



ARBEITSPAPIER

Nr. 2 / 2017

**Gleichstellungskonzepte in den
Verfassungsgebungsprozessen in
Sachsen und Brandenburg**

**Historische Traditionen
oder Parteipolitik?**

Catherina Sachse, Dorothee Riese

Catherina Sachse, Dorothee Riese

Gleichstellungskonzepte in den Verfassungsgebungsprozessen in Sachsen und Brandenburg

Historische Traditionen oder Parteipolitik?

SKLK - Arbeitspapiere

ISSN: 2511-4700

Sächsisches Kompetenzzentrum
Landes- und Kommunalpolitik
c/o Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft
Beethovenstr. 15
04107 Leipzig

info@sklk.de
www.sklk.de

Die Beiträge der SKLK Arbeitspapier-Reihe spiegeln die Meinungen der AutorInnen wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen der Herausgeber.

Zusammenfassung

Wie können Unterschiede zwischen den Verfassungen der neuen Bundesländer nach der Deutschen Einheit trotz gleicher Ausgangsbedingungen erklärt werden? Am Beispiel der Verankerung von Frauen- und Gleichstellungspolitik in Sachsen und Brandenburg in den neuen Landesverfassungen werden zwei konkurrierende Erklärungsansätze überprüft: Entweder lassen sich Politikergebnisse durch gemeinsame Traditionen (Pfadabhängigkeit) erklären, oder sie sind auf unterschiedliche parteipolitische Konstellationen (Parteiendifferenz) zurückzuführen. Anhand der Wahlprogramme, Verfassungsdiskussionen und verabschiedeten Verfassungstexte zeigen wir, dass beide Ansätze einen Beitrag zur Erklärung dieser Prozesse leisten. Während Traditionen in beiden Bundesländern beeinflussten, welche Themen die Parteien adressierten, führten die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse zu unterschiedlichen Verfassungstexten.

How can we explain why constitutions differ? After the German unification, the new *Länder* drafted their own constitutions, departing from the same initial conditions. Using the example of gender equality policies in Saxony and Brandenburg, this article tests two competing explanations. Either the outcomes of the constitutional debates can be explained by common legacies (path dependency) or by party politics (partisan theory). Based on an analysis of manifestos, debates and outcomes, we show that the differences are mainly due to party politics and to a lesser extent influences by common legacies.

Inhalt

Einleitung	5
Erklärungsansätze	6
Parteiendifferenz	6
Pfadabhängigkeit	6
Programmatik der Parteien bei gleicher Tradition	7
Die Diskussion von Gleichstellungskonzepten in den Verfassungsausschüssen	10
Brandenburg	10
Sachsen	12
Traditionen oder Parteipolitik? Gleichstellungspolitik in den Verfassungen im Vergleich	15

Einleitung

Der Umbruch in Ostdeutschland und die Verfassunggebung in den fünf neuen Bundesländern und Berlin bieten für SozialwissenschaftlerInnen die seltene Gelegenheit, unter quasi-Versuchsbedingungen vergleichende Analysen durchzuführen (Lorenz 2013: 30f.). Bei gleichen Rahmenbedingungen und gemeinsamen Traditionen wurden in den neuen Bundesländern in den ersten Landtagen neue Landesverfassungen erarbeitet. Nur die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in diesen Parlamenten unterschieden sich. In Sachsen konnte die CDU aufgrund einer absoluten Mehrheit allein regieren, während die SPD in Brandenburg eine Koalition mit FDP und Bündnis 90 einging.

Zwei alternative theoretische Ansätze zur Entstehung bestimmter rechtlicher Regelungen können so vergleichend angewendet und auf ihre Erklärungskraft hin untersucht werden. Entweder, so die Parteidifferenzhypothese der „Heidelberger Schule“ (Schmidt 2007: 23), ist die Rechtsetzung primär durch parteipolitische Unterschiede geprägt. Für die Prüfung dieser These bieten sich Sachsen (CDU-regiert) und Brandenburg (Regierungskoalition geführt durch die SPD) an. Oder politische Entscheidungen lassen sich, so die These der Pfadabhängigkeit, durch einmal eingeschlagene Wege erklären, von denen nicht mehr ohne weiteres abgewichen werden kann. In diesem Falle sollte ein Beharren aller Parteien auf der Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau, der gleichen Teilhabe der Frau am Arbeitsleben, der verfassungsrechtlichen Verankerung gleicher Bezahlung (Filser 1977: 74ff.) und der Schaffung von Rahmenbedingungen durch den Staat (bspw. flächendeckende Kinderbetreuung) beobachtbar sein. Welche der beiden theoretischen Erwartungen zutrifft, wird für die Verfassungsdiskussion in Sachsen und Brandenburg untersucht.

Der erste Abschnitt erläutert kurz die beiden theoretischen Ansätze, um anschließend die Verfassunggebungsprozesse in Brandenburg und Sachsen mit Blick auf Frauen- und Gleichstellungspolitik vergleichend zu analysieren. Dabei wird zunächst die Parteiprogrammatik der SPD und CDU betrachtet,¹ ohne deren Zustimmung in beiden Fällen die notwendige Zweidrittelmehrheit nicht zustande gekommen wäre. So können programmatische Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert werden und überprüft werden, inwiefern diese sich jeweils in den Ergebnissen der Verfassungsdiskussionen niederschlugen.

¹ Eine Analyse der anderen Parteien in den jeweiligen Landtagen bzw. der Koalitionspartner wäre von Interesse, um Abstimmungsprozesse und Diskussionen detaillierter nachvollziehen zu können. Als mächtigste Vetospieler scheinen uns SPD und CDU aber prioritär. Im Rahmen der Analyse der Diskussionsprozesse werden dann auch andere Parteien einbezogen, wo sie für die Entstehung der abschließenden Texte eine Rolle spielen.

Erklärungsansätze

Parteiendifferenz

Der Parteienwettbewerb ist die Grundlage der Parteiendemokratie. Die Parteiendifferenzhypothese stellt diesen Umstand in den Mittelpunkt ihrer Erklärung. Sie geht davon aus, dass sich die Ergebnisse politischer Prozesse je nach parteipolitischer Orientierung der jeweiligen Regierungsmehrheit unterscheiden (Schmidt, Ostheim 2007: 51). Entsprechend können politische Entscheidungen durch programmatische Positionen der Parteien erklärt werden. Die These wurde insbesondere in der Wohlfahrtsstaatsforschung stark gemacht und zur Erklärung von Unterschieden der Politik linker und rechter Regierungen herangezogen (Schmidt, Ostheim 2007). So bietet sich die These für die Untersuchung der beiden Fälle (CDU- bzw. SPD-geführte Regierung) an.

In der von Parteienkonkurrenz geprägten Bundesrepublik Deutschland (Decker 2011: 104f.) kann davon ausgegangen werden, dass konkrete Unterschiede zwischen den Parteien bestehen, die Gegenstand der parteipolitischen Konkurrenz sind. Zu prüfen ist, ob sich diese Unterschiede auch in je nach parteipolitischer Mehrheit variierenden Politikergebnissen niederschlagen. Für den hier diskutierten Gegenstand lässt sich aufgrund der Parteiendifferenzthese die Annahme formulieren, dass zwischen Brandenburg und Sachsen wegen der unterschiedlichen parteipolitischen Konstellationen tatsächlich auch unterschiedliche Ergebnisse der Verfassungsdiskussionen zu beobachten sind. Zwar war in beiden Ländern eine Zweidrittelmehrheit notwendig, die sich ohne Zustimmung beider Parteien nicht erreichen ließ, doch war in einem Fall (Sachsen) die CDU maßgeblicher Agendasetzer, im anderen Fall (Brandenburg) die SPD.

Pfadabhängigkeit

Das Pfadabhängigkeitstheorem geht im Gegensatz dazu davon aus, dass Denkweisen, Routinen und Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden, auch noch in der Gegenwart ihre Wirkung zeigen und Handlungsalternativen einschränken. Ausgehend von dieser Annahme wird die Historizität von Institutionen, wie bspw. der Familie, hervorgehoben (Beyer 2006: 12). Der Ansatz geht davon aus, dass „Akteure in handlungsleitende institutionelle Strukturen“ eingebettet sind (Zuber, Kaiser 2015: 311). Diese prägen, welche Handlungsoptionen Akteure überhaupt in Erwägung ziehen (können). Ihre politischen Vorstellungen und Ziele sind nicht unveränderlich und von außen gegeben, sondern werden durch Institutionen und Erfahrung geprägt (March,

Olsen 1984: 739). Für die Gleichstellungskonzepte in den Verfassungsdiskussionen würde dies bedeuten, dass die politischen Akteure unabhängig von der Parteizugehörigkeit durch Erfahrungen und die Institutionen in der DDR geprägt sind und von diesen nicht abweichen.

Im Gegensatz zu dieser kulturalistischen Konzeption von Pfadabhängigkeit bestehen ökonomisch inspirierte Vorstellungen. Diese betonen, dass der Nutzen einer Institution für die beteiligten AkteurInnen steigt, je länger sie besteht. Diese sogenannten „increasing returns“ können laut Pierson als selbstverstärkende Prozesse verstanden werden (Pierson 2000: 251). So werden Pfadabweichungen oder -wechsel unwahrscheinlich oder unmöglich (Beyer 2006: 12, 15). Diese Lesart begründet die Vermutung, dass von institutionalisierten Regeln primär deshalb nicht abgewichen wird (oder werden kann), weil die Kosten zu hoch sind, und nicht, weil Alternativen nicht denkbar sind.

Die beiden Konzepte, Parteiendifferenz und Pfadabhängigkeit, liefern konkurrierende Annahmen zur Erklärung der Gleichstellungspolitik der neuen Länder: Entweder wurde diese durch unterschiedliche Regierungskonstellationen oder durch die gemeinsame Tradition der DDR-Gleichstellungspolitik geprägt. Im Sinne der Parteiendifferenzthese können also parteipolitisch bedingte Unterschiede der Gleichstellungspolitiken im CDU-geführten Sachsen und im SPD-geführten Brandenburg erwartet werden. Die Pfadabhängigkeitsthese hingegen lässt ähnliche Politikergebnisse erwarten, die primär von der gemeinsamen Tradition (DDR-Recht) beeinflusst werden.

Programmatik der Parteien bei gleicher Tradition

Die Positionen der größten Parteien lassen sich am klarsten anhand ihrer Wahlprogramme untersuchen, die für drei der vier Parteiverbände vorliegen. Da das Wahlprogramm der CDU Brandenburg nicht archiviert wurde,² werden deren Positionen durch Programmdebatten im Brandenburger Landtag und dem dortigen Verfassungsausschuss erfasst.

Die Wahlprogramme von SPD und CDU in Sachsen und Brandenburg bezogen unterschiedlich Position zu gleichstellungs- und frauenpolitischen Fragestellungen. In

2 Obwohl das Wahlprogramm laut einem im Bundesarchiv verfügbaren Wahlstrategiepapier der CDU in einer Auflage von 10.000 Stück gedruckt werden sollte, wurde es offenbar nicht archiviert. Weder Anfragen und Recherchen bei Institutionen (Bibliotheken, Landeszentrale für politische Bildung Brandenburg, CDU Brandenburg, Landtagsarchiv Brandenburg, Archiv der Konrad Adenauer Stiftung und Bundesarchiv, Landeswahlleiter Brandenburg) noch Anfragen bei damals politisch aktiven Privatpersonen waren erfolgreich. Auch in einer wissenschaftlichen Publikation zu Landtagswahlen in der Bundesrepublik ist für Brandenburg 1990 kein Wahlprogramm der CDU aufgeführt (Bräuninger, Debus 2012: 210).

keinem erfolgte eine klare Abgrenzung der Begriffe Gleichberechtigung und Gleichstellung. Die sächsische CDU fasste das Thema vor allem familien- und sozialpolitisch. Die SPD-Wahlprogramme adressierten es explizit als Gleichstellungspolitik mit einem starken Fokus auf die Arbeitstätigkeit der Frau. Die Bedeutung des Themenfeldes scheint, gemessen an Stellung und Umfang der Aussagen in den Wahlprogrammen, für die SPD höher gewesen zu sein. Bei ihr finden sich deutlich detailliertere Ausführungen und Vorschläge für konkrete Maßnahmen als im CDU-Wahlprogramm.

Auch inhaltlich lassen sich Unterschiede feststellen. Während die SPD in beiden Bundesländern für die Beibehaltung der Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch plädierte, thematisierte die CDU diese Frage nicht im Wahlprogramm. Die CDU (Sachsen) sah die „politische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann“ (CDU Landesverband Sachsen 1990: 17) als Ziel vor, blieb aber bezüglich dessen Umsetzung unkonkret. Das Konzept der SPD hingegen umfasste mehr konkrete Maßnahmenvorschläge, die explizit politische Interventionen vorsahen.

Zwischen den Landeswahlprogrammen derselben Parteien in den beiden Bundesländern lassen sich nur geringfügige inhaltliche Unterschiede finden. So variierte bspw. bei der SPD die geplante Form der Verrechtlichung gleichstellungs- und frauenpolitischer Maßnahmen (Verfassung in Brandenburg, Gesetz in Sachsen). Insbesondere der in den jeweiligen Wahlprogrammen explizit benannte vorgesehene Zuschnitt von Ministerien (Arbeit und Frauen in Brandenburg, Frauen in Sachsen) ist bemerkenswert: Zwar wurde in beiden Konzepten ein Schwerpunkt auf Frauenpolitik gelegt, indem explizit ein Ministerium dafür zuständig sein sollte. Während jedoch in Sachsen ein Ministerium ausschließlich für diese Belange angedacht war, stellt die Brandenburger SPD den Zusammenhang zwischen Arbeit und Gleichstellung explizit her, indem sie ein „Ministerium für Arbeit und Frauen“ (SPD 1990: 9) plante und unter dem Programmpunkt „Aktive Gleichstellungspolitik“ festhielt: „Zur Gleichberechtigung gehört vor allem die Absicherung der Erwerbstätigkeit der Frauen“ (ebd.: 8). Damit wird deutlich, dass Gleichstellung primär als Frage der Arbeitsmarktintegration gesehen wurde, womit das Spektrum gleichstellungs- und frauenpolitischer Maßnahmen eingegrenzt wurde. Insgesamt waren die vorgeschlagenen Maßnahmen der Brandenburger und der sächsischen SPD jedoch sehr ähnlich (flächendeckende Einführung von Gleichstellungsbeauftragten und -stellen, Förderung der Erwerbstätigkeit durch Kinderbetreuung, Weiterbildung, Beibehaltung der Fristenlösung).

*Tabelle 1:
Frauen- und gleichstellungspolitische Positionen in den Wahlprogrammen der Parteien 1990*

Brandenburg		Sachsen	
CDU	SPD	CDU	SPD
<ul style="list-style-type: none"> · Förderung der Familie/ Ehe (nicht Lebensgemeinschaften) · keine Fristenlösung, Schutz des Lebens · Gleichheit der Geschlechter 	<ul style="list-style-type: none"> · Erwerbstätigkeit · Kinderbetreuung · Weiterbildung · Paritätisch besetzte Personalauswahlgremien · Gleichstellungsbeauftragte · Ministerium für Arbeit und Frauen · Fristenlösung beibehalten · Frauenprojekte in Kultur, Bildung, Soziales 	<ul style="list-style-type: none"> · Förderung Alleinerziehender/-stehender · Familienarbeit finanziell würdigen: Erziehungsgeld für Mutter oder Vater bei häuslicher Pflege des Kindes · „politische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann“ 	<ul style="list-style-type: none"> · Kinderbetreuung · Frauenministerium · Gleichstellungsbeauftragte · Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen (Umschulung/ Weiterbildung, steuerliche Anreize zur Frauenförderung für Unternehmen, Beteiligung Arbeitnehmervertretungen) · Fristenlösung beibehalten, zugleich Förderung für Schwangere

Quelle: Eigene Darstellung der programmatischen Positionen auf Grundlage der Landtagswahlprogramme 1990. Aufgeführt sind Punkte, die explizit in den Wahlprogrammen benannt wurden. Positionen der CDU Brandenburg sind aus Debattenbeiträgen abgeleitet (s. FN 1).

Die CDU Brandenburg identifizierte in einem Strategiepapier explizit „Frauenförderung“ als ein konkretes Wahlkampfthema neben bspw. Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft und Sport. Hier wurde auch zwischen Frauenförderung und Familienpolitik, die als eigener Punkt („Jugend/Familie“) auftauchte, differenziert (CDU Brandenburg 1990: 3). Dies scheint ein Unterschied zur CDU Sachsen zu sein, die das Thema primär familienpolitisch betrachtete.

Insgesamt sind parteipolitische Trennlinien zwischen SPD und CDU am Beispiel der programmatischen Positionen gut erkennbar. Dennoch sollte auf die Analyse des Einflusses historischer Pfade auf die Parteiprogrammatiken nicht vorschnell verzichtet werden. Denn obwohl die konkreten Maßnahmen und Zielsetzungen parteipolitische Unterschiede offenbaren, sind ebenso DDR-Traditionen erkennbar. So versprach bspw. die SPD in beiden Bundesländern eine Fristenlösung, wie sie aus dem System der DDR bekannt war, auf der gesamten Bundesebene durchzusetzen, und wollte damit explizit eine Institution der DDR in bundesdeutsches Recht übernehmen. Zudem wird deutlich, dass die SPD Gleichstellung stärker auf den Arbeitsmarkt bezog (insbesondere die Brandenburger SPD), während auf Bundesebene familien- und sozialpolitische Aspekte stärker in den Fokus gerückt wurden. Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung der

Gleichstellungspolitik im Vergleich zur Bundesebene kann als Einfluss historischer Pfade interpretiert werden, da der Gleichstellungsansatz in der DDR zentral auf der Arbeitstätigkeit der Frau basierte (Filser 1977: 76): Gleichstellung wurde ganz maßgeblich durch die Werkstätigkeit der Frauen definiert.

Die Diskussion von Gleichstellungskonzepten in den Verfassungsausschüssen

In Sachsen errang die CDU bei den Wahlen im Herbst 1990 mit 53,8 Prozent der Zweitstimmen die absolute Mehrheit und konnte somit allein regieren (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen o.J.). In Brandenburg wurde die SPD zwar stärkste Kraft, erreichte jedoch keine eigene Mehrheit (Landeswahlleiter Brandenburg 2016). Sie ging daher mit Bündnis 90 und der FDP eine Koalition ein. Folglich war die CDU in Sachsen deutlich weniger auf Kompromisse und Kooperationen angewiesen als die SPD in Brandenburg. Dies schlug sich in unterschiedlich starken Vorgaben für die Verabschiedung der Verfassungen nieder. Während in Sachsen lediglich eine Zweidrittelmehrheit im Parlament vorgesehen wurde, verpflichtete sich der Landtag in Brandenburg frühzeitig einstimmig bei nur einer Enthaltung, zusätzlich zur Zweidrittelmehrheit im Landtag ein Referendum über die auszuarbeitende Verfassung abzuhalten (Lorenz 2013: 173 ff., 205). In beiden Bundesländern wurden Verfassungsentwürfe jeweils in einem Verfassungsausschuss diskutiert. Anhand dieser Diskussionen wird im Folgenden nachgezeichnet, welche gleichstellungspolitischen Fragen thematisiert wurden, welche Konflikte sich dabei ergaben und wie diese aufgelöst wurden.

Brandenburg

In welcher Form und welchem Umfang gleichstellungspolitische Aspekte in die Verfassung aufgenommen werden sollten, war in der Ausschlussdiskussion umstritten. Grundsätzlich wurde die Einführung des auf die Gleichheit der Geschlechter bezogenen dritten Absatzes des Artikels 12, der unterschiedliche Gleichheitspostulate beinhaltete, nicht in Frage gestellt.³ Über dieses Postulat hinausgehende Vorschläge, die den Artikel 12 hinsichtlich der Gleichstellungspolitik inhaltlich verändert hätten, waren jedoch nicht konsens- bzw. mehrheitsfähig. Hierbei handelte es sich unter anderem um Vorschläge

³ Umstrittener war der Absatz 4, der das Land in die Pflicht nehmen sollte, für die „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen“.

für die Ergänzung eines Rechts auf selbstbestimmte Sexualität, die strafrechtliche Verfolgung von Gewalt in der Ehe, die Unantastbarkeit der sexuellen Würde der Frau sowie die Fassung von „Vermarktung und Erniedrigung der Frau“ als Verletzung der Menschenwürde (Verwaltung des Landtages Brandenburg 1993a: 87). Demgegenüber einigten sich die Ausschussmitglieder recht schnell auf den Wortlaut des Artikels 26 „Ehe, Familie und Lebensgemeinschaften“, dessen Überschrift nach Abstimmung um den Begriff der Lebensgemeinschaft erweitert wurde. Der nachträgliche Antrag der CDU auf Streichung dieses Begriffes wurde von den anderen Parteien entschieden abgelehnt. Argumente für die Beibehaltung des Begriffes der „Lebensgemeinschaft“ waren dabei zum Beispiel die Etablierung neuer Beziehungsformen neben der Ehe (Bündnis 90) sowie die Akzeptanz jeder Form des Zusammenlebens (FDP). Die besondere Erwähnung der Mutter in Abschnitt 1 erklärte der Abgeordnete Gustav Just (SPD) auf Nachfrage damit, dass es Dinge gäbe, bei denen Väter nicht im gleichen Maße berücksichtigt werden müssten (Mutterkuren, Mutterschutz etc.; Verwaltung des Landtages Brandenburg 1993a: 254).

Viel Diskussionsbedarf bestand bezüglich des Schwangerschaftsabbruchs bzw. des Schutzes des ungeborenen Lebens. Im Verfassungsentwurf noch als eigenständiger Artikel vorhanden, wurde dieser letzten Endes durch den Abschnitt 3 in den Artikel 8 über das „Recht auf Leben“ integriert. Die im Entwurf zunächst vorgesehene Aufforderung, sich auf Bundesebene für eine Umsetzung der Fristenlösung einzusetzen, wurde letztlich nicht übernommen. In der Diskussion vertrat der Abgeordnete Manfred Walther (CDU) einerseits die Position, dass der Staat sich dem Schutz des ungeborenen Lebens zu verpflichten habe, und andererseits, dass Aufträge bezüglich des § 218 StGB in der Landesverfassung deplatziert wären (Verwaltung des Landtages Brandenburg 1993a: 351). Dementgegen stellten SPD und PDS Anträge, die die Formulierung eines Rechts auf eine selbstbestimmte Schwangerschaft enthielten. Neben dem Recht auf Selbstbestimmung sowie Aufklärung, Beratung und soziale Hilfe hinsichtlich des Schwangerschaftsabbruchs wurde die Regelung der Fristenlösung, wie in der DDR praktiziert, diskutiert. Diesbezüglich war jedoch auch die SPD parteiintern uneinig. Erörtert wurde, ob Frauen in der DDR leichtfertig mit dem Schwangerschaftsabbruch umgegangen seien (Verwaltung des Landtages Brandenburg 1993a: 567). Die Diskussion wurde mit dem Satz beendet: „Für den Schutz des ungeborenen Lebens ist insbesondere durch umfassende Aufklärung, kostenlose Beratung und soziale Hilfe zu sorgen“ (Verfassung des Landes Brandenburg 2015 Artikel 8 Absatz 3). Ein größerer Konsens war aufgrund erheblicher parteipolitischer Differenzen nicht möglich.

Ein weiterer Diskussionspunkt ergab sich durch den Antrag der PDS, einen neuen Absatz in Artikel 27 hinzuzufügen. Dieser sollte einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz begründen und wurde hinsichtlich der Finanzierbarkeit zwischen SPD und PDS heftig diskutiert (Verwaltung des Landtages Brandenburg 1993b: 588 f., 842). Der Ausschuss einigte sich letztlich auf eine abgeschwächte Formulierung, die die konkrete Ausgestaltung des Anspruchs in einem Gesetz vorsah.

Im Ergebnis sieht der Artikel 27 des Weiteren im zweiten Absatz das Recht und die Pflicht zur Erziehung der Kinder durch beide Elternteile (Verfassung des Landes Brandenburg 2015) vor. Die Erwerbstätigkeit fand in Artikel 48 zusätzliche Erwähnung. Dabei schrieb der zweite Satz des dritten Absatzes den Anspruch auf die gleiche Vergütung bei gleicher Leistung zwischen Frau und Mann fest (Verfassung des Landes Brandenburg 2015).

Sachsen

Eine Verfassungskommission arbeitete in Sachsen auf der Grundlage eines Entwurfs von Verfassungsrechtlern und Politikern, der von CDU und FDP in überarbeiteter Form als Diskussionsgrundlage eingebracht worden war.⁴ Im ersten Abschnitt der Verfassung des Freistaates Sachsen werden die Grundlagen des Staates benannt. Artikel 8 schreibt unter anderem Gleichstellung von Frauen und Männern fest: „Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes“ (Verfassung des Freistaates Sachsen 2013). Die konkrete Formulierung war umstritten. Der Abgeordnete Schiemann (CDU) schlug gar als Mitglied der Sächsischen Verfassungskommission eine komplette Streichung des Artikels 8 vor (Schimpff, Rühmann 1997: 86). Diskutiert wurde darüber hinaus ein Antrag von Bündnis 90. Dieser forderte eine Quote von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst als auch in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Beratungsorganen (ebd.: 229). Der Antrag des Bündnis90 wurde im Ausschuss mehrheitlich abgelehnt, wobei mit dem Abgeordneten Lehner ein Mitglied der Regierungsfraktion zwar seine inhaltliche Zustimmung bekundete, eine Regelung jedoch für nicht sinnvoll hielt, da sie Bereiche ausschließen, die nicht explizit genannt sind. Der CDU-Abgeordnete Krone hingegen lehnte die Regelung ab und wollte stattdessen eine Gleichbehandlung entsprechend der Fähigkeiten (ebd.: 230).

Wie aus den Ausschussprotokollen der Sächsischen Verfassungskommission hervorgeht, fanden auf vielen Klausurtagungen intensive Diskussionen statt. Die Intensität

4 Sogenannter „Gohrischer Entwurf“, benannt nach dem Tagungsort der Kommission.

dieser Diskussionen verdeutlicht die damaligen konträren Parteipositionen hinsichtlich der Stellung der Frau, insbesondere mit Blick auf den Schwangerschaftsabbruch (Schimpff, Rühmann 1997: 180, 211, 577). Ein im Gohrischer Entwurf noch unter Artikel 15 (Recht auf Leben) gefasster Artikel 8a sollte auf Vorschlag des Abgeordneten Bernd Kunzmann (SPD) das unterschiedliche Recht auf Abtreibung in der Bundesrepublik und der DDR thematisieren. Der Abgeordnete Hans Heinz Lehnert (CDU) entfachte in der Verfassungskommission eine heftige Debatte mit seiner Forderung, die Formulierung „Abtreibung ist Mord“ aufzunehmen (ebd.: 116). In der Forderung der Abgeordneten Ralf Donner (Bündnis 90) und Bernd Kunzmann (SPD), den Zusatz „Selbstbestimmung“ aufzunehmen, sahen die Abgeordneten der Regierungspartei den Wunsch, ein Recht der Frau auf Abtreibung festzuschreiben, das es ihrer Ansicht nach nicht geben sollte. Der Abgeordnete Hans Heinz Lehnert (CDU) betonte, dass er gegen jede Formulierung sei, die eine selbstbestimmte Entscheidung der Frau diesbezüglich vorsehe (ebd.: 116; 119f.). Der Abgeordnete Bernd Kunzmann (SPD) betonte jedoch, dass die Verfassung sich hierzu äußern müsse, da das geltende Abtreibungsrecht in der Bundesrepublik seit der Wiedervereinigung nicht einheitlich sei (ebd.: 119). Minister Heitmann versuchte, einen Konsens zu formulieren: „Das Land hat die Pflicht nach seinen Kräften die Bedingungen zu schaffen, unter denen Frauen auch in Konfliktfällen ungeborenes Leben austragen können.“ (ebd.: 120 f.) Der Abgeordnete Bernd Kunzmann (SPD) sah darin jedoch weder die geforderte „Selbstbestimmung“ noch die Streichung einer Strafandrohung (ebd.: 121). Auch der Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Familien und Frauen sowie die Parlamentarische Staatssekretärin für Gleichstellung von Frau und Mann, Friederike de Haas, gaben jeweils eine Stellungnahme ab. Der Sozialausschuss verwies auf die „Problematik des § 218“ StGB und bat um eine Einarbeitung (ebd.: 194). Die Staatssekretärin ergänzte, dass die landesrechtlichen Regelungen mit denen des Bundes übereinzustimmen hätten, und sprach sich für die Aufnahme des Artikels 8 und dessen Auftrags zu „aktiver Gleichstellungspolitik“ aus (ebd.: 211). Abgeordnete der SPD, des Bündnis 90, der FDP und der Linke Liste (LL)/PDS forderten die Streichung des Artikels 8a (Schutz ungeborenen Lebens/ selbstbestimmte Schwangerschaft), weil keine Einigung möglich war (ebd.: 390 f.). Um eine Einigung zu erzielen, wurde mit Billigung Schiemanns (CDU) der Artikel 8a wieder aus dem Entwurf der Landesverfassung Sachsens gestrichen. An diesen Beispielen wird deutlich, dass man sich in Sachsen in diesem Politikfeld auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigte, der letztlich durch die CDU definiert war.

Auch bezüglich des Artikels 22 „Schutz von Ehe und Familie“ traten Konflikte zwischen den Parteien des Sächsischen Verfassungs- und Rechtsausschusses auf. Dabei vertraten die Abgeordneten der CDU den Standpunkt, dass eheliche und nichteheliche

Lebensgemeinschaften keine Gleichbehandlung bezüglich des Schutzes erfahren sollten. Lebensgemeinschaften wurden im Ergebnis nicht mit der Ehe gleichgestellt, obwohl die Formulierung in Art. 22(2) für Lebensgemeinschaften offen ist. Sie ist jedoch nur dann offen für Lebensgemeinschaften, wenn Kinder erzogen werden – für Lebensgemeinschaften ohne Kinder ist keine Gleichstellung vorgesehen.

Im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter forderten die Abgeordneten Donner (Bündnis 90) und Schwarz (SPD) den Absatz 4 des Artikels 22 von „jede Mutter“ in „wer Kinder erzieht“ zu ändern (Schimpff, Rühmann 1997: 426). Diese Forderungen wurden letzten Endes jedoch nicht berücksichtigt. In der beschlossenen Fassung benennt der Artikel 22 in Absatz 3, dass die Erziehung und Pflege der Kinder sowohl Recht als auch Pflicht beider Elternteile ist, hingegen in Absatz 5 nur der Mutter der Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft zugesprochen wird (Verfassung des Freistaates Sachsen 1992 Art. 22).

Im zweiten Abschnitt der Sächsischen Landesverfassung: „Die Grundrechte“ ist die Gleichheit vor dem Gesetz durch den Artikel 18 verankert: „(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ (Verfassung des Freistaates Sachsen). In der Diskussion dieses Artikels brachten Bündnis 90 sowie die LL/PDS eine Forderung ein, die bei Beschluss der Gleichstellungspolitik eine neue Richtung gegeben hätte. Im Sinne der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern und zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten forderten sie eine vorübergehende rechtliche Bevorzugung der Frau. Da jedoch kein Konsens gefunden wurde, kam es diesbezüglich zu keiner Änderung des Artikelentwurfs.

*Tabelle 2:
Verabschiedete Formulierungen zu Frauen- und Gleichstellungspolitik in Sachsen und Brandenburg*

Brandenburg	Sachsen
<p><i>Artikel 12 Gleichheit</i> [...] (2) Niemand darf wegen [...] des Geschlechts [...] bevorzugt oder benachteiligt werden. (3) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, für die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung durch wirksame Maßnahmen zu sorgen. [...]</p>	<p><i>Artikel 8 Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern</i> Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes. <i>Artikel 18 Gleichheitsgrundsatz</i> (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes [...] benachteiligt oder bevorzugt werden.</p>

Brandenburg	Sachsen
<p><i>Artikel 26 Ehe, Familie und Lebensgemeinschaften</i></p> <p>(1) Ehe und Familie sind durch das Gemeinwesen zu schützen und zu fördern. Besondere Fürsorge wird Müttern, Alleinerziehenden und kinderreichen Familien sowie Familien mit behinderten Angehörigen zuteil.</p> <p>(2) Die Schutzbedürftigkeit anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften wird anerkannt.</p> <p>(3) Wer in Ehe, Familie oder einer anderen Lebensgemeinschaft psychische oder physische Gewalt erleidet, hat Anspruch auf Hilfe und Schutz des Gemeinwesens.</p> <p>(4) Die Hausarbeit, die Erziehung der Kinder, die häusliche Pflege Bedürftiger und die Berufsarbeit werden gleichgeachtet.</p> <p><i>Artikel 27 Schutz und Erziehung von Kindern und Jugendlichen</i></p> <p>(7) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Kindertagesstätte.</p> <p><i>Artikel 48 Arbeit</i></p> <p>(3) [...] Männer und Frauen haben Anspruch auf gleiche Vergütung bei gleichwertiger Arbeit. [...]</p>	<p><i>Artikel 22 Schutz von Ehe und Familie</i></p> <p>(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz des Landes.</p> <p>(2) Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfsbedürftige sorgt, verdient Förderung und Entlastung.</p> <p>(3) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuerst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht das Land.</p> <p>(4) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.</p> <p>(5) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.</p>

Quellen: Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992

Traditionen oder Parteipolitik? Gleichstellungspolitik in den Verfassungen im Vergleich

Die Gleichstellung von Mann und Frau wurde in beiden Verfassungsgebungsprozessen thematisiert und in unterschiedlicher Form in die jeweilige Verfassung aufgenommen. Beide Verfassungen etablierten den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau, ein Verbot der Benachteiligung aufgrund des Geschlechts, einen Gleichstellungsauftrag des Landes sowie den besonderen Schutz von Ehe und Familie. Die Landesverfassung in Brandenburg trifft umfassendere Regelungen zur Gleichstellung, beispielsweise zur gleichen Bezahlung von Mann und Frau und zum Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung als die sächsische. Auch die explizite Nennung anderer „auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften“ findet sich nur in der Brandenburgischen Verfassung. Es lässt sich daher die These bestätigen, dass sich parteipolitische Unterschiede auch in unterschiedlichen Politikergebnissen niederschlagen. Ergebnisse meinen hier nicht not-

wendig greifbare Effekte: Die faktische rechtliche Stellung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften mag sich zwischen den Bundesländern wenig unterscheiden, auch wenn sie nur in der Brandenburgischen Verfassung explizit benannt sind. So ging es in den Verfassungsgebungsprozessen auch um symbolische Unterschiede, die ein konkretes Werteverständnis ausdrücken und als Identifikationspunkte fungieren. Der Entstehungs- und Diskussionsprozess untermauert dies: Der größte Konflikt wurde in beiden Ländern bezüglich der Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch ausgetragen. Doch auch Fragen nach dem Status der Ehe (bzw. anderen Formen der Lebensgemeinschaft), der Familie und Gleichstellung am Arbeitsplatz (bspw. Vorschläge zu Quoren) wurden teilweise sehr kontrovers diskutiert. Die meisten dieser Konflikte folgten einer klaren parteipolitischen Logik: Während die CDU Gleichstellungsfragen vor allem aus einer familienpolitischen Perspektive betrachtete, fokussierte die SPD stärker das Arbeitsleben (gleiche Bezahlung; Anspruch auf Kinderbetreuung). In der Frage des Schwangerschaftsabbruchs bestehen ebenfalls parteipolitische Unterschiede: Während die CDU ihre Argumentation auf das Recht auf Leben des (ungeborenen) Kindes aufbaute, betonte die SPD das Selbstbestimmungsrecht der Frau.

Die Parteiendifferenzthese eignet sich daher gut, um die graduellen Unterschiede zwischen dem CDU-regierten Sachsen und dem SPD-dominierten Brandenburg zu erklären. So variierten nicht nur die Positionen im Wahlkampf und der Debatte in Parlamenten und Ausschüssen, sondern es konnten auch in den verfassungsrechtlichen Ergebnissen Unterschiede identifiziert werden. Jedoch lässt sich am Beispiel der Diskussion um die Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch verdeutlichen, dass Parteiendifferenz allein zur Erklärung nicht ausreicht. Sie muss ergänzt werden um eine Analyse der Mehrheits- und Kräfteverhältnisse und Selbstbindung der AkteurInnen. So war einerseits der Handlungsspielraum durch das Bundesrecht eingegrenzt. Andererseits führte auch die Selbstbindung an eine möglichst breite Konsensbildung in Brandenburg (Lorenz 2013) zu Kompromissen zugunsten der CDU, obwohl rechnerisch ohne sie mit den anderen Parteien eine Mehrheit möglich gewesen wäre.

Auch die Pfadabhängigkeitsthese kann in Teilen zur Erklärung beitragen. So finden sich in der Debatte durchaus Bezüge auf das in der DDR bereits etablierte Fristenmodell, das auch auf Bundesebene durchgesetzt werden sollte (SPD). Zwar forderte beispielsweise auch die Bundes-SPD in ihrem Grundsatzprogramm von 1989 allgemein, Schwangerschaftsabbrüche nicht als strafrechtliches Problem zu thematisieren (SPD 1989: 22), der explizite Bezug zur Fristenregelung, sowohl in den Wahlprogrammen als auch in der Diskussion, macht die Prägung parteipolitischer Forderungen durch Traditionen deutlich. Die Tatsache, dass Gleichstellung in beiden Ländern als Landesaufgabe begriffen wurde und hier eine aktive und zentrale Rolle des Staates vorgesehen wurde,

kann ebenso als pfadabhängige Entwicklung verstanden werden, wie der besonders starke Fokus der SPD auf Arbeitsmarktpolitik als zentralem Hebel der Gleichstellungs- bzw. Frauenpolitik und die exklusive Betonung staatlich bereitgestellter Kinderbetreuung. Dies sind zugleich ostdeutsche Spezifika, die sich nicht im selben Ausmaß im Bundesprogramm wiederfinden (vgl. SPD 1990). Institutionalisierte Vorstellungen prägen somit die politische Kultur und die Handlungsoptionen der Akteure. Doch auch die Rahmenbedingungen prägten die Möglichkeiten. Beispielsweise war die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt nicht zuletzt auch daher wichtig, weil den privaten Haushalten oft materielle Probleme durch das Ausscheiden von Frauen aus dem Arbeitsmarkt entstanden und zugleich die Kosten für den Staat stiegen. Diese Lesart der Kosten einer Nichtintegration von Frauen in den Arbeitsmarkt knüpft an das ökonomische Modell von Pfadabhängigkeit an, welches auf die Kosten eines Abweichens institutionalisierter Praktiken abstellt. Dementsprechend wäre es weniger die kulturelle Verankerung der Arbeitstätigkeit der Frau als vielmehr die wirtschaftlichen Effekte, sowohl für die BürgerInnen als auch den Staat, die erklären können, warum die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt in beiden Fällen eine wichtige Rolle spielte.

Nichtsdestotrotz kann die Parteiendifferenzthese als Erklärungsansatz stärkere Geltung beanspruchen. Ausschlaggebend für die Verfassungsergebnisse waren die Parteidifferenzen, die lediglich durch die Traditionen der DDR moderiert oder konkretisiert wurden.

Literatur

- Beyer, J. 2006: Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- CDU Landesverband Sachsen 1990: Wahlplattform der CDU Sachsen vom 1.9.1990: Sachsen unsere Heimat – Deutschland unser Vaterland – Europa unsere Zukunft. Dresden: Konrad Adenauer Stiftung.
- CDU Landesverband Brandenburg 1990: Konzeption für den Wahlkampf zur Landtagswahl am 14.10.1990. BArch SGY 29/77.
- Bräuninger, T. / Debus, M. 2012: Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern. Wiesbaden: VS.
- Filser, F. 1977: Die Frau in der Gesellschaft. Stuttgart: Pilipp Reclam jr.
- Landeswahlleiter Brandenburg 2016: Zusammensetzung des Landtages Brandenburg seit 1990, abgerufen von <http://www.wahlen.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.313159.de> (29.11.2016).
- Lorenz, A. 2013: Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin. Wiesbaden: Springer VS.
- Magin, R. 2011: Die geringere Hälfte. Erscheinungsformen, Entwicklungen und Ursachen der Unterrepräsentation von Frauen in deutschen Parlamenten. Berlin: LIT Verlag.

- March, J. G. / Olsen, J. P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78. Jg., Heft 3, 734-749.
- Niedermayer, O. 2007: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems. In: F. Decker / V. Neu (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*. Wiesbaden: VS, 114-135.
- Pierson, P. 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94. Jg., Heft 2, 251-267.
- Schimpff, V. / Rühmann, J. (Hg.) 1997: Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung des Freistaats Sachsen. Materialien und Studien des sächsischen Landtags Band 1. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Schmidt, M. G. / Ostheim, T. 2007: Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: M. G. Schmidt / T. Ostheim / N. A. Siegel / R. Zohlhöfer (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: VS, 51-62.
- SPD Sachsen 1990: Uns geht's um Sachsen. Regierungsprogramm der SPD für die Wahlen zum sächsischen Landtag.
- SPD 1989: Berliner Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin, geändert auf dem Parteitag in Leipzig am 17.04.1998, abgerufen von www.spd.de/partei/grundsatzprogramm/ (13.12.2016).
- SPD-Landesverband Brandenburg 1990: Zukunft für Brandenburg. Sozialdemokratisches Programm zu Landtagswahl 1990. Potsdam.
- SPD 1990. Der Neue Weg. ökologisch, sozial, wirtschaftlich stark. Regierungsprogramm 1990-1994. Berlin.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen o.J.: Landtagswahl 14. Oktober 1990, abgerufen von www.statistik.sachsen.de/wahlen/lw/lw1990/lw90_index.htm (29.11.2016)
- Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992, abgerufen von <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792> (28.11.2016).
- Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, abgerufen von www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/3975/26189.html (28.11.2016).
- Verwaltung des Landtages Brandenburg, Referat II 1993a: Dokumentation. Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992. Zusammengestellt von K. Klein, Band 2 Verfassungsausschuss zur Erarbeitung eines Verfassungsentwurfes gemäß Gesetz zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg §§ 1 und 2, Potsdam.
- Verwaltung des Landtages Brandenburg, Referat II 1993b: Dokumentation. Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992. Zusammengestellt von K. Klein, Band 3 Entwurf der Verfassung. Volksentscheid. Verfassung des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Werle, R. 2007: Pfadabhängigkeit. In: A. Benz / S. Lütz / U. Schimank / G. Simonis (Hg.). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS, 119-131.
- Zuber, C./ Kaiser, A. 2015: Die politische Theorie des Neoinstitutionalismus : James March und Johan Olsen. In: A. Brodocz / G. S. Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart II*. Opladen, Toronto: Barbara Budrich, 301-331.