

THÜR. LANDTAG POST  
05.06.2019 14:33

12804/2019

## STELLUNGNAHME

für die öffentliche Anhörung des Thüringer Landtags am 06. Juni 2019 zum Entwurf

Siebtens Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung (DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen)

### Den Mitgliedern des InnKA

#### ZUSAMMENFASSUNG

Der Entwurf des Gesetzes zur paritätischen Quotierung ist als notwendiger rechtlicher Schritt in Richtung tatsächliche Gleichberechtigung im Thüringer Landtag ausdrücklich zu begrüßen.

Die entworfenen Reformen des Wahlgesetzes für den Landtag Thüringen verpflichten Parteien und politische Vereinigungen dazu, bei der Nominierung ihrer Kandidaturen auf den Wahllisten für die Landtagswahl eine konsequente geschlechterparitätische Aufteilung auf Frauen und Männer zu gewährleisten (§29 Abs. 5). Wird diesen gesetzlichen Vorgaben nicht entsprochen, werden die Wahlvorschläge zurückgewiesen (§30 Abs. 1).

Der Begründung des Gesetzentwurfs ist zu entnehmen, warum dieser Schritt politisch geboten ist. Die vorliegende Stellungnahme unterfüttert diese Begründung aus politikwissenschaftlicher Sicht. Unsere politikwissenschaftlichen Einschätzungen kommen zu dem Schluss, dass die vordringliche strukturelle Barriere der Gleichberechtigung in den Parlamenten und damit der alternativlose Handlungsbedarf darin besteht, dass die Parteien und politischen Vereinigungen ihre Nominierungsverfahren konsequent geschlechterparitätisch handhaben. Somit besteht der staatliche Auftrag darin, diese Handhabung zu befördern.

Dieser Auftrag wird mit den vorgeschlagenen gesetzlichen Vorgaben jedoch **nicht ausreichend** erfüllt, denn:

- Erstens, die „Öffnungsklausel“ (§29 Abs. 5), die eine Besetzung der für Kandidatinnen reservierten Plätze „im Ausnahmefall“ auch für Kandidaten öffnet und lediglich eine Mindestkandidatinnenquote entsprechend des Frauenanteils an den Parteimitgliedschaften vorsieht, relativiert die angestrebte Wirksamkeit des Gesetzes in sehr kritischem Maße.
- Zweitens, es fehlen gesetzliche Vorgaben für die paritätische Aufstellung auch der Wahlkreisdirektkandidaturen, die bei allen Parteien bekanntlich das entscheidende Einfallstor für die Diskriminierung von Kandidatinnen sind.

# FRAUEN R AT

POLITISCHER

LAND BRANDENBURG E.V.

## WARUM IST DIE PARITÄTISCHE AUSGESTALTUNG VON WAHLGESETZEN GEEIGNET UND ERFORDERLICH FÜR PARITÄT IN POLITIK UND PARLAMENTEN?

Parlamentarierinnen sind im Thüringer Landtag unterrepräsentiert. Sie sind im Übrigen in allen Landtagen, im Bundestag und auch in den kommunalen Vertretungen unterrepräsentiert – es handelt sich also um eine gesamtdeutsche und alle politischen Ebenen betreffende Ausgangslage.

Es darf nicht dem „guten Willen“ bzw. der **Freiwilligkeit** der Parteien und politischen Vereinigungen überlassen werden, wie sie die Gleichberechtigung der Geschlechter in ihren Nominierungsverfahren handhaben wollen – so das Fazit langjähriger, die politische Praxis beobachtende und analysierende, Forschung.

Warum müssen Parteien und politische Vereinigungen mit gesetzlichen Vorgaben zu einer paritätischen Handhabung ihrer Kandidaturenaufstellung verpflichtet werden, deren Nichteinhaltung konsequent sanktioniert wird? Die politikwissenschaftliche Gender-Forschung untersucht seit Ende der 80er Jahre die Unterrepräsentanz von Frauen in Politik und Parlamenten. Die jahrzehntelange wissenschaftliche Beobachtung und Analyse der Entwicklung der Geschlechterverhältnisse in der Politik liefert die wissenschaftliche Untermauerung dafür, notwendig den Schritt eines Gesetzes zur paritätischen Quotierung zu gehen. In Thüringen wie bundesweit lässt sich folgender Erkenntnisstand zusammenfassen:

- **Kein Aufwärtstrend der Frauenrepräsentanz:** Nicht nur aktuell sind Parlamentarierinnen im Thüringer Landtag unterrepräsentiert, sondern sie waren es schon immer ohne erkennbare systematische Aufwärtsbewegung. Im Vergleich zu 2009 (45 Prozent weibliche Landtagsabgeordnete) ist im Vergleich zur Gegenwart sogar wieder ein Abwärtstrend zu verzeichnen. Das deckt sich mit dem bundesweiten Befund, dass nach einem Aufwärtstrend in den 80er Jahren die Frauenanteile seit Anfang der 90er Jahre im Durchschnitt stagnieren, unsystematische Aufs und Abs aufweisen und gerade bei den letzten Landtags- wie Bundestagswahlen weitgehend wieder gesunken sind.
- **„Nadelöhr“ Nominierung:** Warum hält die Unterrepräsentanz von Frauen an? Und warum bilden sich auch die teilweise positiven Angleichungen in den Lebensverhältnissen von Frauen und Männern nicht in einer gestiegenen Frauenrepräsentanz in den Parlamenten ab? Weil Frauen bei der parteiinternen Nominierung systematisch benachteiligt werden – das zeigen verschiedene aktuelle Forschungsarbeiten zu genau diesen Fragen (u.a. Kletzing 2017; Lukoschat/Belschner 2017; Holtkamp/Schnittke 2010). Das Frauen benachteiligende „Nadelöhr“ Nominierung durch gesetzliche Regelungen auszuhebeln, wird sich folglich als Weg hin zum Ziel Geschlechterparität eignen.

# FRAUEN R A T

## POLITISCHER

LAND BRANDENBURG E.V.

- **Wahllisten** (Verhältnisswahl; Zweitstimme; mehrere Kandidat\_innen) vs. **Wahlkreisdirektkandidaturen** (Mehrheitswahl; Erststimme; ein\_e Kandidat\_in): Die Unterrepräsentanz von Frauen fällt bei allen Parteien bei den Wahlkreisdirektkandidaturen stärker aus als bei den Wahllisten. Elemente des Mehrheitswahlrechts schwächen die gleichberechtigte Nominierung von Frauen nochmal stärker als Elemente des Verhältnisswahlrechts. Das mag auch erklären, warum gerade die Unterrepräsentanz von Frauen als Bürgermeisterinnen und Landrätinnen so eklatant und so hartnäckig ist: Wenn nur genau eine Person nominiert werden kann, dann entscheiden sich Parteien und politische Vereinigungen im „Normalfall“ für einen Kandidaten und im Ausnahmefall für eine Kandidatin (zum Beispiel, wenn die Partei die Wahl für aussichtslos hält oder wenn sich aus anderen Gründen kein Mann für eine Kandidatur findet).

- **Parteiinterne Frauen- bzw. Geschlechterquoten sind wirksam:** Die Unterrepräsentanz von Frauen auf den Wahllisten fällt zwischen den Parteien unterschiedlich aus. Bei denen mit parteiinternen Frauen- bzw. Geschlechterquoten werden Frauen nahezu paritätisch aufgestellt, bei denen ohne nicht.

- **Handlungsansätze:** Um die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen bejahen zu können, stellt sich die Frage, ob auch ein anderes „gleich wirksames, milderes Mittel zur Zweck- bzw. Zielerreichung zur Verfügung steht“ (Gutachten Demir/Donau 2018, S. 32). Gibt es also Alternativen zu gesetzlichen Vorgaben, um Parität in den Parlamenten zu erreichen?

Bisherige nicht-gesetzliche Maßnahmen, in der Regel das *Empowerment* von Frauen für die Politik (also sie gezielt informieren, bestärken und vernetzen) ist ein zentraler Handlungsansatz – und wird es auch bleiben, auch mit dem vorliegenden Gesetz hier in Thüringen. *Aber*, wie eben schon dargelegt, kristallisiert sich zunehmend heraus: Egal wie viele Frauen zur Verfügung stehen und ihren Hut in den „Nominierungsring“ werfen: Bewerberinnen um Kandidaturen haben

- vergleichsweise schlechtere Chancen, auf **(aussichtsreiche) Wahllistenplätze** zu kommen und
- vergleichsweise noch schlechtere Chancen, als **Wahlkreisdirektkandidatin** nominiert zu werden.

Den nachweislichen „Flaschenhals“ der Nominierung auf den Wahllisten verbreitern die Vorgaben, wie sie der Entwurf dieses Gesetzes vorsieht zwar; für den maßgeblicheren Flaschenhals der Wahlkreisdirektkandidaturen müssen jedoch weitere gesetzliche Vorgaben ergänzt werden.

Folgender zentraler Punkt soll die politikwissenschaftlichen Einschätzungen abschließen: Die systematische Benachteiligung von Frauen in den Nominierungsverfahren ist (ein) Element der Benachteiligung (unter anderen) in den gegenwärtigen Parteikulturen. Diese unterscheiden sich zwar je nach politischer Verortung der Partei. Jedoch sind allen Parteien

# FRAUEN RAT

## POLITISCHER

LAND BRANDENBURG E.V.

die zahlenmäßige Männerdominanz und die damit korrespondierenden Spielregeln und insbesondere Aufstiegsregeln gemein. Parteiinterne Frauen- bzw. Geschlechterquoten können diese Regeln in ihre Schranken weisen; sie haben aber eigentlich – wie das vorliegende Gesetz auch – den Status von „**Krücken**“, die eine gegenwärtig **frauenbenachteiligende Parteikultur** kompensieren sollen. Die eigentliche Vision ist, und Frauen- bzw. Geschlechterquoten sowie das Gesetz zur paritätischen Quotierung sollen deren Umsetzung anschieben bzw. beschleunigen, eine **zeitgemäße Kultur in Parteien und im politischen Raum**. Diese ließe sich daran erkennen, dass nicht nur Frauen, sondern auch andere bislang unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen endlich gleichberechtigt in die Politik einsteigen und in politische Mandate und Ämter aufsteigen. Für diesen Kulturwandel scheint das Gesetz eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Maßnahme.<sup>1</sup>

Der **legitime Zweck** sowie die **Erforderlichkeit** gesetzlicher Paritäts-Regelungen können aus politikwissenschaftlicher Sicht als erwiesen gelten. Damit sind die beiden Kriterien unterlegt, die in die Verhältnismäßigkeitsprüfung der mit gesetzlichen Paritäts-Regelungen verbundenen Eingriffe in die Wahlfreiheit und die Parteienfreiheit einfließen müssen.

### WARUM WIRD DER VORLIEGENDE GESETZENTWURF NICHT PARITÄT IM THÜRINGER LANDTAG ERREICHEN? UND WIE MUSS ER GEÄNDERT WERDEN, DAMIT DAS GELINGT?

Der Gesetzestext legt die Grundlage für eine Lösung der strukturellen Diskriminierung von Frauen in Nominierungsverfahren, allerdings schränkt er seine Wirkmächtigkeit gleichzeitig in einem kritischen Maße durch folgende Punkte ein:

**Erstens** werden „**Ausnahmefälle**“ zugelassen, in denen eine paritätische Listenaufstellung nicht verlangt wird (§29 Abs. 5). Diese Einschränkung lässt die Umsetzung der Vorgaben letzten Endes auf der Ebene der **Freiwilligkeit** verharren und unterwandert das mit dem Gesetz angestrebte Ziel, dem Auftrag der Verfassung des Freistaats Thüringen zu folgen. Durch diese Einschränkung bleibt alles, wie es ist – die angestrebten paritätischen Veränderungen werden so auf sich warten lassen. Der Mindestanteil an Kandidatinnen auf den Listen, wie er in §29 Abs. 5 definiert wird ("Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein.") stützt den **Selbstbezug** von Parteien und politischen Vereinigungen, statt sie

<sup>1</sup> Der Anschlag eines Kulturwandels in der Privatwirtschaft war im Übrigen auch das zentrale Argument für die Einführung der gesetzlichen Geschlechterquote in den Aufsichtsräten der Privatwirtschaft 2015.

# FRAUEN RAT

## POLITISCHER

LAND BRANDENBURG E.V.

in die **Pflicht** zu nehmen, die aus ihrer privilegierten und zentralen Rolle in der Demokratie erwächst:

„Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere **auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen**, die politische Bildung anregen und vertiefen, **die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern**, zur **Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden**, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und **für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen**.“ (Gesetz über die politischen Parteien, §1 Abs. 2)

Beim Anliegen von Parität in Politik und Parlamenten geht es eben nicht allein darum, dass Kandidatinnen vor struktureller Diskriminierung in den Nominierungsverfahren geschützt werden (Artikel 38 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 2 GG). Sondern es geht auch darum, dass politische Willensbildung und politische Entscheidungen unter ausgewogener Beteiligung aller Geschlechter erfolgen.

Wenn die Vorgaben gelockert werden sollen, könnte man dies als zeitlich befristete Übergangslösung definieren und mit einer Begründungspflicht versehen. Die Parteien und politischen Vereinigungen müssten dann nachweisen, warum ein „Ausnahmefall“ gegeben war und sie Frauenplätze auf ihrer Liste mit Männern besetzen mussten. Wenn die Begründung nicht stichhaltig erscheint, sollte die Wahlliste zurückgewiesen werden.

Eine **zweite Kritik** zielt auf das Verfahren, mit dem **mit „divers“ eingetragene Personen** in die alternierende Liste aufgenommen werden. Es ist begrüßenswert, dass der Gesetzentwurf auch Personen miteinbezieht, die sich als „divers“ eingetragen haben (siehe „B. Lösung“). Um der paritätischen Listenplatzaufteilung auch unter Einbezug der Kategorie „divers“ gerecht zu werden, ist es allerdings nicht notwendig, das Reißverschlussprinzip zu verlassen, wie es der Gesetzestext vorsieht: „Nach einer diversen Person kann ein Mann oder eine Frau kandidieren“ (ebd.). Stattdessen kann, wenn eine als divers eingetragene Person auf einen Mann in der Liste folgt, festgelegt werden, dass darauf wieder eine Frau zu folgen hat. Oder anders: Wenn eine diverse Person auf eine Frau in der Liste folgt, muss der darauffolgende Kandidat ein Mann sein. Diese Festlegung sollte entsprechend formuliert werden.

**Drittens** ist zu bemängeln, dass der vorgeschlagene Gesetzentwurf die **Wahlkreisdirektkandidaturen** nicht paritätisch reguliert. Bei der Aufstellung von Wahlkreiskandidaturen haben alle Parteien und politischen Vereinigungen dieselbe Ausgangslage fehlender parteiinterner Regularien. Gleichzeitig ist hier die Unterrepräsentanz von Frauen vergleichsweise ausgeprägter, wie bereits beim Erkenntnisstand dargelegt wurde. Die paritätische Aufstellung der Wahlkreiskandidaturen nicht ebenfalls gesetzlich vorzugeben, muss als politisch halbherzig bewertet werden – der Gesetzgeber würde sich blind stellen, obwohl er sehen kann.

## SCHLUSS: DIE POLITISCH-HISTORISCHE BEDEUTUNG DER ÄNDERUNG DES LANDESWAHLGESETZES THÜRINGENS

Das 100ste Jubiläum der Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland ist allerorts Anlass, Bilanz zu ziehen und über notwendige rechtliche Nachbesserungen zu debattieren. Nach der damaligen Errungenschaft des **Zugangs zur Wahl für Frauen** geht es 100 Jahre später um die **tatsächlich gleichberechtigte Wahrnehmung des passiven Wahlrechts für Frauen**.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Frauen sich verstärkt engagieren und sich für unterschiedlichste politische Belange starkmachen. Die Proteste von Frauen in den letzten Jahren – sei es die sogenannte „Aufschrei“-Kampagne oder die Debatten, die um das Stichwort #MeToo geführt wurden – haben außerdem demonstriert, dass Frauen nach wie vor das berechtigte Gefühl haben, dass sie gesellschaftlich und politisch nicht das angemessene Gehör bekommen. Am mangelnden politischen Interesse der Frauen liegt es jedenfalls nicht, dass sie in Politik und Parlamenten weniger vertreten sind. Aus unserer Erfahrung streben Frauen gleichermaßen wie Männer politische Beteiligung an.

Einer gesetzlichen Regulierung der Nominierungspraxis von Parteien und politischen Vereinigungen *nicht* zuzustimmen, bedeutet: sich gegen die Lösung eines Problems zu entscheiden, die von der empirischen Politikwissenschaft als erfolgversprechend herausgearbeitet wurde. Neben der bestechenden **Eindeutigkeit der Lösung** ist diese Entscheidung auch eine besondere, weil sie in besonderem Maße die **Glaubwürdigkeit von Politik(er\_innen)** berührt: Wie sehr ist auch die Politik, sind auch die Gesetzgebenden in ihren eigenen Reihen bereit, sich selbstkritisch und konsequent der Modernisierung von Gesellschaft und von Geschlechterverhältnissen zu stellen? Wer, wenn nicht die Parteien, sollte als Vorbild agieren, klassische Geschlechterstereotype aufbrechen, zeitgemäße und gleiche Teilhabemöglichkeiten schaffen, also ganz bewusst und öffentlichkeitswirksam gegenwärtige Geschlechterverhältnisse aushebeln?

Gesetzliche Paritäts-Regelungen sind die beste Gelegenheit, genau dies zu tun und damit nicht zuletzt Vertrauen in die Demokratie und in die Parteiendemokratie zurück zu gewinnen.