Frauen sehr viel schlechtere Chancen haben, aufgestellt und gewählt zu werden, insbesondere in aussichtsreichen Wahlkreisen (vgl. anhand der Analyse von Bundestagswahlen Bieber 2016; Höhne 2020: 121 f.). Ein Ansatzpunkt für weitere Bestrebungen, Quotenregelungen unter den Bedingungen der personalisierten Verhältniswahl einzuführen, sei es innerhalb von Parteien oder per Gesetz auf Bundes- oder Landesebene, könnten die oben referierten Forschungen sein, die zeigen, dass auch in anderen als Verhältniswahlssystemen starrer Listen Quoten erfolgreich angewendet werden können.²⁵

Die Begründungen der Parité-Gesetze in Brandenburg und Thüringen konnten die Essentialisierung einer Differenz von Frauen und Männern zwar nicht vermeiden, führten sie

25 Umstritten ist über die Fragestellung dieses Berichts hinaus, inwiefern die Wirksamkeit von Quoten selbst von abträglichen Voraussetzungen wie der nach Geschlecht divergierenden Parteimitgliedschaft sowie der zwischen Parteien divergierenden Mitgliedschaft von Männern und Frauen in deutschen Parteien (vgl. Höhne 2020: 113 ff.) und den exkludierenden Effekten ihrer informellen Institutionen abhängen (vgl. Davidson-Schmich 2018: 59–67). Dem steht die Erwartung gegenüber, dass nach Einführung von sanktionsbewehrten Quoten Parteien ihre Anstrengungen erhöhen, auch genügend Kandidatinnen aufzustellen (vgl. Dahlerup/Freidenvall 2010: 414).

jedoch auf Sozialisation und Erfahrungen zurück. Inwiefern die gesetzgeberische Erwartung berechtigt war, dass sich mit einem höheren Frauenanteil im Parlament auch die substantielle Repräsentation von Frauen verbessert, ist in der Forschung bislang nicht abschließend geklärt. In der Tendenz weisen viele Studien eher auf einen positiven Zusammenhang hin, jedoch unter notwendiger Berücksichtigung von Kontextfaktoren und unter den Vorbehalten der erweiterten Kritik daran, wie die Interessen von Frauen eigentlich identifiziert werden können, und der bislang noch kaum erforschten Rolle von männlichen Abgeordneten für die substantielle Repräsentation von Frauen.

Das in Deutschland auch durch Tradition verbürgte Prinzip der Gesamtrepräsentation (vgl. Döring 1997: 489, 501), zu dem die Verfassungsgerichte in Brandenburg und Thüringen die Paritätsgesetze im Widerspruch sehen (vgl. kritisch dazu Möllers 2021: 344), erscheint vor diesem Hintergrund ambivalent: Entweder ist es ein regulatives Ideal, an dem sich die Abgeordneten, von partikularen Interessen abstrahierend, orientieren sollen, obschon sie zugleich durch Wahlbeziehungen und Fraktionsdisziplin andere, nicht selten abweichende Erwägungen berücksichtigen müssen; oder Gesamtrepräsentation als nicht widerlegbare juristische Norm erweckt insbesondere bei Befürworter*innen von Reformen den Eindruck, ein Argument zu sein, mit dem jegliche Forderungen, wie jene nach einer geschlechterparitätischen Zusammensetzung der Parlamente, zuverlässig abgewehrt werden können. In strategischer Hinsicht könnte es für geschlechterparitätische Reformbestrebungen wiederum vorteilhaft sein, zukünftig diesen Topos in der eigenen Argumentation zu bedienen.

Literatur

- Asiedu, Elizabeth / Branstette, Claire / Gaekwad-Babulal, Neepa / Malokele, Nanivazo, 2018: The Effect of Women's Representation in Parliament and the Passing of Gender Sensitive Policies. Paper für das AEA Annual Meeting 2018; <https://www.aeaweb.org/conference/2018/preliminary/paper/an5yEb5h>, 04.02.2021.
- Bacchi, Carol, 2006: Arguing for and against quotas. Theoretical issues. In: Drude Dahlerup (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 32–51.
- Bauer, Gretchen, 2012: ‚Let there be a Balance‘: Women in African Parliaments. In: *Political Studies Review* 10, 370–384.
- Betz, Timm / Fortunato, David / O'Brien, Diana Z., 2021: Women's Descriptive Representation and Gendered Import Tax Discrimination. In: *American Political Science Review* 115, 307–315.
- Bieber, Ina E., 2016: It's the electoral system, stupid! Einfluss des Wahlsystems auf die Wahlchancen von Frauen bei Bundestagswahlen 1953 bis 2009. In: Sigrid Roßteutscher / Thorsten Faas / Ulrich Rosar (Hg.), *Bürgerinnen und Bürger im Wandel der Zeit*, Wiesbaden, 35–65.
- Blome, Agnes / Fuchs, Gesine, 2017: Macht und substantielle Repräsentation von Frauen. In: *Femina Politica* 26 (1), 55–69.
- Britton, Hannah E., 2008: South Africa. Challenging Traditional Thinking on Electoral Systems. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 111–122.
- Brunsbach, Sandra, 2011: Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 3–24.

- Celis, Karen, 2006: Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament (1900–1979). In: *Journal of Women, Politics & Policy* 28 (2), 85–114.
- Celis, Karen / Childs, Sarah, 2012: The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims? In: *Political Studies* 60, 213–225.
- Celis, Karen / Childs, Sarah, 2020: *Feminist Democratic Representation*, New York.
- Celis, Karen / Erzeel, Silvia, 2015: Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminist MPs and the Substantive Representation of Women. In: *Government and Opposition* 50, 45–64.
- Celis, Karen / Childs, Sarah / Kantola, Johanna / Krook, Mona L., 2008: Rethinking Women's Substantive Representation. In: *Representation* 44, 99–110.
- Celis, Karen / Childs, Sarah / Kantola, Johanna / Krook, Mona L., 2014: Constituting Women's Interests through Representative Claims. In: *Politics & Gender* 10, 149–174.
- Childs, Sarah, 2004: A Feminised Style of Politics? Women MPs in the House of Commons. In: *British Journal of Politics and International Relations* 6, 3–19.
- Childs, Sarah / Krook, Mona L., 2008a: Critical Mass Theory and Women's Political Representation. In: *Political Studies* 56, 725–736.
- Childs, Sarah / Krook, Mona L., 2008b: Theorizing Women's Political Representation: Debates and Innovations in Empirical Research. In: *Femina Politica* 17 (2), 20–29.
- Childs, Sarah / Krook, Mona L., 2009: Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. In: *Government and Opposition* 44, 125–145.
- Childs, Sarah / Campbell, Rosie / Lovenduski, Joni, 2008: The United Kingdom. The „Mother of All Parliaments“: Westminster's Male Face. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 41–54.
- Childs, Sarah / Webb, Paul / Marthaler, Sally, 2010: Constituting and Substantively Representing Women: Applying New Approaches to a UK Case Study. In: *Politics & Gender* 6, 199–223.
- Dahlerup, Drude, 1988: From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. In: *Scandinavian Political Studies* 11, 275–297.
- Dahlerup, Drude, 2006a (Hg.): *Women, Quotas and Politics*, London / New York.
- Dahlerup, Drude, 2006b: Introduction. In: Dies. (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 3–31.
- Dahlerup, Drude, 2006c: Conclusion. In: Dies. (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 293–307.
- Dahlerup, Drude, 2006d: The Story of the Theory of Critical Mass. In: *Politics & Gender* 2, 511–522.
- Dahlerup, Drude, 2018: *Has Democracy Failed Women?*, Cambridge / Malden (MA).
- Dahlerup, Drude / Freidenvall, Lenita, 2010: Judging gender quotas: predictions and results. In: *Policy & Politics* 38, 407–425.
- Davidson-Schmich, Louise K., 2018: Addressing Supply Side Hurdles to Gender-Equal Representation in Germany. In: *Femina Politica* 27 (2), 53–70.
- Devlin, Claire / Elgie, Robert, 2008: The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda. In: *Parliamentary Affairs* 61, 237–254.
- Dingler, Sarah C. / Kroeber, Corinna / Fortin-Rittberger, Jessica, 2019: Do parliaments underrepresent women's policy preferences? Exploring gender equality in policy congruence in 21 European democracies. In: *Journal of European Public Policy* 26, 302–321.
- Dodson, Debra L., 2006: *The Impact of Women in Congress*, Oxford.
- Döring, Hans-Martin, 1997: Anhang: Der Repräsentations-Begriff seit 1800 in Deutschland, England und den USA, untersucht anhand von Fachlexika. In: Gerhard Göhler u. a.: *Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*, Baden-Baden, 476–512.
- Dovi, Suzanne, 2002: Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? In: *American Political Science Review* 96, 729–743.

- Elsässer, Lea / Schäfer, Armin, 2018: Die politische Repräsentation von Frauen und der Umbau des Sozialstaats. In: *Politische Vierteljahresschrift* 59, 659–680.
- Foljanty, Lena, 2012: Quotenregelungen: Herausforderungen angesichts der Komplexität von Diskriminierung. In: *Femina Politica* 21 (2), 37–48.
- Franceschet, Susan / Piscopo, Jennifer M., 2008: Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. In: *Politics & Gender* 4, 393–425.
- Fuchs, Gesine, 2015: Substantielle Repräsentation im Schweizer Parlament: Zum Agenda Setting beruflicher Gleichstellungspolitik 1996–2011. In: *Femina Politica* 24 (1), 73–81.
- Grey, Sandra, 2006: Numbers and Beyond: The Relevance of Critical Mass in Gender Research. In: *Politics & Gender* 2, 492–502.
- Hoecker, Beate, 2011: Politische Repräsentation von Frauen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Vergleich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 50–65.
- Höhm, Daniel, 2020a: When Do Men Represent Women's Interests in Parliament? How the Presence of Women in Parliament Affects the Legislative Behavior of Male Politicians. In: *Swiss Political Science Review* 26, 31–50.
- Höhm, Daniel, 2020b: When Do Female MPs Represent Women's Interests? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women. In: *Political Research Quarterly* 73, 834–847.
- Höhne, Benjamin, 2020: Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51, 105–125.
- Htun, Mala, 2004: Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. In: *Perspectives on Politics* 2, 439–458.
- Inter-Parliamentary Union, o. J.: Global data on national parliaments; <https://data.ipu.org/>, 25.05.2021.
- Kanter, Rosabeth Moss, 1977: Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. In: *American Journal of Sociology* 82, 965–990.
- Kinzig, Silke, 2007: Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem, Wiesbaden.
- Kittilson, Miki C., 2008: Representing Women: The Adoption of Family Leave in Comparative Perspective. In: *The Journal of Politics* 70, 323–334.
- Kroeber, Corinna, 2018: How to measure the substantive representation of traditionally excluded groups in comparative research: a literature review and new data. In: *Representation* 54, 241–259.
- Liebscher, Doris / Naguib, Tarek / Plümecke, Tino / Remus, Juana, 2012: Wege aus der Essentialismusfalle: Überlegungen zu einem postkategorialen Antidiskriminierungsrecht. In: *Kritische Justiz* 45, 204–218.
- Lowande, Kenneth / Ritchie, Melinda / Lauterbach, Erinn, 2019: Descriptive and Substantive Representation in Congress: Evidence from 80,000 Congressional Inquiries. In: *American Journal of Political Science* 63, 644–659.
- Mackay, Fiona, 2008: ‚Thick‘ Conceptions of Substantive Representation: Women, Gender and Political Institutions. In: *Representation* 44, 125–139.
- Mansbridge, Jane, 1999: Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent „Yes“. In: *The Journal of Politics* 61, 628–657.
- Mansbridge, Jane, 2003: Rethinking Representation. In: *American Political Science Review* 97, 515–528.
- Mansbridge, Jane, 2005: Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. In: *Politics & Gender* 1, 622–638.
- Mansbridge, Jane, 2015: Should Workers Represent Workers? In: *Swiss Political Science Review* 21, 261–270.
- Matland, Richard E., 2006: Electoral quotas. Frequency and effectiveness. In: Drude Dahlerup (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 275–292.
- Möllers, Christoph, 2021: Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg. In: *Juristenzeitung* 76, 338–347.

- Murray, Rainbow, 2014: Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All. In: *American Political Science Review* 108, 520–532.
- Phillips, Anne, 1994: Democracy and Representation. Or, why should it matter who our representatives are? In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 34, 63–76.
- Pitkin, Hanna F., 1967: *The Concept of Representation*, Berkeley / Los Angeles.
- Sauer, Birgit, 2011: „Only paradoxes to offer?“ Feministische Demokratie- und Repräsentationstheorie in der „Postdemokratie“. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 40, 125–138.
- Saward, Michael, 2010: *The Representative Claim*, Oxford.
- Schmidt, Gregory D., 2008: Peru. Success under Open List PR: The Election of Women to Congress. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 161–172.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. / Mishler, William, 2005: An Integrated Model of Women’s Representation. In: *The Journal of Politics* 67, 407–428.
- Sineau, Mariette, 2008: France. The Single-Member District System: The Hidden Bonus for Notables. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 83–94.
- Squires, Judith, 2008: The Constitutive Representation of Gender: Extra-Parliamentary Re-Presentations of Gender Relations. In: *Representation* 44, 187–204.
- Tremblay, Manon, 1998: Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada’s 35th Parliament. In: *Canadian Journal of Political Science* 31, 435–465.
- Tremblay, Manon, 2006: The Substantive Representation of Women and PR: Some Reflections on the Role of Surrogate Representation and Critical Mass. In: *Politics & Gender* 2, 502–511.
- Tremblay, Manon, 2007: Electoral Systems and Substantive Representation of Women: A Comparison of Australia, Canada and New Zealand. In: *Commonwealth & Comparative Politics* 45, 278–302.
- Tremblay, Manon, 2008 (Hg.): *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke.
- Wängnerud, Lena, 2009: Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. In: *Annual Review of Political Science* 12, 51–69.
- Weldon, S. Laurel, 2002: Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking. In: *The Journal of Politics* 64, 1153–1174.