

Beteiligtentransparenzdokumentation

Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung

Einbringer: **Fraktion DIE LINKE**
 Fraktion der SPD
 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

(Drucksache 6/6964)

Inhalt

- 1. Drucksache**
- 2. Vom Einbringer übersandte Daten**
- 3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge**
- 4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge (Keine Dokumente vorhanden)**
- 5. Weitere Beiträge (Keine Dokumente vorhanden)**
- 6. Diskussionsforum**

Gemäß § 1 Abs. 1 Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG) wird beim Landtag eine öffentliche Liste der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen geführt (Beteiligtentransparenzdokumentation). Dieses Dokument wurde aus den zum Gesetzgebungsverfahren in der Beteiligtentransparenzdokumentation vorhandenen Dokumenten und Informationen zum Zweck des Downloads automatisch erstellt.

Stand: 23. März 2021

1. Drucksache

Gesetzentwurf

der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung

A. Problem und Regelungsbedürfnis

„Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ (Grundgesetz Artikel 3 Absatz 2)

„Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.“ (Verfassung des Freistaates Thüringen Artikel 2 Absatz 2)

Trotz dieser Vorgaben ist die tatsächlich gleichberechtigte, d.h. paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht. Dies wirkt sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen aus, insbesondere auf die Rechtssetzung.

Eine unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Bilanz hat angesichts der unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern, ihren unterschiedlichen Erfahrungen, Blickrichtungen, Interessen und Prioritäten weitreichende Konsequenzen. Die Qualität politischer Entscheidungen hängt nicht zuletzt vom subjektiven Vorverständnis der an der politischen Entscheidung Beteiligten ab.

Die aus Artikel 2 Absatz 2 Verfassung des Freistaates Thüringen folgende gesetzgeberische Pflicht bezieht sich auch auf die rechtliche Durchsetzung demokratischer Teilhabe von Frauen im politischen Leben in Thüringen im Sinne tatsächlicher Gleichstellung in der Gesellschaft, bzw. im Alltagsleben. Trotz neutral formulierter Regelungen des geltenden Landeswahlrechts ermöglichen diese keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, da sie als Kandidatinnen weniger häufig aufgestellt werden und so die Chance erhalten, ein Mandat zu

erlangen. Artikel 2 Absatz 2 Thüringer Verfassung enthält zur Verwirklichung dieser tatsächlichen Gleichstellung einen ausdrücklichen Förderauftrag.

Geschlechterparitätische Wahlorganisationsregelungen dienen

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren und Sicherung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Artikel 38 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz sowie
- der Sicherung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, die Bürgerinnen und Bürger, mit Hilfe von Wahlen, Artikel 20, Artikel 38, Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz.

B. Lösung

Es ist erforderlich, das Thüringer Landeswahlgesetz in Bezug auf die Landeslisten um eine Regelung zu ergänzen, wonach Landeslisten paritätisch und alternierend mit Frauen und Männern besetzt werden müssen. Personen, die im Personenstandsregister mit „divers“ eingetragen sind, können unabhängig von dem Platz kandidieren. Nach einer diversen Person kann ein Mann oder eine Frau kandidieren.

§30 Absatz 1 Satz 2 Nr.2 Thüringer Landeswahlgesetz regelt, dass der Landeswahlausschuss Landeslisten zurückweisen muss, wenn sie den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Im Hinblick auf geschlechterparitätisch besetzte Landeslisten wird das mildeste Mittel zur Förderung des Regelungsziels gewählt. Der Landeswahlausschuss weist daher eine Landesliste ab dem Listenplatz zurück, ab welchem die Vorgaben der paritätischen Besetzung nicht mehr erfüllt sind. Diejenigen Listenplätze, welche die Paritätsanforderungen erfüllen, bleiben gültig.

C. Alternativen

Mit Blick auf das Regelungsziel und die im Wahlrecht einzuhaltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben keine.

D. Kosten

Keine laufenden Mehrkosten.

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes (Gesetz zur Einführung der paritätischen Quotierung)

Artikel 1

Das Thüringer Wahlgesetz für den Landtag (Thüringer Landeswahlgesetz – ThürLWG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2012 (GVBl. S.309), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S.89) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. §29 Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. In Ausnahmefällen können auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen. Die den Männern vorbehaltenen Listenplätze können in Ausnahmefällen mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein. Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach einer diversen Person kann sowohl ein Mann, als auch eine Frau kandidieren. Die Kandidatur einer Partei, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist, bleibt unberührt.“

2. Der bisherige § 29 Absatz 5 wird Absatz 6

3. §30 Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt geändert:

„Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des §29 Absatz 5 entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des §29 Absatz 5 nicht entsprechen, werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des §29 Absatz 5 noch erfüllt sind (Teilzurückweisung). Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen §29 Absatz 5 verstoßen.“

4. Der bisherige §30 Abs. 1 Satz 4 wird Satz 5.

Artikel 2

Der Präsident/die Präsidentin des Landtages erhält die Redaktionsermächtigung, eine Neufassung des entsprechend Artikel 1 dieses Gesetzes geänderten Thüringer Landeswahlgesetzes in geschlechtergerechter Sprache zu erstellen und im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 01. Januar 2020 in Kraft.

Begründung

Artikel 1

Allgemeines

Die Paritätsregelung als kompensatorische Fördermaßnahme dient sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gemäß Artikel 3 Absatz 2, Artikel 38 Abs.1, Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz, darüber hinaus der tatsächlichen Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz und Artikel 2 Absatz 2 Verfassung des Freistaates Thüringen.

Zu § 29

Die Landeslisten der Parteien und politischen Vereinigungen müssen grundsätzlich im „Reißverschlussverfahren“ mit Frauen und Männern besetzt werden.

Eine Öffnungsklausel ist im Hinblick auf intersexuelle Menschen geboten. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 (1BVR 2019/16) zum diversen Geschlecht, würde dessen Wahlrechtsfreiheit unterbunden werden, wenn die Betroffenen gar nicht kandidieren dürften oder eingeschränkt werden, wenn sie sich einem Geschlecht zuordnen müssten. Um einen solchen Zwang zur Zuordnung zu vermeiden, hat der Bundesgesetzgeber das Personenstandsrecht entsprechend erweitert. Bei der Kandidatur zu einem Parlament hat daher entsprechendes zu gelten. Die Zuordnung zu einem Geschlecht darf daher von intersexuellen Menschen nicht verlangt werden. Sie entscheiden selber, auf welchem Platz sie kandidieren. Der folgende Platz auf der Landesliste kann von einem Mann

oder einer Frau besetzt werden, da Intersexuelle auch nicht indirekt einem bestimmten Geschlecht zugeordnet werden dürfen.

Eine weitere Öffnungsklausel ist unter dem Aspekt der mangelnden Realisierbarkeit der paritätischen Besetzung der Kandidatenlisten geboten. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann ein Abweichen von der Quotierung zugunsten von Männern oder Frauen in Ausnahmefällen daher zulässig sein. Das unterrepräsentierte Geschlecht einer Partei oder politischen Vereinigung muss wenigstens in der Höhe seiner Prozentzahl auf der Liste vertreten sein. Die Geschlechteranteile haben die Wahlvorstände der Wahlversammlungen an Eides statt zu versichern. Das Nähere wird durch die Landeswahlordnung bestimmt.

Eine weitere Ausnahmenvorschrift gilt für Parteien oder politische Vereinigungen, die aus programmatischen Gründen (z.B. eine Partei alleinerziehender Väter oder eine Feministinnenpartei) überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind. Eine Kandidatur einer solchen Partei wäre bei hälftiger Parität de facto ausgeschlossen.

Damit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

Zu § 30

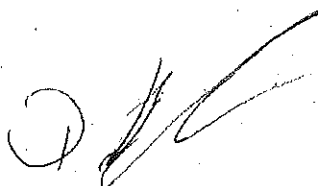
Gemäß §30 Absatz 1 Nr.2 Thüringer Landeswahlgesetz hat der Landeswahlausschuss Landeslisten zurückzuweisen, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Dies gilt allerdings nur, wenn das demokratische Aufstellungsverfahren in wesentlichen Punkten oder die Landesliste als Ganze mangelhaft ist. Eine Teilzurückweisung ist das mildere Mittel. Weist der Landeswahlausschuss eine Landesliste nur teilweise zurück, bleiben diejenigen Listenplätze, die die Paritätsanforderungen noch erfüllen, gültig. Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen.

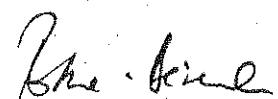
Artikel 2

Anlässlich der Änderung des Landeswahlgesetzes ist es geboten, eine Anpassung des gesamten Gesetzestextes in geschlechtergerechte Sprache vorzunehmen.

Für die Fraktionen


Bleichschmidt


Becker


Rothe-Beinlich

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landes- wahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung

A. Problem und Regelungsbedürfnis

"Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin." (Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes).

"Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern." (Artikel 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen).

Trotz dieser Vorgaben ist die tatsächlich gleichberechtigte, dass heißt paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht. Dies wirkt sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen aus, insbesondere auf die Rechtssetzung.

Eine unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Bilanz hat angesichts der unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern, ihren unterschiedlichen Erfahrungen, Blickrichtungen, Interessen und Prioritäten weitreichende Konsequenzen. Die Qualität politischer Entscheidungen hängt nicht zuletzt vom subjektiven Vorverständnis der an der politischen Entscheidung Beteiligten ab.

Die aus Artikel 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen folgende gesetzgeberische Pflicht bezieht sich auch auf die rechtliche Durchsetzung demokratischer Teilhabe von Frauen im politischen Leben in Thüringen im Sinne tatsächlicher Gleichstellung in der Gesellschaft beziehungsweise im Alltagsleben. Trotz neutral formulierter Regelungen des geltenden Landeswahlrechts ermöglichen diese keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, da sie als Kandidatinnen weniger häufig aufgestellt werden und so die Chance erhalten, ein Mandat zu erlangen. Artikel 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen enthält zur Verwirklichung dieser tatsächlichen Gleichstellung einen ausdrücklichen Förderauftrag.

Geschlechterparitätische Wahlorganisationsregelungen dienen

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren und Sicherung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Artikel 38 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes sowie
- der Sicherung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, die Bürgerinnen und Bürger, mit Hilfe von Wahlen, Artikel 20, Artikel 38, Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes.

B. Lösung

Es ist erforderlich, das Thüringer Landeswahlgesetz in Bezug auf die Landeslisten um eine Regelung zu ergänzen, wonach Landeslisten paritätisch und alternierend mit Frauen und Männern besetzt werden müssen Personen, die im Personenstandsregister mit "divers" eingetragen sind, können unabhängig von dem Platz kandidieren. Nach einer diversen Person kann ein Mann oder eine Frau kandidieren.

§ 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Thüringer Landeswahlgesetzes regelt, dass der Landeswahlausschuss Landeslisten zurückweisen muss, wenn sie den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Im Hinblick auf geschlechterparitätisch besetzte Landeslisten wird das mildeste Mittel zur Förderung des Regelungsziels gewählt. Der Landeswahlausschuss weist daher eine Landesliste ab dem Listenplatz zurück, ab welchem die Vorgaben der paritätischen Besetzung nicht mehr erfüllt sind. Diejenigen Listenplätze, welche die Paritätsanforderungen erfüllen, bleiben gültig.

C. Alternativen

Mit Blick auf das Regelungsziel und die im Wahlrecht einzuhaltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben keine

D. Kosten

Keine laufenden Mehrkosten

Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Thüringer Landeswahlgesetz in der Fassung vom 28. März 2012 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 89), wird wie folgt geändert:

1. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 4 wird folgender neue Absatz 5 eingefügt:

"(5) Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. In Ausnahmefällen können auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen. Die den Männern vorbehaltenen Listenplätze können in Ausnahmefällen mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein. Personen, die im Personenstandsregister als 'divers' registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach einer diversen Person kann sowohl ein Mann, als auch eine Frau kandidieren. Die Kandidatur einer Partei, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist, bleibt unberührt."

b) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

2. In § 30 Abs. 1 werden nach Satz 3 folgende Sätze eingefügt:

"Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 29 Abs. 5 nicht entsprechen, werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des § 29 Abs. 5 noch erfüllt sind (Teilzurückweisung). Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen § 29 Abs. 5 verstoßen."

Artikel 2

Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident des Landtags erhält die Ermächtigung, eine Neufassung des entsprechend Artikel 1 dieses Gesetzes geänderten Thüringer Landeswahlgesetzes in geschlechtergerechter Sprache zu verfassen und im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung:**Artikel 1**

Allgemeines

Die Paritätsregelung als kompensatorische Fördermaßnahme dient sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gemäß Artikel 3 Abs. 2, Artikel 38 Abs. 1, Artikel 21 Abs. 1. Satz 3 Grundgesetz, darüber hinaus der tatsächlichen Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz und Artikel 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Zu § 29

Die Landeslisten der Parteien und politischen Vereinigungen müssen grundsätzlich im "Reißverschlussverfahren" mit Frauen und Männern besetzt werden.

Eine Öffnungsklausel ist im Hinblick auf intersexuelle Menschen geboten. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 (1BVR 2019/16) zum diversen Geschlecht würde dessen Wahlrechtsfreiheit unterbunden werden, wenn die Betroffenen gar nicht kandidieren dürften oder eingeschränkt werden, wenn sie sich einem Geschlecht zuordnen müssten. Um einen solchen Zwang zur Zuordnung zu vermeiden, hat der Bundesgesetzgeber das Personenstandsrecht entsprechend erweitert. Bei der Kandidatur zu einem Parlament hat daher entsprechendes zu gelten. Die Zuordnung zu einem Geschlecht darf daher von intersexuellen Menschen nicht verlangt werden. Sie entscheiden selber, auf welchem Platz sie kandidieren. Der folgende Platz auf der Landesliste kann von einem Mann oder einer Frau besetzt werden, da Intersexuelle auch nicht indirekt einem bestimmten Geschlecht zugeordnet werden dürfen.

Eine weitere Öffnungsklausel ist unter dem Aspekt der mangelnden Realisierbarkeit der paritätischen Besetzung der Kandidatenlisten geboten. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann ein Abweichen von der Quotierung zugunsten von Männern oder Frauen in Ausnahmefällen daher zulässig sein. Das unterrepräsentierte Geschlecht einer Partei oder politischen Vereinigung muss wenigstens in der Höhe seiner Prozentzahl auf der Liste vertreten sein. Die Geschlechteranteile haben die Wahlvorstände der Wahlversammlungen an Eides statt zu versichern. Das Nähere wird durch die Landeswahlordnung bestimmt.

Eine weitere Ausnahmenvorschrift gilt für Parteien oder politische Vereinigungen, die aus programmatischen Gründen (zum Beispiel eine Partei alleinerziehender Väter oder eine Feministinnenpartei) überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind. Eine Kandidatur einer solchen Partei wäre bei hälftiger Parität de facto ausgeschlossen.

Damit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

Zu § 30

Gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 2 Thüringer Landeswahlgesetz hat der Landesausschuss Landeslisten zurückzuweisen, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Dies gilt allerdings nur, wenn das demokratische Aufstellungsverfahren in wesentlichen Punkten oder die

Landesliste als Ganze mangelhaft ist. Eine Teilzurückweisung ist das mildere Mittel. Weist der Landeswahlausschuss eine Landesliste nur teilweise zurück, bleiben diejenigen Listenplätze, die die Paritätsanforderungen noch erfüllen, gültig. Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen.

Artikel 2

Anlässlich der Änderung des Landeswahlgesetzes ist es geboten, eine Anpassung des gesamten Gesetzestextes in geschlechtergerechte Sprache vorzunehmen.

Für die Fraktion
DIE LINKE:

Blebschmidt

Für die Fraktion
der SPD:

Becker

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Rothe-Beinlich

2. Vom Einbringer übersandte Daten

THÜR. LANDTAG POST
22.03.2019 08:10
6901/2019

Gutachten

zur Verfassungskonformität einer
Geschlechterquotierung
bei der Aufstellung von Wahllisten

von Andreas Fisahn und Jana Maruschke

Bielefeld, 27.9.2018



Zusammenfassung

1. Der Blick auf die Praxis freiwilliger Geschlechterquotierungen zeigt, dass zwar die direkte Regelungsabsicht erreicht wird. Zum indirekten Ziel der Erhöhung des Frauenanteils an den Mitgliedern der Parteien, haben die Quotenregelungen offenbar nur wenig beigetragen. Umgekehrt scheint eine Partei ohne Geschlechterquote, wie die FDP, unattraktiver für Frauen zu sein. Damit ist die Quote tendenziell eher Ergebnis des stärkeren Engagements von Frauen, als dass sie deren Engagement verstärkt.
2. Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Thüringen sind als pluralistische Demokratien konstituiert, die auf einer pluralen Gesellschaft aufrufen. Die pluralistische Gesellschaft verlangt angemessene Repräsentation. Diese aber heißt nicht proportionale Vertretung aller intermediären Organisationen. Vielmehr nehmen die Parteien eine besondere Rolle ein, greifen Interessen auf, bündeln und verarbeiten sie. Weil Art. 38 Abs. 1 GG die Abgeordneten außerdem als Vertreter des ganzen Volkes begreift, ist eine proportionale und repräsentative Vertretung aller Interessen in den Parlamenten vom Grundgesetz nicht verpflichtend vorgeschrieben.
3. Andererseits ist der Gesetzgeber in der näheren Ausgestaltung des Wahlrechts frei und kann unter Beachtung der Vorschriften des Grundgesetzes und der Landesverfassung, d. h. insbesondere der Wahlrechtsgrundsätze unterschiedliche Wahlsysteme etablieren. Beeinträchtigte Verfassungspositionen sind die passive Wahlrechtsgleichheit und -freiheit der Wahlbewerber nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG. Eine Beeinträchtigung kann verfassungsrechtlich nur durch das Vorliegen eines gewichtigen, durch die Verfassung legitimierten Grundes gerechtfertigt werden.
4. Diesen Anforderungen entspricht das Fördergebot aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Es normiert die Pflicht des Gesetzgebers, eine faktische Gleichstellung der Geschlechter anzustreben. Sein Gewicht erlangt das Gebot aus der Nähe zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und damit zu Art. 1 Abs. 1 GG sowie durch die Gesetzgebungsgeschichte. Es wurde eingeführt, um weiter bestehende und hartnäckige Ungleichheiten aufzuheben. Zweifel darüber, ob eine gesetzlich verpflichtende Quotierung das mildeste Mittel zur Förderung darstellt, können insbesondere durch einen Blick auf die Zusammensetzung des Parlaments ausgeräumt werden.

5. Starre Quoten dürfen nicht dazu führen, dass das Demokratieprinzip an sich untergraben wird. Daraus ergeben sich mehrere Anforderungen an die verfassungskonforme Ausgestaltung von Quotenregelungen:

- Parteien, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen, also reine Frauen- oder Männerparteien, müssen die Chance haben zu kandidieren, wenn das Prinzip der Wahlfreiheit nicht verletzt werden soll. Für eine verfassungskonforme Neugestaltung des Wahlrechts muss hier eine Ausnahmeregelung geschaffen werden.
- Insbesondere bei kleineren Parteien darf das Gebot alternierender Wahllisten nicht dazu führen, dass ihre Wahlchancen erheblich reduziert werden, weil sie nur mit einer zu kleinen Liste antreten können. Die Fälle wurden im Gesetzentwurf dadurch berücksichtigt, dass in Ausnahmefällen die hinteren Listenplätze nur mit einem Geschlecht aufgefüllt werden können, soweit die Listenverteilung dem Verhältnis der Geschlechter in der Mitgliedschaft entspricht.
- Soll das Gesetz geeignet sein, den Anteil der Frauen im Parlament zu erhöhen, muss es eine Regelung dafür geben, dass die Direktmandate alle an ein Geschlecht fallen. Im Ergebnis sollte das andere, bei den Direktkandidaten unterrepräsentierte Geschlecht auf der Liste auch überrepräsentiert sein können.
- Die Regelungen des Entwurfs sind insofern unzureichend und nicht verfassungskonform, als sie das dritte oder diverse Geschlecht nicht berücksichtigen und intersexuelle Kandidaten zwingen, sich einem Geschlecht zuzuordnen. Hier ist eine Sonder- oder „Härtefall“-regelung erforderlich.

6. Als gleich geeignetes, aber milderes Mittel erweist sich die Teilzurückweisung einer fehlerhaften Liste im Gegensatz zur Zurückweisung im Ganzen sowie eine Korrekturmöglichkeit im Gegensatz zur endgültigen Zurückweisung. Zur genauen Ausgestaltung kann das BWahlG als Vorbild dienen. Dabei ist vor allem auf angemessene Fristen zu achten.

7. Die gesetzliche Geschlechterquotierung kann schließlich auf die Kommunalwahlebene übertragen werden – unabhängig davon, ob es bei dem derzeitigen, offenen Wahlsystem bleibt oder geschlossene Listen angestrebt werden.

Inhaltsverzeichnis

I.	Fragestellung	5
II.	Empirie schadet nie	5
1.	Frauenanteil an den Mitgliedern der Parteien.....	5
2.	Frauenanteil im Bundestag	8
III.	Verfassungskonformität geschlechterquotierter Wahllisten	11
1.	Keine Empirie ohne Theorie – zur pluralistischen Demokratie.....	11
2.	Quote verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben	15
3.	Quote verfassungsrechtlich zulässig	18
a)	Aktives Wahlrecht	20
(1)	Aktive Wahlrechtsgleichheit der Wahlberechtigten.....	20
(2)	Aktive Wahlfreiheit der Wahlberechtigten.....	20
b)	Passives Wahlrecht	22
(1)	Passive Wahlrechtsgleichheit der Wahlbewerber	22
(2)	Passive Wahlfreiheit der Wahlbewerber und Parteienfreiheit	31
4.	Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – Art. 3 Abs. 3 GG	34
IV.	Zusatzfragen – Zurückweisung und Kommunalwahl	35
1.	Teilweise Zurückweisung oder „als Ganzes“/ Korrekturmöglichkeiten	35
2.	Übertragbarkeit auf die Kommunalwahlen.....	38
	Anhang: Satzungsbestimmungen der Parteien zur Quote	40

I. Fragestellung

Frage 1: Wie bewerten Sie im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Thüringer Landesverfassung eine Regelung, die im Thüringer Landeswahlgesetz eine Geschlechterquotierung für die Besetzung der Landeslisten verbindlich verpflichtend normiert?

Frage 2: Wie bewerten Sie die Vereinbarkeit der folgenden konkreten Neufassung des § 29 Abs. 5 ThürLWG mit der Thüringer Verfassung, insbesondere im Hinblick darauf, dass Landeslisten, die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, gem. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ThürLWG durch den Landeswahlausschuss als Ganzes zurückzuweisen sind?

§ 29 (5) Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. In Ausnahmefällen können auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen. Die den Männern vorbehaltenen Listenplätze können in Ausnahmefällen mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein.“

II. Empirie schadet nie

1. Frauenanteil an den Mitgliedern der Parteien

Die Quotierung von Wahllisten, freiwillig durch Parteisatzung oder verpflichtend im Wahlgesetz, wird damit gerechtfertigt, dass Frauen in den Parlamenten und Parteien im Verhältnis zur Bevölkerung unterrepräsentiert sind. Diese Unterrepräsentation habe strukturelle Ursachen, die durch eine Quote ausgeglichen werden solle. Das rechtfertige es auch, dass Frauen durch Quotierungen einen höheren Anteil an Mandaten erhalten, als es ihrer Mitgliedschaft in einer Partei entspricht, sie also im Verhältnis zur Mitgliederstruktur der Partei bei den Mandaten überrepräsentiert würden. Mittels der Quote soll langfristig das Ungleichgewicht bei den Mitgliedern beseitigt, also strukturelle Nachteile ausgeglichen werden, sodass sich mehr Frauen in den Parteien engagieren, bis sich die Mitgliederstruktur dem zahlenmäßigen Geschlechterverhältnis in der Bevölkerung angenähert hat. Gegenwärtig liegt der

Anteil der Frauen an den Parteimitgliedern insgesamt, also über alle Parteien hinweg, bei ca. 30 %, variiert aber zwischen den verschiedenen Parteien.

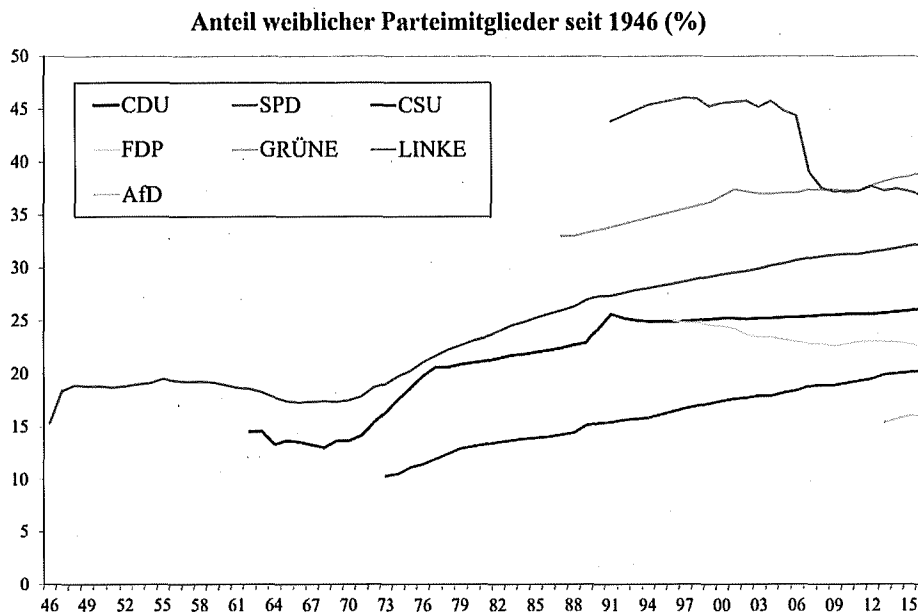
Kurz: Ein tragendes Ziel der Quotierung ist es, den Anteil der Frauen in der Politik zu erhöhen. Das gilt nicht nur mit Blick auf die zu vergebenden Ämter und Mandate, sondern auch mit Blick auf den Anteil der Frauen an den Mitgliedern in den politischen Parteien der Bundesrepublik.

Da einige Parteien des Deutschen Bundestages schon seit längerer Zeit interne Geschlechterquoten eingeführt haben, stellt sich die Frage, ob aus dem vorhandenen empirischen Material Rückschlüsse auf die Wirkung von Geschlechterquoten gezogen werden können. Das wiederum kann bei der Rechtfertigung gesetzlicher Quoten relevant werden. Ein oberflächlicher Blick auf die Entwicklung des Frauenanteils an den Mitgliedern der Parteien zeigt, dass sich dieser mit zwei Ausnahmen in allen Parteien seit Anfang der 1970er Jahre merklich und kontinuierlich erhöht hat. In der SPD stieg der Anteil vom Tiefpunkt mit 17,4 % im Jahre 1970 auf 32,2 % im Jahre 2016.¹ Ähnlich verlief die Entwicklung in der CDU mit 13,6 % im Jahre 1970 auf 26,1 % in 2016. Der Knick, der in Abbildung 1 im Jahre 1991 zu erkennen ist, dürfte auf den Zusammenschluss der West- mit der Ost-CDU zurückzuführen sein. Eine andere Entwicklung ist bei der Linken zu beobachten. Da sinkt der Frauenanteil von 46,1 % im Jahre 1997 auf 36,9 % in 2016. Dies dürfte auf zwei Entwicklungen zurückzuführen sein, nämlich einerseits auf den Mitgliederschwund aus Altersgründen im Osten. Aus der DDR wurde der Bestand an Mitgliedern – ähnlich wie bei der CDU – übernommen, was den hohen Anteil an Frauen in der Partei erklärt, der sich aber abbaut, weil nicht genauso viele Frauen in die Partei eingetreten, wie ausgeschieden sind. Der zweite Grund könnte in dem Zusammenschluss von PDS und WASG im Jahre 2007 liegen, weil die WASG – ähnlich wie die anderen Parteien im Westen – mit einem größeren Überschuss an Männern in den Prozess eingetreten sein dürfte – genaue Zahlen liegen uns dazu nicht vor. Schließlich ist bei der FDP der Anteil an Frauen in der Mitgliedschaft gesunken (Vgl. Abb. 1). So stellt sich die Frage, ob die Parteien mit Quotierung attraktiver für Frauen sind, als solche ohne. Die Entwicklung des Geschlechterverhältnisses in der FDP scheint darauf hinzuweisen, denn die FDP ist die einzige der demokratischen Parteien ohne Quotenregelung in der Satzung.

¹

Alle Zahlen nach: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/140358/soziale-zusammensetzung> (Stand: 17.9.2018).

Abbildung 1



Quelle: Niedermayer, Oskar: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2017. Arbeitshefte aus dem OSZ, Nr. 27, FU Berlin 2017.

2

Die CDU hat eine Soll-Quote von 30 % bei allen Listenwahlen, die CSU eine Soll-Quote von 40 %. Die SPD hat eine verbindliche (Muss-) Quote von 40 %. Grüne und Linke haben eine verbindliche Quote von 50 %, die auf Seite der Frauen sogar überschritten werden darf. Die unterschiedlichen Ausnahmen können der Zusammenstellung der entsprechenden Vorschriften aus den Satzungen der Parteien im Anhang entnommen werden. Man kann also zu dem Schluss kommen, dass die fehlende Quotenregelung eine Partei, konkret die FDP, für Frauen im Vergleich zur Konkurrenz unattraktiver macht. Man kann aber noch nicht zu dem Schluss kommen, dass die Quotenregelung zu einer stärkeren Beteiligung und einer höheren Mitgliedschaft der Frauen in den Parteien geführt hat.

Das Beispiel der SPD führt eher zu einem anderen Schluss: Die Quotenregelung wurde in der SPD im Jahre 1988 eingeführt. Es ist also ein Blick auf die Mitgliederstruktur vor und nach der Einführung zu werfen. Sollte die Frauenquote wirken, müsste sich der Anteil der Frauen nach 1988 stärker erhöht haben als in den

2

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/schriften/Arbeitshefte/PPMIT17-NEU.pdf> (Stand: 17.9.2018).

Jahren zuvor. Das ist jedoch nicht der Fall. Vom Punkt des niedrigsten Anteils an Frauen (17,4 %) im Jahre 1970 stieg ihr Anteil bis 1988 bei der SPD um 8,9 % auf 26,3 %. Das ist eine jährliche Steigerung um ca. 0,5 %. Von 1988 bis 2016 stieg der Frauenanteil auf 32,2 %, also um 5,9 %, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von ca. 0,2 % entspricht. Wie man Abbildung 1 entnehmen kann, stieg der Anteil nach Einführung der Quote auch keineswegs überproportional, sondern fiel im Vergleich zu den Vorjahren eher niedriger aus. Die CDU führte ihre weiche Quote im Jahre 1996 ein. Vom Tiefpunkt (13,6 %) im Jahre 1970 stieg der Frauenanteil bis 1996 auf 24,9 %, also um 11,3 %, was eine durchschnittliche jährliche Steigerung von ca. 0,4 % ausmacht. Bis 2016 stieg der Frauenanteil bei den Mitgliedern dann um 1,2 % auf 26,1 % im Jahre 2016, was eine durchschnittliche jährliche Steigerung von ca. 0,1 % ausmacht.

Aus dieser Entwicklung lässt sich sicher nicht schließen, dass die Quotierung der Ämter und Mandate in den Parteien dazu geführt hat, dass der Anstieg des Frauenanteils abgeschwächt wurde. Der Zuwachs des Anteils schwächt sich ab, aber dürfte nicht seine Ursache in den Quotenregelungen haben. Feststellen lässt sich aber, dass die Quoten nicht entscheidend zum wachsenden Anteil der Frauen in der Parteimitgliedschaft beigetragen haben. Offenbar sind der kulturelle Wandel und der Wandel der politischen Kultur, die nach 1968 einsetzten und die Dominanz der Männer in allen Bereichen der Gesellschaft gebrochen haben, relevanter für das Wachstum des Frauenanteils an den Mitgliedern der Parteien als die Quotenregelung.

2. Frauenanteil im Bundestag

Was sich mit der Quote offenkundig ändern musste, ist die Zusammensetzung der Parlamente. Hier sei nur die Entwicklung im Bundestag betrachtet. Von einem Frauenanteil von 6,8 % in der ersten Legislaturperiode, über 9,8 % in den Jahren 1987 - 1990, stieg der Anteil des weiblichen Geschlechts auf 31 % der Abgeordneten in der gegenwärtigen Legislaturperiode (Vgl. Abb. 2).

Abbildung 2

Wahlperiode	Beginn der Wahlperiode		
	Prozentsatz Frauen	Anzahl Frauen	Gesamtzahl Abgeordnete
1. Bundestag 1949–1953	6,8 %	28	410
2. Bundestag 1953–1957	8,8 %	45	509
3. Bundestag 1957–1961	9,2 %	48	519
4. Bundestag 1961–1965	8,3 %	43	521
5. Bundestag 1965–1969	6,9 %	36	518
6. Bundestag 1969–1972	6,6 %	34	518
7. Bundestag 1972–1976	5,8 %	30	518
8. Bundestag 1976–1980	7,3 %	38	518
9. Bundestag 1980–1983	8,5 %	44	519
10. Bundestag 1983–1987	9,8 %	51	520
11. Bundestag 1987–1990	15,4 %	80	519
12. Bundestag 1990–1994	20,5 %	136	662
13. Bundestag 1994–1998	26,2 %	176	672
14. Bundestag 1998–2002	30,9 %	207	669
15. Bundestag 2002–2005	32,5 %	196	603
16. Bundestag 2005–2009	31,6 %	194	614
17. Bundestag 2009–2013	32,8 %	204	622
18. Bundestag 2013–2017	36,5 %	230	631
19. Bundestag 2017–	31 %	218	709

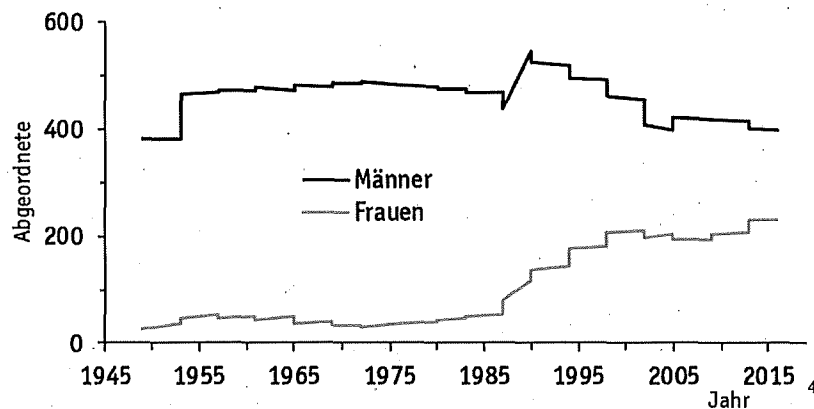
Festzustellen ist, dass der Anteil der Frauen in der ersten Hälfte der Bundesrepublik (bis 1983) bei den Abgeordneten nur sehr langsam, nämlich um 3 %, stieg. Nach Einführung der Quotenregelung bei der SPD 1988 stieg er um weitere 5,6 %, um in der zweiten Hälfte der bisherigen Geschichte der Republik um 21,2 % auf 31 % zu steigen. So näherte sich das Verhältnis der Geschlechter an (Vgl. Abb. 3) und führt dazu, dass die Frauen im Vergleich zu den Parteimitgliedern (27,7 %) im Bundestag leicht überrepräsentiert, im Vergleich zur Gesamtbevölkerung jedoch weiterhin unterrepräsentiert sind.

³

https://de.wikipedia.org/wiki/Frauenanteil_im_Deutschen_Bundestag_seit_1949
17.9.2018).

(Stand:

Abbildung 3

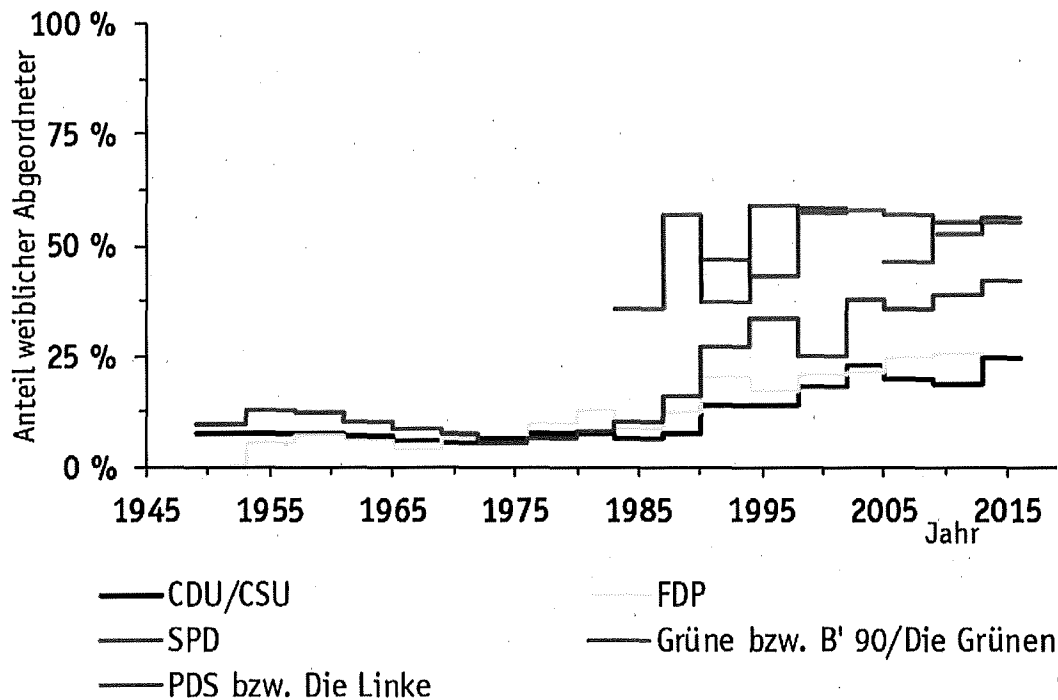


So lässt sich bei der Zusammensetzung der Parlamente die Wirkung der Quotenregelung exakt nachweisen. Bei Grünen und Linken, die wenige Direktmandate erringen, schwankt das Geschlechterverhältnis um die Parität. Bei der SPD stieg der Anteil der Frauen im Bundestag auf gegenwärtig 42 %, ⁵ was ihrer satzungsmäßigen Quotenregelung entspricht, während er bei FDP und CDU/CSU nur bei ca. 25 % (Vgl. Abb. 4) und damit unterhalb der von CSU (40 %) und CDU (30 %) geforderten Quote liegt. Das kann aber mit der Anzahl der Direktmandate zusammenhängen, da diese vorwiegend von Männern gewonnen werden.

⁴ https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:MdB_women_quota.png (Stand: 17.9.2018).

⁵ <https://www.spdfraktion.de/content/statistik-18-wahlperiode> (Stand: 17.9.2018).

Abbildung 4



Im Ergebnis wirkt die harte Quote bei den Mittellinks-Parteien in ihrer direkten Regelungsabsicht, d. h. der Anteil der Frauen mit vergütetem Mandat steigt. Sie wirkt aber nicht oder in zu vernachlässigender Größe mit Blick auf die indirekte Wirkung, also als Mittel, um den Anteil der in den politischen Parteien ehrenamtlich engagierten Frauen zu steigern. Allerdings gilt auch das Umgekehrte: Ohne Frauenquote sinkt der Anteil der ehrenamtlich engagierten Frauen – wie man bei der FDP sehen kann.

Kurz: Die Quote ist tendenziell eher Ergebnis des stärkeren Engagements von Frauen, als dass sie deren Engagement verstärkt.

III. Verfassungskonformität geschlechterquotierter Wahllisten

1. Keine Empirie ohne Theorie – zur pluralistischen Demokratie

Das Grundgesetz (Art. 20) und die Thüringer Landesverfassung⁷ (Art. 44) konstituieren die Bundesrepublik und das Bundesland Thüringen als demokratische Rechtsstaaten.

⁶ https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:MdB_women_quota_per_party.png (Stand: 17.9.2018).

⁷ Verfassung des Freistaats Thüringen (ThüLV) vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch das Vierte ÄnderungsG vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745).

Das Grundgesetz konzipiert die Demokratie – mit Ausnahme der Neuordnung der Länder (Art. 29) – ausschließlich als repräsentative Demokratie. So bestimmen Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 45 S. 2 und 3 ThüLV, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, was eine demokratische Organisation der Staatsgewalt, die Rückbindung staatlicher Entscheidungen an „das Volk“ oder die Adressaten dieser Entscheidungen erfordert. Die Staatsgewalt soll aus Wahlen hervorgehen und durch Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt werden. Für die Bundesländer gilt das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG. Das bedeutet, dass das Demokratiegebot in seinen wesentlichen Merkmalen so auszufüllen ist wie im Grundgesetz,⁸ aber nicht vollständig übereinstimmen muss. Homogenität ist nicht Identität. So enthalten die Landesverfassungen der Bundesrepublik Vorschriften zur Volksgesetzgebung, welche die parlamentarische Demokratie ergänzen. Dass die Volksgesetzgebung als Möglichkeit, mit der das Volk „seinen Willen verwirklicht“ (Art. 45 ThüLV), also die Staatsgewalt programmiert, in den Landesverfassungen, nicht aber im Grundgesetz, vorgesehen ist, wird allgemein als unproblematisch angesehen.

Die Aufgaben der Repräsentation des Volkes nehmen die Abgeordneten des Bundestages und des Landtages wahr,⁹ sie sollen gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes“ und gemäß Art. 53 Abs. 1 S. 1 ThüLV „Vertreter aller Bürger des Landes“ sein. Ihre Legitimation erhalten sie durch periodische Wahlen.¹⁰ Daneben hat das Volk die Möglichkeit, durch die Ausübung der grundgesetzlichen Freiheiten wie der Meinungs-, Versammlungs-, Presse-, Vereins- und Parteienfreiheit, auf den parlamentarischen Willensbildungsprozess einzuwirken.¹¹ Die genannten politischen Freiheiten sind konstitutive Elemente der Demokratie, weil sie den Meinungsaustausch und -kampf ermöglichen. Diese politischen Freiheiten sind Voraussetzung für eine lebendige Demokratie, in der unterschiedliche politische Meinungen und Interessen vertreten werden können, die im öffentlichen Meinungsstreit um Zustimmung werben können, sodass sie zur Mehrheitsmeinung werden und die politische Richtung über das Parlament bestimmen können.

⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89 – Rn. 37.

⁹ Morlok, in: Dreier, GG Kommentar, Band II, Art. 38 GG, Rn. 135.

¹⁰ Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 GG, Rn. 20.

¹¹ Schmitt-Glaeser, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, § 38 Rn. 11 ff.

Schon im Lüth-Urteil aus dem Jahre 1958 erkannte das BVerfG: „Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt (un des droits les plus précieux de l'homme, Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789). Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebelement ist. Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt.“¹² Das wird bis in die jüngere Rechtsprechung fortgeschrieben, so formuliert das Gericht 2004: „Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet jedermann das Recht, seine Meinung frei zu äußern und zu verbreiten. Das Grundgesetz schützt die Meinungsfreiheit sowohl im Interesse der Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen als auch im Interesse des demokratischen Prozesses, für den sie konstitutive Bedeutung hat.“¹³

Anerkennt man die genannten Freiheitsrechte als konstitutive Elemente der Demokratie, wie es das BVerfG in ständiger Rechtsprechung betont, konzipiert man gleichzeitig die Gesellschaft als plurale Gesellschaft, in der unterschiedliche Meinungen und Interessen nebeneinander existieren und aufeinanderstoßen. Demokratie ist dann eine Methode, um Willensbildung in einer solchen pluralen Gesellschaft in einer Weise zu prozessieren, in der eine möglichst große Zahl der Mitglieder dieser Gesellschaft an ihr beteiligt sind, durch sie vertreten werden oder sich zumindest mit ihr identifizieren und sie akzeptieren.

So wird das Demokratieprinzip durch ein parlamentarisches System konkretisiert, das als Ausprägung einer pluralistischen Demokratie verstanden werden muss, die auf einer pluralistischen Gesellschaft aufruht. Auch das BVerfG konzipiert die Gesellschaft der Bundesrepublik als pluralistische. Es spricht von Staatsbürgern, „die gleichberechtigt und dem Ganzen gegenüber verantwortungsbewusst an den demokratischen Prozessen in einer pluralistischen Gesellschaft sollen teilhaben können“.¹⁴ Es fordert Toleranz und Achtung von Minderheiten ein, denn für „eine offene pluralistische Gesellschaft bedeutet der Dialog mit solchen Minderheiten eine

¹² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51.

¹³ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2004 – 2 BvR 2219/01 – Rn. 12.

¹⁴ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. April 2003 – 1 BvR 436/03 – Rn. 7.

Bereicherung. Dies im Sinne gelebter Toleranz einzuüben und zu praktizieren, ist wichtige Aufgabe und Bildungsauftrag des Staates.¹⁵ Den Pluralismus der Gesellschaft versteht das Gericht auch als Differenzierung einzelner Merkmale dieser Gesellschaft und anerkennt so, dass wir u. a. „in einer religionspluralistischen Gesellschaft“¹⁶ leben. Die plurale Gesellschaft verlangt eine plurale Repräsentation. So betont das BVerfG an verschiedenen Stellen den pluralistischen Charakter der Demokratie. Und befindet: In der pluralistischen Demokratie des Grundgesetzes sind Meinungsäußerungen grundsätzlich frei [...].¹⁷ Und das Gericht stellt die Verknüpfung von pluraler Gesellschaft und pluralistischer Demokratie her, wenn es erkennt: „Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“¹⁸

Plurale Demokratie kann nur als Verfahren verstanden werden, pluralistische Interessen und Ansichten in der Gesellschaft auszugleichen und in Entscheidungen münden zu lassen, die beispielsweise als Gesetzesbeschlüsse den Staatswillen definieren. So kann in einer pluralistischen Gesellschaft das Volk, die Bevölkerung, nicht als homogene Einheit konzipiert werden,¹⁹ sondern es wird registriert, dass es aus verschiedenen Gruppen besteht, die sich z. T. organisieren und die unterschiedlichen Interessen, Ansichten, Meinungen, Werte usw. vertreten. Diese unterschiedlichen Interessen sollen in einer Demokratie parlamentarisch vertreten sein und im Diskurs, in der parlamentarischen Debatte, durch Kompromiss, Konsens oder Mehrheitsentscheidung zu einem Volkswillen verdichtet werden. Der Volkswille wird so zum Staatswillen und ist das Ergebnis eines diskursiven, demokratischen Prozesses, nicht seine Voraussetzung. Das verlangt einerseits, dass gesellschaftliche Interessen im politischen Raum und insbesondere im parlamentarischen Rahmen vertreten sind und einigermaßen proportional und angemessen vertreten werden, um die Rückbindung staatlicher Entscheidungen an deren Adressaten zu gewährleisten. Um

¹⁵ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. April 2003 – 1 BvR 436/03 – Rn. 8.

¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 – Rn. 26.

¹⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 – Rn. 21.

¹⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. September 2008 – 1 BvR 1565/05 – Rn. 11.

¹⁹ So auch Lübke-Wolff, Homogenes Volk – Über Homogenitätspostulate und Integration, ZAR 2007, 121 - 128, S. 126 ff. m.w.N.

es journalistisch zu formulieren: Die Akzeptanz des politischen Systems und die Zustimmung zur Demokratie hängt auch davon ab, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen sich im politischen System vertreten fühlen.

Andrerseits: Gesellschaftliche Organisationen, aber insbesondere die Parteien bekommen in diesem System die Aufgabe und Funktion, Interessen aufzugreifen, zu bündeln, zu verarbeiten, um aus den Differenzen und Divergenzen ein halbwegs kohärentes Programm zu destillieren. In diesem Prozess der intermediären Aufarbeitung gesellschaftlicher Interessen und Ansichten werden diese notwendig umgeformt, fließen – wenn es gut geht – in die Kompromiss- und Konsensbildung ein, werden aber niemals eins zu eins vertreten. Wenn das Grundgesetz die Parteien in Art. 21 als intermediäre Organisationen anerkennt und schützt, kann aus der Logik und der Norm gefolgert werden, dass eine proportionale Vertretung und Artikulation „unverfälschter“ Interessen in den Volksvertretungen der Republik nicht gedacht oder normativ gefordert ist. Der Pluralismus von Zielen und Wertungen gewinnt Gestalt in den politischen Parteien, welche unterschiedliche Interessen und Positionen aufgreifen sollen, aber nicht proportional repräsentieren sollen und können.²⁰

2. Quote verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben

Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Prozesses ist es, dass die unterschiedlichen oder auch antagonistischen Interessen repräsentiert sind. So wird die Position vertreten, eine pluralistische Demokratie verlange, dass die verschiedenen Gruppen, Gruppierungen, Berufszweige, Schichten, Klassen und Geschlechter ihrer Stärke entsprechend in den Volksvertretungen in Bund, Ländern und Gemeinden vertreten sind. Das entspricht offenkundig nicht der Verfassungswirklichkeit – der Öffentliche Dienst beispielsweise ist in den Parlamenten deutlich überrepräsentiert.²¹ Es entspricht aber auch nicht der normativen Konzeption des Grundgesetzes. Dabei muss zwischen mindestens zwei normativen Konzeptionen der Demokratie im Grundgesetz differenziert werden.

²⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 – Rn. 516.

²¹ In der letzten Legislaturperiode (2013–2017) entstammte ziemlich genau ein Drittel der Abgeordneten aus dem Öffentlichen Dienst, der aber nur 11 % der Beschäftigten ausmacht. Die Welt v. 6.10.2013, <https://www.oeffentlichen-dienst.de/news/68-beamte/1125-deutschen-bundestag.html> (Stand: 17.9.2018).

Das hierarchische Modell der Demokratie²² konzipiert Demokratie als Legitimation von staatlicher Herrschaft mittels des Wahlaktes. Sie erfordert nicht mehr und nicht weniger als dass das Volk einen hinreichend effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt hat.²³ Es kommt also im Sinne des Prinzips der Volkssouveränität nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG darauf an, dass die Staatsgewalt durch das Volk und nicht durch eine andere Quelle legitimiert ist.²⁴ Aus einem so verstandenen notwendigen Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft folgt, dass sich die Akte der Staatsgewalt auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortlich werden, was vor allem durch die Wahl des Parlaments geschieht.²⁵ Es folgt daraus jedoch nicht, dass die unterschiedlichen Interessen proportional repräsentiert sein müssen oder dass unterschiedliche Interessen nur von einem Angehörigen einer bestimmten Gruppe artikuliert werden können. Diese Konzeption von Demokratie kann ihren Ursprung in der Carl Schmittschen Theorie nicht verleugnen und unterstellt zwar nicht offen ein homogenes Volk, wohl aber einen Willen des Volkes, der sich artikuliert. Nach dem hierarchischen Modell der Demokratie, das vom BVerfG insbesondere in den Entscheidungen zum Mitbestimmungsgesetz in Schleswig-Holstein²⁶ und zum Ausländerwahlrecht²⁷ entwickelt wurde, kann eine Notwendigkeit der proportionalen Repräsentation pluraler Interessen in den Volksvertretungen der Bundesrepublik nicht gefolgert werden.

Das Modell ist aber schwer kompatibel mit den Entscheidungen zur konstitutiven Bedeutung des Meinungsstreits für die Demokratie und zur Konzeption einer Demokratie, die auf einer pluralen, differenzierten Gesellschaft aufruht. In der pluralistischen Konzeption der Demokratie bildet sich der Wille erst im demokratischen Prozess, d. h. im Meinungsstreit und der Konsensbildung, er kann sich nicht schlicht „artikulieren“, weil er in nuce gar nicht vorhanden ist. Einer pluralistischen Konzeption der Demokratie muss so daran gelegen sein, dass die unterschiedlichen Interessen, Strömungen, Weltanschauungen oder Gruppen in der Gesellschaft möglichst

²² Vgl. Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002, S. 222 ff.

²³ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 20 GG, Rn. 62 ff; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89 – Rn. 39.

²⁴ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 20 GG, Rn. 39 f.

²⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89 – Rn. 39.

²⁶ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92.

²⁷ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 2, 6/89; Beschluss des Zweiten Senats vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89.

proportional am demokratischen Prozess teilnehmen können. Wenn die demokratische Willensbildung zu großen Teilen im Parlament stattfindet, heißt dies, dass dort eine annähernd proportionale Vertretung gesellschaftlicher Gruppen anzustreben ist. Dann könnte dem Demokratieprinzip das Gebot entspringen, dass die Geschlechter in den Volksvertretungen gleichmäßig repräsentiert sind.

Entnimmt man dem Demokratieprinzip ein Gebot proportionaler Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen, lässt sich aber nicht rechtfertigen, warum nur und ausgerechnet die Geschlechter gleichmäßig repräsentiert sein sollen, die Unterrepräsentation beispielsweise der Forst- und Landwirtschaft im Parlament aber nicht auszugleichen ist. Versucht man aber eine gleichmäßige, proportionale Repräsentation auch nur aller gesellschaftlich relevanten Gruppen wahlrechtlich zu verankern, gibt man die Auswahl und damit das Prinzip der freien Wahl auf, weil alle Kandidaten, Kandidatinnen und divers geschlechtlichen Kandidaten²⁸ mehr oder weniger gesetzt sein müssen, um unterschiedlichste „Quoten“ zu erfüllen. Zu Ende gedacht ist eine proportionale Vertretung nur möglich, wenn jeder und jede sich selbst vertritt, was aber das Prinzip der Repräsentation aushebelt.

Weil sich proportionale Repräsentation aller gesellschaftlichen Interessen und Auswahlentscheidung ausschließen, wählt das Grundgesetz den Weg einer Fiktion, indem es in Art. 38 Abs. 1 GG normiert: Sie [die Abgeordneten des Deutschen Bundestages] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Ganz ähnlich formuliert Art. 53 Abs. 1 ThÜLV: Die Abgeordneten sind die Vertreter aller Bürger des Landes. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich.

Als Vertreterinnen des ganzen Volkes/aller Bürger, so kann man den Satz interpretieren, soll jeder und jede Einzelne die Gesamtinteressen des dann als Einheit unterstellten gesamten Volkes vertreten. Das wäre eine ziemliche Zumutung und ginge an der gesellschaftlichen Realität offenkundig vorbei. Man muss den Satz deshalb richtigerweise so verstehen, dass die Abgeordneten als Gesamtheit das ganze Volk vertreten. Es gilt das Prinzip der Gesamtrepräsentation, d. h. nicht die einzelne Abgeordnete, sondern die Gesamtheit aller Abgeordneten vertritt das Volk als

²⁸

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16.

Ganzes.²⁹ Die Abgeordneten sind nicht Vertreter partikularer Gruppen, somit auch nicht ihrer Partei, der Bürgerinnen ihres Wahlkreises oder ihrer Wähler. Sie entscheiden für alle und so sind sie auch allen gegenüber verpflichtet.³⁰ Dann ergibt sich aus dem (parlamentarischen) Diskurs, in dem unterschiedliche Interessen vertreten werden, eine Vertretung des „ganzen Volkes“, ohne dass jede Abgeordnete einzeln das ganze Volk vertreten muss. Gleichzeitig sollen die einzelnen Abgeordneten nicht nur Einzelinteressen vertreten, sondern über die Parteien und Fraktionen unterschiedliche Interessen bündeln.

Weil am Ende die Repräsentation des ganzen Volkes im Diskurs entstehen soll, ist eine proportionale Vertretung einzelner Interessen nicht erforderlich und im Prinzip auch gar nicht möglich. Das bedeutet: Abgeordnete der „Arbeiterparteien“ können Interessen von Arbeiterinnen artikulieren, auch wenn sie selbst Rechtsanwälte sind. Und genauso kann eine „Partei der geschiedenen Väter“ die Interessen kinderloser Frauen vertreten. Die Differenzierung von und mittels Merkmalen, welche das BVerfG, wie bei der Religion gesehen, ausdrücklich anerkennt und vornimmt, bleibt für die Festlegung der Anforderungen an eine hinreichende Repräsentation ohne Konsequenz. Daraus ergibt sich, dass eine proportionale Repräsentation von Interessengruppen oder Teilbevölkerungen auch nach einer pluralistischen Konzeption der Demokratie nicht sinnvoll, vom Grundgesetz und der Thüringer Landesverfassung nicht vorgeschrieben ist, sich insbesondere nicht aus dem Demokratieprinzip ergibt. Eine geschlechterquotierte Verteilung der Parlamentsmandate ist damit von der Verfassung ebenfalls nicht vorgegeben.

3. Quote verfassungsrechtlich zulässig

Von der Frage nach dem verfassungsrechtlichen Gebot einer paritätischen Besetzung von Landeslisten zu unterscheiden, ist die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer einfachgesetzlichen Geschlechterquotierung. Zunächst ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber in der näheren Ausgestaltung des Wahlrechts, insbesondere in der Auswahl des Wahlsystems, grundsätzlich frei ist, soweit die

²⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. Mai 1977 – 2 BvR 705/75 – Rn. 29 f.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. März 1981 – 2 BvR 215/81 – Rn. 24; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Januar 1986 – Rn. 169.

³⁰ Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band II, Art. 38 GG, Rn. 136 f. m.w.N.

Vorgaben des Grundgesetzes beachtet werden.³¹ So finden sich im Bund und den Ländern sehr unterschiedliche Wahlsysteme wie die personalisierte Verhältniswahl, die schlichte Verhältniswahl ohne Direktmandate, geschlossene und offene Listen, Kumulieren und Panaschieren. Die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG normierten Wahlrechtsgrundsätze finden gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG Anwendung für die Wahl des Thüringer Landtags, was Art. 46 Abs. 1 ThüLV bestätigt.

Der Gesetzgeber kann sich – aus den genannten Gründen – zwar nicht für eine proportionale Vertretung aller Interessen und Gruppen entscheiden, wohl aber, im Rahmen der politischen Gewichtung und den Zielvorgaben des Grundgesetzes, zur proportionalen Repräsentation nach bestimmten Merkmalen. Bei den Zielvorgaben sind insbesondere zwei zu nennen, nämlich erstens Art. 3 Abs. 2 GG, wonach die faktische Gleichstellung von Frauen in der Gesellschaft anzustreben ist, und zweitens Art. 20 Abs. 1 GG und 28 Abs. 1 GG, die normieren, dass die Bundesrepublik ein sozialer Rechtsstaat sein soll. So kann der Gesetzgeber das Wahlrecht unter Beachtung anderer verfassungsrechtlicher Gebote prinzipiell so gestalten, dass es die faktische Gleichstellung von Frauen fördert oder eben, dass eine angemessene Repräsentation sozialer Differenzierungen in den Volksvertretungen angestrebt wird.

Eine einfachgesetzliche Quotierung muss in Einklang mit der Verfassung stehen. Als verfassungsrechtlich abgesicherte Positionen, die einer Quotierung entgegenstehen könnten, kommen die Wahlrechtsgleichheit und -freiheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, die Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG und das Benachteiligungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG in Betracht. Dabei werden die Wahlrechtsgrundsätze zuerst aus Sicht der Wahlberechtigten (aktives Wahlrecht) betrachtet, danach aus Sicht der Wahlbewerberinnen (passives Wahlrecht). Die Allgemeinheit der Wahl ist hingegen nicht berührt, da eine paritätische Besetzung von Landeslisten nicht dazu führt, dass bestimmten Bevölkerungsgruppen der Zugang zur Wahl verwehrt wird.³²

³¹

Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 GG, Rn. 43.

³²

Vgl. Pieroth, in: Jarass/Ders., GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 13; P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 130 f.; Magiera, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 81.

a) Aktives Wahlrecht

(1) Aktive Wahlrechtsgleichheit der Wahlberechtigten

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl „gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen.“³³ Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass auf Seite des aktiven Wahlrechts jede Stimme den gleichen Zählwert hat, d. h. jeder Wahlberechtigte die gleiche Anzahl an Stimmen erhält. Daneben müssen diese Stimmen grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert, d. h. die gleiche rechtliche Erfolgchance im Hinblick auf das Wahlergebnis haben.³⁴ Bei einer personalisierten Verhältniswahl, die auch bei der Wahl zum Thüringer Landtag vorgesehen ist (Art. 49 Abs. 1 ThüLV, § 3 f. ThürLWG³⁵), bedeutet das, dass die Wählerstimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments haben muss.³⁶ Eine gesetzlich verpflichtende, paritätische Besetzung der Listen ändert weder etwas an der gleichen Verteilung bzw. Anzahl der Stimmen der Wahlberechtigten untereinander, noch an der Erfolgchance der abgegebenen Stimmen, denn auch bei paritätisch besetzten Landeslisten kann jede Wahlberechtigte mit gleicher Stimmenanzahl und gleicher Erfolgchance wählen, weshalb ein Verstoß gegen die aktive Wahlrechtsgleichheit ausscheidet.³⁷

(2) Aktive Wahlfreiheit der Wahlberechtigten

Der Thüringer Landtag besteht aus mindestens 88 Sitzen. Davon werden 44 Mandate in Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl und die restlichen Mandate nach dem Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen (Hare/Niemeyer)

³³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 – Rn. 78.

³⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 – Rn. 96; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56 – Rn. 26; Pieroth, in: Jarass/Ders., GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 11; Magiera, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 90.

³⁵ Thüringer Wahlgesetz für den Landtag (ThürLWG) in der Fassung vom 30. Juli 2012, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 89).

³⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 – Rn. 79; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 – Rn. 98.

³⁷ Nach Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, § 27, Rn. 14, verstößt eine gesetzliche „Frauen-Quote“ (gleiches gelte für Normierungen i.S. eines „Reißverschlussprinzips“ Frau-Mann-Frau..., wie es vorliegend angestrebt wird) gegen die aktive Wahlgleichheit i.S. des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Zur Begründung werden jedoch Ausführungen gemacht, die die passive Wahlgleichheit („keine Kandidaturmöglichkeit jedes Parteimitgliedes mit gleichen Chancen für jeden Listenplatz“) und das freie Wahlvorschlagsrecht („unangemessener Eingriff in die Wahlvorschlagsfreiheit gem. § 21 i.V.m. § 27 Abs. 5“) beschreiben.

verteilt. Mit der Landesstimme wird eine bestimmte Landesliste einer Partei gewählt. Gewählt wird mit geschlossenen Listen, d. h. mit einer von den Parteien festgelegten Reihenfolge von Bewerbern, die von den Wählern nicht verändert werden kann.³⁸ Die Wahl nach geschlossenen bzw. starren Listen ist vom BVerfG für verfassungsrechtlich zulässig erklärt worden.³⁹

Wahlfreiheit bedeutet in diesem Zusammenhang auf der Seite des aktiven Wahlrechts, dass der Wähler seine Stimme frei von Druck, Manipulation und Zwang für Personen, Parteien oder Wählervereinigungen abgeben kann. Auf die allgemeine Besetzung, die Reihenfolge der Personen und das Geschlecht hat der Wähler bei geschlossenen Listen von vornherein keinen Einfluss. Die Wähler haben auch keinen Einfluss auf das Auswahlverfahren der Kandidatinnen innerhalb der Parteien. Unter dieser Voraussetzung wird ihre Wahlfreiheit durch eine gesetzlich vorgeschriebene Quotierung nicht eingeschränkt – sie können sich eh nur zwischen festgelegten Listen entscheiden. Für die Direktkandidaten in den Wahlkreisen kann es keine Quotierung geben und sie ist in dem vorliegenden Vorschlag für § 29 Abs. 5 ThürLWG auch nicht vorgesehen.

38

§ 4 Wahl in den Wahlkreisen

In den Wahlkreisen ist der Bewerber gewählt, der die meisten gültigen Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Kreiswahlleiter zu ziehende Los.

§ 5 Wahl nach Landeslisten

(1) Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Landesstimmen erhalten haben (Artikel 49 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen).

(2) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen gültigen Landesstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei die Landesstimmen derjenigen Wähler, die ihre Wahlkreisstimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, wenn der Bewerber nach § 22 Abs. 3 oder von einer Partei, für die keine Landesliste zugelassen ist, vorgeschlagen ist. Von der Gesamtzahl der nach § 1 Abs. 1 zu wählenden Abgeordneten wird die Anzahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die in Satz 2 genannt oder von einer nach Absatz 1 nicht zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen sind.

(3) Die nach Absatz 2 Satz 3 verbleibenden Sitze werden auf die Landeslisten auf der Grundlage der nach Absatz 2 Satz 1 und 2 zu berücksichtigenden Landesstimmen verteilt. Dabei wird die Gesamtzahl der verbleibenden Sitze mit der Zahl der Landesstimmen vervielfacht, die eine Landesliste erhalten hat und durch die Gesamtzahl der Landesstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten geteilt. Jede Landesliste erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen. Die restlichen zu vergebenden Sitze sind den Landeslisten in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung nach Satz 2 ergeben, zuzuteilen. Bei gleichen Zahlenbruchteilen (bei Gleichheit von drei Dezimalstellen nach dem Komma) entscheidet das vom Landeswahlleiter zu ziehende Los.

39

So schon BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 1957 – 2 BvR 9/56.

Kurz: Bei geschlossenen Listen haben die Wähler keinen Einfluss auf die Reihenfolge der Liste, sodass eine quotierte Liste ihre aktive Wahlfreiheit nicht beeinträchtigen kann.

b) Passives Wahlrecht

(1) Passive Wahlrechtsgleichheit der Wahlbewerber

Aus Sicht der an der Wahl beteiligten Personen bedeutet die Gleichheit der Wahl, dass alle Kandidaten, gleich welchen Geschlechts oder Berufs und gleich welcher Abstammung usw., die gleiche Chance haben, gewählt zu werden. Die passive Wahlrechtsgleichheit soll die Egalität der Staatsbürger sichern,⁴⁰ woraus ein generelles Verbot der Diskriminierung von Wahlbewerbern erwächst. Der Begriff der Wahl umfasst den gesamten Wahlvorgang: die Erfassung der Wahlberechtigten und ihre Stimmabgabe, die Auszählung der abgegebenen Stimmen, die Feststellung des Wahlergebnisses – und auch die Aufstellung der Bewerber.⁴¹ Einige Autoren nehmen an, dass die Kandidatenaufstellung durch die Parteien zum „Wahlorganisationsrecht“ und nicht zum Vorgang der Wahl selbst gehört und deshalb nicht von der Wahlrechtsgleichheit umfasst ist.⁴² Folgt man dieser Ansicht, so ist auch die passive Wahlgleichheit von vornherein nicht betroffen. Dem kann allerdings nicht gefolgt werden, weil die Wahlrechtsgleichheit ein essenzieller Bestandteil des Demokratieprinzips ist, das gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auch für die Parteien gilt. Eine Trennung zwischen Listenaufstellung und eigentlicher Wahl ist deshalb nicht überzeugend. Nimmt man folglich an, dass bei der Listenaufstellung das Gebot der passiven Wahlrechtsgleichheit zu beachten ist,⁴³ ist zu fragen, ob eine Ungleichbehandlung vorliegt.

Bei einer Quotierung mit dem Ergebnis, dass 50 % Männer und 50 % Frauen auf den Listen kandidieren, haben beide Geschlechter die gleiche Ausgangsvoraussetzung einen Listenplatz zu bekommen – damit wird prima facie Gleichheit gerade keine

⁴⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 – Rn. 95 m.w.N.

⁴¹ Morlok, in: Dreier, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 52.

⁴² Lange, „Frauenquoten“ in politischen Parteien, NJW 1988, 1174–1183, S. 1178; Bundesschiedsgericht: Frauenquote bei der Aufstellung von Kandidatenlisten für Landtags- und Bundestagswahlen, NVwZ-RR 1999, 545–546, S. 546.

⁴³ Maurer, Staatsrecht I, § 13, Rn. 7; von Münch/Mager, Staatsrecht I, Rn. 109; Mager, Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren, DÖV 1995, 9–15, S. 12; Morlok, in: Dreier, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 52; P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 127, 143, 160 m.w.N.

Ungleichheit hergestellt, weil die beiden Geschlechter, Mann und Frau, in der Bevölkerung zu ungefähr gleichen Teilen vorkommen. Das diverse Geschlecht wird an dieser Stelle vernachlässigt. Es wird geschätzt, dass in der Bundesrepublik ca. 8.000 bis 10.000, das sind ca. 0,1 %, Hermaphroditen oder intersexuelle Menschen leben.⁴⁴ Das wirkt sich auf die Verteilung zwischen den beiden „Hauptgeschlechtern“ prozentual nicht aus. So bleibt bei einer gleichmäßigen Verteilung auf die beiden Hauptgeschlechter keine Ungleichbehandlung wegen der Existenz des dritten Geschlechts, das aber eine Möglichkeit haben muss zu kandidieren, was unter dem Aspekt der freien, passiven Wahl noch einmal zu betrachten ist. Es handelt sich bei der Quote zunächst also nicht um unmittelbare Diskriminierung und damit nicht um eine formale Verletzung des Gleichheitssatzes, sondern um eine Gleichbehandlung nach dem Merkmal des Geschlechts.

Denkbar ist aber eine *mittelbare* Diskriminierung. Diese liegt vor, wenn unterschiedliche Gruppen zwar formal gleich behandelt werden, aber die formale Gleichbehandlung faktisch zu einer Ungleichbehandlung führt.⁴⁵ Gemessen am Ausgangsfeld der potenziellen männlichen Kandidaten haben Männer bei einer hälftigen Geschlechterquotierung nunmehr eine schlechtere Chance auf einen Listenplatz, weil Frauen in den meisten Parteien unterrepräsentiert sind. Ein gewisser Teil ist nicht mehr wählbar, und zwar aufgrund einer rechtlichen Beschränkung, die an das Merkmal des unterschiedlichen Geschlechts anknüpft.⁴⁶ Die Regelung führt also zu einer mittelbaren Benachteiligung der Männer, weil ihre Kandidaturchancen im Verhältnis zum Anteil am Mitgliederanteil der Partei sinken.

Die Verringerung der Chancen für Männer, einen Listenplatz zu erringen, resultiert aus einer ungleichen Mitgliederstruktur der Parteien. Genau das ist der Anknüpfungspunkt für eine Quotierung der Wahllisten. Ziel ist es, die faktisch, gemessen an der Bevölkerungszahl, überproportionale Repräsentation der Männer in den Parteien auszugleichen. Angestrebt wird langfristig eine faktische Gleichheit in der Mitgliederstruktur, was keine Diskriminierung ist, sondern der Versuch, Diskriminierung aufzuheben.

⁴⁴ <https://www.welt.de/gesundheit/article2126690/Zwitter-Mann-und-Frau-zugleich.html>.

⁴⁵ Vgl. EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 13. Mai 1986 – Rs. 170/84 – Rn. 31.

⁴⁶ Ebsen, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, JZ, 44. Jg., Nr. 12, 1989, 553–561, S. 554.

Es kann an dieser Stelle dahinstehen, ob das oben erörterte empirische Material nicht zu dem Schluss führen muss, dass die Quote ungeeignet ist, dieses Ziel zu erreichen und deshalb eine Beschränkung der faktischen Wahlchancen von Männern als Folge der nicht paritätischen Mitgliederstruktur der Parteien hier und jetzt rechtfertigen kann. Entscheidend ist vielmehr, dass das langfristige Ziel das Gleichheitsrecht der Männer gegenwärtig beeinträchtigt und deshalb der Rechtfertigung bedarf.

So stellt sich die Frage, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Einschränkung der passiven Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind und ob diese erfüllt sind.

An dieser Stelle betont das BVerfG immer wieder die strenge Formalität des Gleichheitssatzes und die damit verbundene, besonders hohe Hürde zur Einschränkung bzw. Durchbrechung dieses Grundsatzes. Es stellt aber außerdem klar, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien) keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegt. Der Gesetzgeber behält danach einen bei der Ordnung des Wahlrechts (eng bemessenen) Spielraum für Differenzierungen.⁴⁷ Dabei wird das Vorliegen eines zwingenden⁴⁸ und durch die Verfassung legitimierten Grundes von einigem Gewicht gefordert, welcher der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann.⁴⁹ Dazu ist es nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet.⁵⁰ Diesem Anspruch entspricht laut des BVerfG die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl des Deutschen Bundestages,⁵¹ da sie „die Funktionsfähigkeit des Parlaments und den Charakter der Wahl als eines Integrationsvorgangs“ sichert.⁵² Ebenso war das (begrenzte) Vorkommen von Überhangmandaten als Konsequenz aus der – vom

⁴⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 – Rn. 53; Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – 2 BvC 4, 6, 8/10.

⁴⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 – Rn. 43 f.; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52 – Rn. 127 ff.

⁴⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 – Rn. 44.

⁵⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 – Rn. 44 m.w.N.

⁵¹ So bereits BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56.

⁵² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 – Rn. 53.

weiten Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers gedeckten – Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl verfassungskonform.⁵³

Ein entsprechend wichtiger Grund, der die Beschränkung der passiven Wahlgleichheit zu rechtfertigen vermag, könnte das Fördergebot aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sein. Der im Jahr 1994 eingefügte Zusatz zum speziellen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG statuiert die Pflicht des Gesetzgebers, die tatsächliche Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Diese Staatsaufgabe zielt auf die *tatsächliche* Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern und die Durchsetzung der Gleichberechtigung für die Zukunft.⁵⁴ Sie erstreckt sich also auf die gesellschaftliche Wirklichkeit.⁵⁵ Außerdem handelt es sich um ein Gebot, welches der tatsächlichen Benachteiligung vor allem von *Frauen* entgegenwirken soll.⁵⁶ Bereits die Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG belegt, dass das Gleichberechtigungsgebot eine „Anhebungstendenz“ ausschließlich zugunsten des weiblichen Geschlechts aufweisen sollte.⁵⁷ Auch die ThÜLV enthält mit Art. 2 Abs. 2 S. 2 ein ähnliches Gebot.⁵⁸

Gegen den Rückgriff auf das spezielle Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Anwendungsbereich des speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssatzes des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bestehen auch keine Bedenken.⁵⁹ Das Fördergebot steht in

⁵³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 – Rn. 65 ff.

⁵⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28. Januar 1992 – 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 und 10/91 – Rn. 54 m.w.N.

⁵⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 5. April 2005 – 1 BvR 774/02 – Rn. 52.

⁵⁶ Schmidt, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Art. 3 GG, Rn. 81; Jarass, in: Ders./Pieroth, GG, Art. 3, Rn. 79.

⁵⁷ Slupik, Entscheidung des GG für Parität im Geschlechterverhältnis, S. 41 m.w.N. insbesondere mit Auszügen aus den Sitzungsprotokollen des Parlamentarischen Rates.

⁵⁸ „Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.“

⁵⁹ Das wird teilweise, jedoch mit wenig überzeugendem Verweis auf BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Juli 1998 – 2 BvR 1953/95 bezweifelt. Das Gericht entschied, dass „im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze der Art. 28 Abs. 1 S. 2, 38 Abs. 1 S. 1 GG ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG“ ausscheidet. Deshalb könne, so Jutzi, S. 5; Hahen, in: Schreiber, BWahlG, § 27, Rn. 14 „nicht ohne weiteres“ von der „wahlrechtlichen Erheblichkeit der speziellen Gleichheitssätze in Art. 3 Abs. 2 und 3 GG als Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes (...)“ ausgegangen werden. Das BVerfG hat sich aber ausdrücklich nur mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz befasst, dessen Unanwendbarkeit nicht auf den speziellen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG übertragen werden kann.

einem engem Zusammenhang mit dem Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechts nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, das ebenfalls als Rechtfertigungsgrund in Betracht kommt. Die beiden Regelungsgehalte überschneiden sich jedoch weitgehend,⁶⁰ weshalb es keiner gesonderten Behandlung bedarf. Nichtsdestotrotz streitet das Benachteiligungsverbot aufgrund des Geschlechts nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ebenfalls für ein Paritätsgesetz.

Die Gleichheit der Geschlechter soll sich in jeder Lebenslage verwirklichen. Einen bedeutsamen Teil dessen machen das identitätsstiftende Berufsleben und die Möglichkeit des persönlichen, politischen Einsatzes aus. Die Möglichkeit, trotz struktureller Schwierigkeiten gleiche Chancen auf einen Listenplatz zu erhalten, ist Ausdruck dieser Gleichheit. Sie steht eng in Verbindung mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und weist daher besonderen Menschenwürdegehalt auf. In Art. 2 Abs. 2 S. 1 ThüLV wird durch die Erstnennung der „Frau“, abweichend von Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG, die Notwendigkeit des Abbaus bestehender Nachteile für Frauen nochmals unterstrichen.

Auch die Gesetzgebungsgeschichte ist für die Einschätzung der Bedeutung des Fördergebots in Ansehung der passiven Wahlrechtsgleichheit unumgänglich. Sie offenbart eine deutliche Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Förderung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern: Von dem erst 1918 etablierten Wahlrecht für Frauen⁶¹ wurde das passive Wahlrecht zwischen 1933 und 1945 wieder abgeschafft. Frauen wurden in dieser Zeit systematisch aus beruflich höheren Positionen und zurück in das „traditionelle“ Rollenbild der Hausfrau und Mutter gedrängt.⁶² Die erste Fassung des Grundgesetzes von 1949 erhielt – nur durch massive öffentliche Proteste und den großen Einsatz insbesondere der vier Frauen des ansonsten mit 61 Männern besetzten Parlamentarischen Rates – den Verfassungstext des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG.⁶³ 1994 hat das Fördergebot Eingang in die Verfassung gefunden. Bereits die Aufnahme des „Geschlechts“ in Abs. 3 war zögerlich erfolgt, und so richteten sich auch gegen die

⁶⁰ Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 223a.

⁶¹ Rosenbusch, Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland, S. 455 ff.

⁶² <http://www.bpb.de/lernen/grafstat/grafstat-bundestagswahl-2013/147346/mw-04-04-entwicklung-des-frauenwahlrechts-in-deutschland> (Stand: 17.9.2018).

⁶³ Näheres zur Entstehungsgeschichte bei Slupik, Entscheidung des GG für Parität im Geschlechterverhältnis, S. 35 ff.

Aufnahme des Fördergebots heftige Widerstände.⁶⁴ Dass das Gebot durch die Formulierungen „fördern“ und „entgegenwirken“ offen beschrieben wird, kann kein pauschales Argument gegen eine Paritätsregelung sein. Mit Satz 2 sollte keineswegs ein „schwaches Schwert“ zur Förderung der Gleichberechtigung oder gar reine Symbolpolitik zu dem seit 1949 unveränderten Satz 1 hinzugefügt werden. Sein Wortlaut zeugt vielmehr von einem Formelkompromiss⁶⁵ nach einem ungleichen „Tausziehen“ und zeigt eindrücklich auf, wie sehr – auch heute noch – um eine tatsächliche Gleichberechtigung gerungen wird.

Zudem wird die Art und Weise der Umsetzung, wie so oft, gerade nicht vom Verfassungsgeber geregelt, sondern ist dem einfachen Gesetzgeber überlassen.⁶⁶ Dieser hat bei der Ausgestaltung des Wahlrechts einen weiten Spielraum. Er erschöpft sich nicht in der Regelung technischer Einzelheiten, sondern erfordert, so das BVerfG ausdrücklich, „schon im Hinblick auf die Auswahl des Wahlsystems und dessen Durchführung im einzelnen vielfältige Entscheidungen von großer Tragweite.“⁶⁷

Die Verfassungsinterpretation ist ferner nicht unveränderlich, sondern wird in ständigem Austausch mit der Gesellschaft neu geformt. Wo das BVerfG 1957 noch urteilte,⁶⁸ dass (männliche) Homosexualität gegen das Sittengesetz verstößt, schließt die heutige Interpretation des Ehebegriffs in Art. 6 GG die gleichgeschlechtliche Partnerschaft mit ein. Durch eine einfachgesetzliche Regelung kann sich auch die Skepsis in Bezug auf Quotenregelungen hin zu einem selbstverständlichen Geschlechterausgleich entwickeln.

Hinzu kommt, dass eine Geschlechterquotierung die Funktion der Wahl als einen Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes stärkt, welche vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung⁶⁹ Bedeutung verliehen bekommen hat. Denn erst ein solches Gesetz ist in der Lage, den mehr als 50 % Frauen in der Bevölkerung auch tatsächliche Gleichheit bei der Aufstellung der Kandidaten zu garantieren. Das

⁶⁴ Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 225 ff.

⁶⁵ S. Baer/N. Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 341.

⁶⁶ S. Baer/N. Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 341.

⁶⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 – Rn. 65 m.w.N.

⁶⁸ BVerfG, Urteil vom 10.5.1957 – 1 BvR 550/52.

⁶⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56 – Rn. 28; BVerfG – Rn. 214, 270; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Mai 1979 – 2 BvR 193, 197/79 – Rn. 53; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96, Rn. 44.

Fördergebot qualifiziert sich somit als wichtiger, für die Angleichung der Lebensverhältnisse zwingender Grund, der eine vereinzelte Einschränkung der passiven Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann.

Eine paritätische Geschlechterquotierung müsste aber auch erforderlich, d. h. unter gleichermaßen geeigneten Mitteln das Mildeste zur Förderung des Regelungsziels sein. Als milderer Mittel ist eine freiwillige Verpflichtung denkbar. Derzeit bekennen sich allerdings nur zwei Parteien freiwillig zu einer paritätischen und alternierenden Aufstellung von Wahlbewerbern für den Thüringer Landtag: Die Linke⁷⁰ und Bündnis 90/Die Grünen.⁷¹ Die SPD in Thüringen hat einen verpflichtenden Mindestanteil für Männer und Frauen⁷² von 40 % bestimmt.⁷³ Eine hälftige Besetzung wird mithilfe einer Soll-Vorschrift angestrebt.⁷⁴ Die CDU hat eine Soll-Mindestquote für Frauen von einem Drittel.⁷⁵ AfD und FDP haben keine Geschlechterquotierungen.

Dies spiegelt sich in der Geschlechterverteilung im Thüringer Parlament in der aktuellen Wahlperiode⁷⁶ wider: Sie beläuft sich auf 37 weibliche und 54 männliche Abgeordnete, d. h. auf ca. 40 % Frauen und 60 % Männer, weshalb im Moment zwar nicht von einem krassen, dennoch nicht ausgeglichenen Geschlechterverhältnis gesprochen werden kann. Diese Zahlen müssen zudem relativiert werden: Zunächst steht der aktuelle Frauenanteil mit zehn Prozentpunkten immer noch deutlich hinter dem aktuellen Männeranteil zurück – trotz eines Anstiegs in den vorherigen Wahlperioden⁷⁷ und trotz eines absoluten Frauenanteils von 51 % in der Gesamtbevölkerung. Hinzu kommt, dass der aktuelle Frauenanteil der 6. Wahlperiode

⁷⁰ § 11 der Landessatzung der Partei Die Linke Thüringen, abrufbar unter: https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/Landessatzung_TH_20151115.pdf (Stand: 7.9.2018).

⁷¹ § 1 des Frauenstatuts der Partei Bündnis 90/Die Grünen, abrufbar unter: https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Frauenstatut.pdf (Stand: 7.9.2018).

⁷² § 5 der Satzung der SPD in Thüringen, abrufbar unter: <https://archiv.spd-thueringen.de/dl/satzung.pdf>. (Stand: 7.9.2018).

⁷³ § 3 Abs. 5 S. 2 der Wahlordnung des Organisationsstatuts der SPD, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/SPD_OrgaStatut_2018.pdf (Stand: 7.9.2018).

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ § 15 Abs. 2 des Statuts der CDU Deutschlands, abrufbar unter: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Parteiornungen/Statut2003.pdf> (Stand: 7.9.2018).

⁷⁶ Zu Beginn der Wahlperiode.

⁷⁷ Während der Frauenanteil in der 5. Wahlperiode noch 45,45 % betrug, belief er sich in der 4. Wahlperiode auf 42,05 %, in der 3. Wahlperiode auf 34,09 %, in der 2. Wahlperiode auf 28,41 % und in der 1. Wahlperiode auf 14,61 %.

im Vergleich zur 5. Wahlperiode erstmals wieder (um fünf Prozentpunkte) gesunken ist.

Außerdem erweist sich die Zusammensetzung des Parlaments als entscheidend für den Frauenanteil: Ziehen Parteien mit „traditionell“ geringem Frauenanteil und ohne eine freiwillige Verpflichtung in das Parlament ein, hat das massiven Einfluss auf die Anzahl weiblicher Abgeordneter. Das zeigt sich derzeit eindrücklich an der Zahl weiblicher Abgeordneter im Bundestag. Vor allem durch den Einzug der AfD und der FDP beträgt sie nur 30,7 %, dem geringsten Wert seit 1994.⁷⁸ Von einem konstant bleibenden und ausgeglichenen Geschlechterniveau kann somit, trotz freiwilliger Verpflichtungen, nicht die Rede sein. Um einen allgemeinen Geschlechterausgleich für künftige Wahlperioden sicher zu stellen, der unabhängig ist von der politischen Ausrichtung und freiwilligen Bemühungen weniger Parteien, erscheint eine gesetzlich verpflichtende Geschlechterquotierung als erforderlich.

Allerdings hat der EuGH eine nationale Regelung, wonach Frauen bei der Einstellung in den und beim Aufstieg innerhalb des Öffentlichen Dienstes bei gleicher Qualifikation automatisch vorrangig zu berücksichtigen sind, als nicht richtlinienkonform erklärt,⁷⁹ da sie über eine Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen hinausgeht und damit die Grenzen der in Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie 76/207/EWG vorgesehenen Ausnahme überschreitet.⁸⁰ Eine nationale Regelung mit einer „Öffnungsklausel“ für Fälle, in denen in der Person eines männlichen Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen, hält der EuGH aber für richtlinienkonform.⁸¹

Europarecht ist für unsere Fragestellung nicht einschlägig, aber die Grundüberlegungen, die der EuGH entwickelt hat, lassen sich auch auf die Quotenregelungen im Wahlgesetz übertragen. Es würde gegen die Parteiengleichheit und -freiheit verstoßen, wenn eine Partei nicht zur Wahl antreten könnte oder unter „ihren Möglichkeiten“ bleiben müsste, weil sie eine vollständig quotierte Liste nicht

⁷⁸ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-bundestag-das-neue-parlament-ist-groesser-und-maennlicher-a-1169640.html> (Stand: 7.9.2018).

⁷⁹ Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2002/73/EG vom 23.9.2002 (ABl. Nr. L 269 S. 15).

⁸⁰ EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 1995 – Rs. C-450/93 – Rn. 22.

⁸¹ EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 1997 – Rs. C-409/95 – Rn. 33.

aufstellen kann. Das gilt insbesondere für sehr kleine Parteien, die möglicherweise alle Mitglieder aufstellen können oder müssen. In solch einem Fall wäre es nicht zu rechtfertigen, wenn aufgrund der Quotierung die Liste vorzeitig enden muss. Der Vorschlag in § 29 Abs. 5 des Entwurfes hat hier eine angemessene Härtefallregelung gefunden. Schließlich ist Folgendes zu bedenken: Wenn die Quote dazu führen würde, dass sich die Mitgliederstruktur der Parteien deutlich in Richtung gleicher Anteile beider Geschlechter ändert, was wie oben gezeigt nicht der Fall ist, dann wäre eine alternierende und paritätische Besetzung der Listen keine Ungleichbehandlung der Bewerberinnen des einen oder anderen Geschlechts, dann wäre es schlicht eine Gleichbehandlung. Weil das aber nicht der Fall ist, liegt eine Ungleichbehandlung des in der Mitgliedschaft proportional stärker vertretenen Geschlechts, also der Männer vor. Die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verliert an Gewicht, wenn die Quote ihr mittelbares Ziel, nämlich eine Erhöhung des Mitgliederanteils der Frauen allenfalls sehr langsam erreicht. Die Quote ist zu diesem Zweck nur sehr beschränkt geeignet. Gerade das macht es aber erforderlich, „Härtefallklauseln“ oder Abweichungsmöglichkeiten zu normieren, die sich dann sinnvollerweise an der Mitgliederstruktur der Partei orientieren, denn eine Listenbesetzung entsprechend der Mitgliederstruktur führt nicht zu einer Ungleichbehandlung des stärkeren Geschlechts. **Die Klausel des § 29 Abs. 5 S. 2 – 4 des Entwurfs führt so zu einer praktischen Konkordanz zwischen dem Ziel der Frauenförderung und ihrer am Bevölkerungsanteil orientierten proportionalen Repräsentation und der Ungleichbehandlung der Männer, die besteht, solange die Mitgliedschaft in den Parteien zu einem größeren Anteil aus Männern besteht und diese Struktur nicht durch die Quote ausgeglichen werden kann, also auch nicht mit der Quote gerechtfertigt werden kann.**

Umgekehrt ist Folgendes zu bedenken: Bei einer personalisierten Verhältniswahl kann es sein, dass – insbesondere die großen Parteien – einen Großteil ihrer Mandate über die Direktmandate gewinnt. Für diese lässt sich schlechterdings keine Quotierung festschreiben. Aber das Übergewicht eines Geschlechts bei den Kandidaten für die Direktmandate ließe sich ausgleichen, wenn die Liste eine Mindestquotierung von 50 % (mit den oben diskutierten Ausnahmen) vorsieht und für das bei den Direktmandaten unterrepräsentierte Geschlecht die Möglichkeit (Kannvorschrift) besteht, mehr als 50 % der Listenplätze zu besetzen. **Bei einem Übergewicht eines Geschlechts bei den Direktkandidaten kann die Partei auf der Liste mehr Plätze durch das schlechter vertretene Geschlecht bei den Direktkandidaten besetzen. Eine solche**

zusätzliche Regelung würde die Geeignetheit der alternierenden Liste für die faktische Gleichstellung der Frauen erhöhen.

Im Ergebnis lässt sich festhalten: Starre Grenzen dürfen nicht dazu führen, dass das Demokratieprinzip an sich untergraben wird, weil bestimmte Parteien aufgrund von Quotierungsvorschriften nicht kandidieren können. Hier ist eine gewisse Flexibilität gefordert. Verfassungskonform ist nur ein Paritätsgesetz, das Einzel- und Härtefälle besonders regelt. So erscheint es sinnvoll und geboten, wie der Entwurf in § 29 Abs. 5 vorgibt, die Listenplätze ausnahmsweise mit männlichen oder weiblichen Kandidaten zu besetzen, falls sich nicht genügend Kandidaten des anderen Geschlechts zur Wahl stellen und umgekehrt. Um vor Missbrauch zu schützen und eine Mindestanzahl des Geschlechts der Minderheit sicherzustellen, ist die Mindestregelung des letzten Satzes notwendig, also die Proportionalität der Kandidatinnen zum Anteil der Mitglieder in der Partei einzufordern.

(2) Passive Wahlfreiheit der Wahlbewerber und Parteienfreiheit

Die passive Wahlfreiheit ist im Sinne eines freien Wahlvorschlagsrechts der an der Wahl beteiligten Parteien zu verstehen und setzt eine freie Kandidatenaufstellung voraus.⁸² Diese Freiheit, so macht das BVerfG immer wieder deutlich, meint die Freiheit vor staatlicher Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt. Die Willensbildung muss sich vom Volk zu den Staatsorganen vollziehen, nicht umgekehrt.⁸³ Dieser Grundsatz der Staatsfreiheit bzw. -ferne der Parteien drückt sich konkret in einer eingeschränkten staatlichen Finanzierung von Parteien⁸⁴ und der Unzulässigkeit staatlicher, als Wahlwerbung zu qualifizierender Öffentlichkeitsarbeit⁸⁵ aus.

Die passive Wahlfreiheit korrespondiert mit dem besonderen verfassungsrechtlichen Status der Parteien, welche durch Art. 21 Abs. 1 GG das Recht erhalten, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen.⁸⁶ So schützt die passive Wahlgleichheit die gleichberechtigte Kandidatur des Wahlbewerbers, die passive

⁸² Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 24 f. m.w.N.

⁸³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 – Rn. 49; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 – Rn. 138.

⁸⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89.

⁸⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76.

⁸⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 – Rn. 27.

Wahlfreiheit das freie Wahlvorschlagsrecht der institutionellen Vertretungen und Art. 21 Abs. 1 GG neben der Freiheit der Gründung politischer Parteien als unantastbaren Kernbereich, die Freiheit der parteimäßigen Betätigung insgesamt.⁸⁷ Diese Grundsätze stehen in Wechselbeziehung zueinander. Damit anerkennt die Verfassung die Rolle der Parteien als notwendigen Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Art. 21 Abs. 1 GG statuiert den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Damit hat der einzelne Bürger das Recht, sich in gleicher Weise wie andere Bürger zur Wahl zu stellen und „grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze.“⁸⁸

Ob der Grundsatz der Chancengleichheit und Freiheit der Parteien verletzt ist, hängt davon ab, ob man eine verpflichtende Geschlechterquotierung als Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit oder als bloße Ausgestaltung der innerparteilichen demokratischen Ordnung bewertet. Wie zu Beginn erläutert, verlangt das Demokratieprinzip und somit auch die Pflicht der Parteien zur innerparteilichen Ausgestaltung nach demokratischen Grundsätzen (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) keine proportionale Repräsentation. Eine zwingende Geschlechterquotierung kann daher nicht als bloßer Automatismus demokratischer Ausgestaltung eingeordnet werden. Die Personalentscheidung über die Aufstellung der Wahllisten und darüber, wer letztlich ins Parlament einziehen darf, ist originäre Entscheidung der Parteien und von der Betätigungsfreiheit umfasst.

Die Einschränkung der Wahlrechtsfreiheit bei gemischt-geschlechtlichen Parteien hat einen doppelten Aspekt. Zunächst ist es bei alternierenden Listen sowohl Männern wie Frauen verwehrt, für Listenplätze zu kandidieren, die dem anderen Geschlecht vorbehalten sind. Das schränkt die Freiheit beider Geschlechter zu kandidieren ein. Das ist keineswegs irrelevant, wenn man an die hinteren Listenkandidaten denkt, für die es gerade darauf ankommen kann, einen besseren Listenplatz zu ergattern. Allerdings ist diese Beschränkung der individuellen Wahlrechtsfreiheit nicht besonders gravierend, sodass die Quotierung eine verhältnismäßige Einschränkung der Wahlrechtsfreiheit darstellt.

⁸⁷

Sachs, Art. 21 GG, Rn. 29; Klein, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 21 GG, Rn. 255 ff.

⁸⁸

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 – Rn. 82.

Als Rechtfertigungsgrund kann Art. 21 Abs. 5 GG („Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“) indes nicht dienen, formuliert dieser Absatz gerade keinen Gesetzesvorbehalt für Art. 21 Abs. 1 GG.⁸⁹ So kommt wiederum Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG in Betracht. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien, folgt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen den gleichen Maßstäben.⁹⁰ Für die Wahlrechtsfreiheit gilt das Nämliche wie für die Gleichheit.⁹¹ Insoweit kann also auf die obige Argumentation mit dem Verweis auf die Härtefallklausel verwiesen werden.

Zusätzlich zu bedenken ist aber nach dem oben zitierten Urteil des BVerfG zum dritten oder diversen Geschlecht, dass diesen Menschen die Wahlrechtsfreiheit genommen wird, wenn sie gar nicht kandidieren dürften, weil sie weder Mann noch Frau sind. Ihre Wahlrechtsfreiheit, ihre Freiheit zu kandidieren, würde auch dann eingeschränkt, wenn sie sich einem Geschlecht zuordnen müssten. Um einen solchen Zwang zur Zuordnung zu vermeiden, hat das BVerfG den Gesetzgeber verpflichtet, im Passgesetz ein drittes, diverses Geschlecht zuzulassen. Überträgt man das auf die Listenaufstellung zu Volksvertretungswahlen, ergibt sich, dass die Persönlichkeitsrechte intersexueller Menschen verletzt würden, wären sie hier gezwungen, sich einem Geschlecht zuzuordnen. **Um die Wahlfreiheit intersexueller Menschen in verfassungskonformer Weise zu gewährleisten, muss der Gesetzentwurf zum Wahlgesetz in Thüringen entsprechend modifiziert, d. h. um eine weitere Härtefallklausel ergänzt werden.**

Problematisch könnte es sein, wenn sich Parteien zur Wahl stellen, die aus programmatischen Gründen (man denke nur an die alleinerziehende Väter-Partei oder eine Frauenrechtspartei) überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind. Die Gründung einer solchen Partei ist von der Parteigründungsfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG gedeckt. Die aktuelle und schon länger bestehende Parteienlandschaft in Bund und Ländern zeigt zwar, dass reine Frauen- oder Männerparteien kaum oder nicht (?) existieren. Weil Gesetze aber auf Dauer angelegt sein sollten und keine negativen Anreize für eine Parteigründung formulieren

⁸⁹ Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 21 GG, Rn. 253 m.w.N.

⁹⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13.

⁹¹ Vgl. Ebsen, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, JZ, 44. Jg., Nr. 12, 1989, 553–561, S. 556.

sollten, ist eine weitere Härtefallklausel für Parteien erforderlich, die nur Männer, Frauen oder Diverse aufnehmen und vertreten wollen. Eine Kandidatur einer Partei, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnimmt, ist bei hälftiger Parität de facto ausgeschlossen. Damit unterläuft eine Geschlechterquotierung, wie sie Art. 29 Abs. 5 vorschlägt, die Parteigründungsfreiheit und Betätigungsfreiheit.⁹² Sowohl eine „feministische Frauenpartei“ wie eine „Partei unverheirateter Väter“ muss die Möglichkeit haben, zu den Volksvertretungen zu kandidieren. Es würde der Wahlfreiheit widersprechen, wenn die faktisch durch Quotierungsvorschriften ausgeschlossen wird. **So ist eine weitere Ausnahmenvorschrift erforderlich, die es Parteien, die satzungsgemäß nur Mitglieder eines Geschlechts aufnehmen und vertreten wollen, ermöglicht zu kandidieren.**

Problematisch ist es schließlich – wie oben ausgeführt – für die Wahlrechtsfreiheit, wenn aufgrund von Quoten eine Auswahl nicht stattfinden kann. Weil sich der vorliegende Gesetzentwurf aber auf die Geschlechterquotierung beschränkt, kann ein Unterlaufen oder Leerlaufen der Wahlfreiheit nicht angenommen werden. Wenn weitere Gruppen quotiert würden⁹³ und kein Spielraum mehr bestünde, die Landeslisten frei zu besetzen, würde dies der Quotierung eine Grenze setzen.

4. Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – Art. 3 Abs. 3 GG

Zuletzt kommt eine Verletzung des Diskriminierungsverbots wegen des Geschlechts nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG in Betracht. Danach darf niemand wegen seines Geschlechtes benachteiligt werden. Das Geschlecht darf somit grundsätzlich nicht Anknüpfungspunkt für eine unmittelbare rechtliche Ungleichbehandlung sein.⁹⁴ Gleichzeitig erlaubt – wie bereits gesehen – das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG die Förderung und tatsächliche Durchsetzung der Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Wirklichkeit. Das vermeintlich konflikträchtige Verhältnis zwischen Fördergebot und Diskriminierungsverbot lässt sich im Wege der Auslegung folgendermaßen auflösen: Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG wurde 1994 nachträglich in den Verfassungstext des Art. 3 GG und in Kenntnis des seit 1949 bestehenden

⁹² Kluth, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 21 GG, Rn. 109.

⁹³ Denkbar sind auch Quoten für Vertreterinnen aus verschiedenen Religionsgemeinschaften, mit unterschiedlicher sexueller Orientierung oder wie Peters vorschlägt, für Menschen mit Migrationshintergrund (Peters, „Der Bundestag braucht eine Quote“, 1. August 2018, sueddeutsche.de, Stand: 17.9.2018).

⁹⁴ Sachs, GG Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 259.

Diskriminierungsverbots wegen des Geschlechts nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG eingefügt. Absatz 3 verbietet eine rechtliche Ungleichbehandlung, die an das Geschlecht unmittelbar anknüpft. Der in neuerer Zeit bewusst eingeführte Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erlaubt aber eine rechtliche Ungleichbehandlung zum Zwecke der faktischen Gleichbehandlung. Das BVerfG hat bereits in mehreren Entscheidungen angemerkt, dass der spezielle Schutzzweck des „objektiven“ Gleichberechtigungsgebots als Rechtfertigungsgrund für eine Ungleichbehandlung im Sinne des Diskriminierungsverbots fungieren kann.⁹⁵ Der Regelungsgehalt des Fördergebots reicht damit über das Diskriminierungsverbot hinaus und zwar deshalb, da es sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.⁹⁶ Das damit speziellere Fördergebot genießt im Fall der Förderung tatsächlicher Gleichbehandlung Vorrang.

IV. Zusatzfragen – Zurückweisung und Kommunalwahl

1. Teilweise Zurückweisung oder „als Ganzes“/ Korrekturmöglichkeiten

3. Wie bewerten Sie die Möglichkeit einer Teilzurückweisung von Landeslisten, welche nicht geschlechterquotiert sind, unter Einbeziehung des folgenden Vorschlags zur Neufassung des § 30 Abs. 1 ThürLWG?

„(1) Der Landeswahlausschuss entscheidet am 58. Tag vor der Wahl über die Zulassung der Landeslisten. Er hat Landeslisten zurückzuweisen, wenn sie

1. verspätet eingereicht sind oder

2. den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.

Wahlvorschläge dürfen nur bis dem Listenplatz zugelassen werden, mit dessen Besetzung die Vorgaben zur paritätischen Besetzung der Liste mit Frauen und Männern noch erfüllt sind. Sind die Anforderungen nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen.

⁹⁵

Sachs, GG Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 265; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. Januar 1987 – 1 BvR 455/82; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28. Januar 1992 – 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 und 10/91; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. November 1993 – BvR 258/86; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Januar 1995 – 1 BvL 18/93 und 5, 6, 7/94, 1 BvR 403, 569/94; BVerfG, des Zweiten Senats vom 25. Oktober 2005 – 2 BvR 524/01.

⁹⁶

BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28. Januar 1992 – 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 und 10/91 – Rn. 54.

Die Entscheidung ist in der Sitzung des Landeswahlausschusses bekannt zu geben.

4. Wie bewerten Sie die Möglichkeit einer nachträglichen Korrektur der vom Landeswahlausschuss monierten Landesliste durch den Landeswahlausschuss bzw. durch die Einreicher*innen der Liste mit dem Ziel, eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Geschlechterquotierung herbeizuführen? Insbesondere: Inwiefern lässt das derzeitige Wahlrecht bzw. Wahlverfahren zeitlich/inhaltlich solche Korrekturen zu? Wie müsste das Wahlrecht/Wahlverfahren ausgestaltet sein, um praktikable Korrekturmöglichkeiten zuzulassen?

Da sich Fragen 3 und 4 sowie die Teilfrage 2 auf die verfahrensmäßige Handhabung einer gesetzlichen Quotierung beziehen und daher im Zusammenhang stehen, ist auch eine gemeinsame Behandlung angebracht. Es ist zu überlegen, wie mit einer Landesliste zu verfahren ist, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 ThürLWG entspricht. Zunächst besteht die Möglichkeit, dass der Landeswahlausschuss die Landesliste „als Ganzes“ zurückweist, so wie es § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ThürLWG vorsieht. Eine Alternative dazu ist es, Wahlvorschläge nur bis zu dem Listenplatz zuzulassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben zur paritätischen Besetzung der Liste noch erfüllt sind (Teilzurückweisung nach dem Vorschlag zur Neufassung des § 30 Abs. 1 ThürLWG) und die Möglichkeit zu eröffnen, einzelne Bewerber, bei denen die Anforderungen nicht erfüllt sind, zu streichen.

Diverse Möglichkeiten, wie mit einer „mängelbehafteten“ Landesliste umzugehen ist, finden sich auch im BWahlG. Da der vorliegende Entwurf zum ThürLWG sich am Wortlaut einschlägiger Vorschriften aus dem BWahlG zu orientieren scheint und deren Verfassungsmäßigkeit – so der Stand unserer Recherchen – auf dem Klageweg bisher nicht angezweifelt wurde, können diese im Folgenden zum Vergleich herangezogen werden.

Aus dem Blickwinkel der Erforderlichkeit der Maßnahme muss das mildeste Mittel unter allen gleichermaßen geeigneten Mitteln zur Förderung des Regelungsziels gewählt werden. Weist der Landeswahlausschuss eine Landesliste nur teilweise zurück, bleiben diejenigen Listenplätze, die die Paritätsanforderungen noch erfüllen, gültig. Der Teil des Wahlvorschlags, dessen Listenplätze die Anforderungen erfüllen, ist auch von demjenigen Teil, der die Anforderungen nicht erfüllt, sinnvoll abtrennbar. Damit ist eine

Teilzurückweisung milder im Vergleich zu einer Zurückweisung als Ganzes. Da eine Teilzurückweisung außerdem (wie eine Zurückweisung als Ganzes) sicherstellt, dass zur Wahl nur Wahlvorschläge vorliegen, die den Paritätsanforderungen entsprechen, ist sie auch gleichermaßen geeignet. Aus diesem Grunde ist eine Teilzurückweisung, welche im Übrigen auch auf Bundesebene durch das BWahlG zugelassen ist, vorzuziehen.

Diese Argumentation kann auch auf die Möglichkeit der Streichung einzelner Kandidaten übertragen werden: Sie ist milder als eine Zurückweisung im Ganzen. Das ergibt zudem ein Blick in das BWahlG: Wenn nur hinsichtlich einzelner Bewerber gesetzliche Anforderungen wie die Wählbarkeit (§ 15 BWahlG) fehlen, wird nach § 28 Abs. 1 S. 3 BWahlG nur die mit Mängeln behaftete Bewerbung aus der Landesliste gestrichen und nicht der ganze Wahlvorschlag zurückgewiesen. Das verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Erst wenn das demokratische Aufstellungsverfahren in wesentlichen Punkten und zur Gänze oder die Landesliste als Ganze mangelhaft ist, ist der Wahlvorschlag insgesamt als unzulässig zurückzuweisen.⁹⁷

Das BWahlG kennt daneben die Möglichkeit der nachträglichen Korrektur nach § 25 Abs. 1 S. 2 BWahlG durch die Vertrauensperson (§ 22 BWahlG), was gemäß § 27 Abs. 5 BWahlG auch auf Landeslisten Anwendung findet. Findet der Landeswahlausschuss sog. behebbare Mängel, fordert er die Vertrauensperson zur Korrektur auf.⁹⁸ Bis zum Ablauf einer angemessenen Einreichungsfrist sind sämtliche Mängel eines Wahlvorschlags behebbar. Nach Ablauf der Frist ist bis zur Zulassungsentscheidung am 58. Tag vor der Wahl (Vgl. § 30 des Entwurfs) nach § 25 Abs. 2 S. 1 BWahlG nur noch die Behebung von Mängeln an sich gültiger Wahlvorschläge zulässig.⁹⁹ Ein Wahlvorschlag ist ungültig, wenn er einem wesentlichen Fehler nach § 25 Abs. 2 S. 2 BWahlG unterliegt, er also z. B. nicht form- und fristgerecht eingereicht wurde oder die Zustimmungserklärung des Bewerbers fehlt. Liegt ein derartiger Fehler vor, kann die Landesliste nach § 26 Abs. 1 BWahlG endgültig zurückgewiesen werden (Vgl. § 30 des Entwurfs). Nicht wesentlich ist das

⁹⁷ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, § 28, Rn. 4.

⁹⁸ Vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, § 25, Rn. 4.

⁹⁹ Vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, § 25, Rn. 6.

bloße Fehlen der Versicherung an Eides statt zur Parteimitgliedschaft oder der Wählbarkeitsbescheinigung.¹⁰⁰ Diese Unterlagen können nachgereicht werden.

Eine Liste, die die Paritätsanforderungen nicht erfüllt, ist als wesentlicher Fehler zu qualifizieren. Nach Ablauf der Einreichungsfrist ist eine unter einem solchen Mangel leidende Landesliste zurückzuweisen. Danach ist allein die Möglichkeit der Beschwerde nach dem Vorbild des § 28 Abs. 2 BWahlG denkbar.

Im Ergebnis sollte es eine Korrekturmöglichkeit nur bis zum Ablauf einer angemessenen Einreichungsfrist geben, die ebenso eine angemessene Frist für die Zulassungsentscheidung berücksichtigt, damit rechtzeitig zur Wahl gültige Listen vorliegen.

2. Übertragbarkeit auf die Kommunalwahlen

5. Inwiefern können die für das Landeswahlrecht o. g. vorgeschlagenen Regelungsmodelle zur Durchsetzung einer rechtlich verbindlichen Quotierung von Listen in verfassungskonformer Art und Weise auf das Thüringer Kommunalwahlrecht bzw. Kommunalwahlverfahren übertragen werden?

Im Grundsatz können die für das Landeswahlrecht vorgeschlagenen Regelungsmodelle zur Durchsetzung einer rechtlich verbindlichen Geschlechterquotierung auch auf die Thüringer Kommunalwahl übertragen werden. So steht es dem Landesgesetzgeber frei, das Wahlsystem der geschlossenen Listen auf die Kommunalwahlebene zu übertragen. Doch auch in dem bestehenden System, welches Listen vorsieht, in denen kumuliert und panaschiert werden kann, ist eine verpflichtende Quote zulässig. Eine verpflichtende Paritätsregelung kann Wirkung entfalten, auch wenn die Kandidatinnen nicht in der Reihenfolge der Liste in die Kommunalparlamente entsandt werden.

Ausgangspunkt ist die paritätisch besetzte Liste. Die meisten Wähler setzen, statt zu panaschieren und zu kumulieren, ein Listenkreuz, wodurch die Liste im Ganzen und damit auch in ihrer paritätischen Besetzung angenommen wird. Die Wähler, die statt des Listenkreuzes Personen wählen, wählen überwiegend die Person des ersten Listenplatzes. Diejenigen Stimmen, die der erste Kandidat nicht benötigt, um ein Mandat zu erhalten, werden der Reihenfolge nach auf die darauffolgenden Listenplätze

¹⁰⁰

Hahlen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, § 25, Rn. 7.

verteilt. Durchbrochen wird die paritätische Liste allein dann, wenn ein Kandidat auf einem hinteren Platz, beispielsweise durch einen erfolgreichen Wahlkampf, besonders viele Stimmen auf sich vereinen kann. Im Grundsatz entfaltet die paritätisch besetzte Liste daher auch im aktuellen Wahlsystem Wirkung.

Anhang: Satzungsbestimmungen der Parteien zur Quote

FDP Bundessatzung

Die FDP hat in ihrer Bundessatzung keine Regelung zur Quotierung von Listen oder zur Mindestbesetzung von Ämtern und Mandaten für Frauen.

Statut der CDU Deutschlands

§ 15 (Gleichstellung von Frauen und Männern)

(1) Der Bundesvorstand und die Vorstände der Landes-, Bezirks-, Kreis-, Stadt-/Gemeinde- bzw. Stadtbezirksverbände und der Ortsverbände der Partei sowie die Vorstände der entsprechenden Organisationsstufen aller Bundesvereinigungen und Sonderorganisationen der CDU sind verpflichtet, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in der CDU in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich durchzusetzen.

(2) Frauen sollen an Parteiämtern in der CDU und an öffentlichen Mandaten mindestens zu einem Drittel beteiligt sein.

(3) Förmliche Kandidatenvorschläge bei Wahlen für Parteiämter haben den Grundsatz nach Absatz 2 zu beachten. Wahlgremien können Kandidatenvorschläge zurückweisen, die Frauen nur unzureichend berücksichtigen. Wird bei Gruppenwahlen zu Parteiämtern von der Kreisverbandsebene an aufwärts in einem ersten Wahlgang das Frauenquorum von einem Drittel nicht erreicht, ist dieser Wahlgang ungültig. Es ist ein zweiter Wahlgang vorzunehmen, zu dem weitere Vorschläge gemacht werden können. Dessen Ergebnis ist unabhängig von dem dann erreichten Frauenanteil gültig.

(4) Bei Direktkandidaturen für Kommunal- und Landtagswahlen, für die Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament ist durch den Vorstand der entscheidungsberechtigten Organisationseinheit auf eine ausreichende Beteiligung von Frauen hinzuwirken. Gleiches gilt für die Vorstände mitentscheidungsberechtigter Organisationseinheiten.

(5) Bei der Aufstellung von Listen für Kommunal- und Landtagswahlen, für die Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament soll das vorschlagsberechtigte Gremium unter drei aufeinander folgenden Listenplätzen jeweils mindestens eine Frau vorschlagen. Wahlkreiskandidatinnen sollen dabei vorrangig

berücksichtigt werden. Das Recht der über die Listenvorschläge entscheidenden Gremien, für jeden Listenplatz Frauen oder Männer als Gegen- und Ergänzungsvorschläge zu benennen, bleibt unberührt. Sollte es dem vorschlagsberechtigten Gremium nicht gelungen sein, ausreichend Frauen auf dem Listenvorschlag zu berücksichtigen, so ist dies vor der entscheidungsberechtigten Versammlung darzulegen und zu begründen.

Satzung der CSU

§ 8 Gleiche Teilhabe von Frauen und Männern

(1) Die Organe in der CSU verwirklichen in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern.

(2) Frauen sollen mindestens 40% der Parteiämter in der CSU innehaben. Wahlen der weiteren Mitglieder des Partei- und Bezirksvorstandes gemäß §§ 22 Abs. 1 Nr. 5 und 26 Abs. 1 Nr. 5 sind dann gültig, wenn mindestens 40 % der gewählten Mitglieder des jeweiligen Vorstands Frauen sind.

Organisationsstatut der SPD

§ 11 Funktions- und Mandatsträger, Quotierung

(1) Funktionsträgerin oder Funktionsträger im Sinne dieses Statuts ist, wer von der zuständigen Parteikörperschaft für eine bestimmte Funktion der Partei, ihrer Arbeitsgemeinschaften und Projektgruppen gewählt oder für ein Mandat oder öffentliches Wahlamt nominiert worden ist. Mandatsträgerin oder Mandatsträger im Sinne dieses Statuts ist, wer als Parteimitglied ein Mandat oder öffentliches Wahlamt inne hat.

(2) In den Funktionen und Mandaten der Partei müssen nach Maßgabe dieses Statuts und der Wahlordnung Frauen und Männer mindestens zu je 40 % vertreten sein. Die Pflicht richtet sich an das wählende oder entsendende Gremium. Die Quotierung bezieht sich insbesondere auf Mehrpersonengremien wie Vorstände, geschäftsführende Vorstände, von Vorständen eingesetzte Gremien und Delegationen.

Wahlordnung der SPD

§ 3 Allgemeine Grundsätze

(5) Wahlvorschläge müssen die satzungsmäßigen Voraussetzungen erfüllen. Die Personalvorschläge der Vorstände müssen Frauen und Männer mindestens zu je 40 % berücksichtigen, sie sollen Frauen und Männer zu je 50 % berücksichtigen.

Frauenstatut Bündnis90/Die Grünen

§ 1 Mindestquotierung

Wahllisten sind grundsätzlich alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei den Frauen die ungeraden Plätze zur Verfügung stehen (Mindestparität). Frauen können auch auf den geraden Plätzen kandidieren. Reine Frauenlisten sind möglich. Sollte keine Frau für einen Frauen zustehenden Platz kandidieren bzw. gewählt werden, entscheidet die Wahlversammlung über das weitere Verfahren. Die Frauen der Wahlversammlung haben diesbezüglich ein Vetorecht entsprechend § 4 des Frauenstatuts.

Bundessatzung der Partei Die Linke

§ 10 Geschlechterdemokratie

(4) Bei Wahlen von Vorständen, Kommissionen, Arbeitsgremien und Delegierten sind grundsätzlich mindestens zur Hälfte Frauen zu wählen. Ist dies nicht möglich, bleiben die den Frauen vorbehaltenen Mandate unbesetzt, eine Nachwahl ist jederzeit möglich. Kreis- und Ortsverbände, deren Frauenanteil bei weniger als einem Viertel liegt, können im Einzelfall Ausnahmen beschließen. Dabei darf die Quote als so beschlossene Ausnahme jedoch nicht unter dem Frauenanteil des jeweiligen Kreis- oder Ortsverbandes zum Stichtag des 31. Dezember des letzten Jahres liegen.

(5) Bei der Aufstellung von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern für Parlamente und kommunale Vertretungskörperschaften ist auf einen mindestens hälftigen Frauenanteil in der Fraktion bzw. in der Abgeordnetengruppe hinzuwirken. Bei Wahlvorschlaglisten sind einer der beiden ersten Listenplätze und im Folgenden die ungeraden Listenplätze Frauen vorbehalten, soweit Bewerberinnen zur Verfügung stehen. Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit der Versammlung, einzelne Bewerberinnen abzulehnen. Reine Frauenlisten sind möglich.

Wahlordnung der Partei Die Linke

§ 6 Wahl für gleiche Parteiämter oder Mandate (1) Wahlen für mehrere gleiche Parteiämter oder Mandate werden in der Regel in zwei aufeinander folgenden Wahlgängen durchgeführt. Dabei werden im ersten Wahlgang die gemäß den Vorgaben zur Geschlechterquotierung (Bundessatzung § 10 Absatz 4) den Frauen vorbehaltenen Parteiämter oder Mandate besetzt. Im zweiten Wahlgang werden die danach verbleibenden Parteiämter oder Mandate besetzt.

Landtag Puscher, Dana

Von: Landtag Gehrke, Hans-Jürgen
Gesendet: Freitag, 22. März 2019 08:03
An: Landtag Poststelle
Betreff: WG: Dokumentationspflicht
Anlagen: Gutachten Geschlechterquotierung PDF.pdf; 27-08-2014-Gutachten Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen Thüringen.pdf

Bitte Eingang registrieren.

Hans-Jürgen Gehrke

Ministerialrat

Referatsleiter A 6 | Parlamentssekretariat, Gesetz- und Verordnungsblatt, Druckerei
Head of Division A 6 | Parliamentary Secretariat, Journal of Laws, Printing Works

THÜRINGER LANDTAG | THURINGIAN STATE PARLIAMENT

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt
Telefon/Phone: +49 (361) 37-72070
Fax: +49 (361) 37-72016
www.thueringer-landtag.de | Hans-Juergen.Gehrke@landtag.thueringen.de

Social Media: Facebook, Twitter, Instagram

Diese E-Mail ist keine Zugangseröffnung für den elektronischen Rechtsverkehr.
This e-mail provides no access to electronic legal transactions.

Von: B90GR Sauerbrey, Beatrice
Gesendet: Donnerstag, 21. März 2019 11:35
An: Landtag Gehrke, Hans-Jürgen
Cc: B90GR Mattfeldt-Kloth, Sybille; B90GR Astrid Rothe-Beinlich
Betreff: WG: Dokumentationspflicht

Sehr geehrter Herr Gehrke,

Bezug nehmend auf unser soeben geführtes Telefonat leite ich Ihnen die unten aufgeführte E-Mail bezüglich der Dokumentationspflicht weiter.

Mit besten Grüßen
Beatrice Sauerbrey

Von: B90GR Mattfeldt-Kloth, Sybille
Gesendet: Donnerstag, 21. März 2019 09:56
An: B90GR Sauerbrey, Beatrice <Beatrice.Sauerbrey@gruene-thl.de>
Betreff: Dokumentationspflicht

Gemäß §3 Abs.1 und 2 ThürBeteilDokG sind schriftliche Beiträge dokumentationspflichtig, die auf ein konkretes Gesetzesvorhaben inhaltlich Einfluss genommen haben. Dies ist bei den beigegeführten Gutachten der Fall. Das Gutachten von Frau Prof. Laskowski diente als Grundlage des Gesetzentwurfs zur Einführung der paritätischen Quotierung. Das Gutachten von Herrn Prof. Fisahn wurde im Rahmen der Diskussion unter den Koalitionsfraktionen in Auftrag gegeben und die Anregungen aufgegriffen.

Die Gutachten sind daher dem Gesetzentwurf beizufügen.

Beste Grüße

Sybille Mattfeldt-Kloth
Referentin UA 6/3

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Landtagsfraktion Thüringen
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Telefon 0361-37 72 677
Fax 0361-37 72 665

www.gruene-fraktion.thueringen.de

www.facebook.de/gruenethl

www.twitter.com/gruenethl

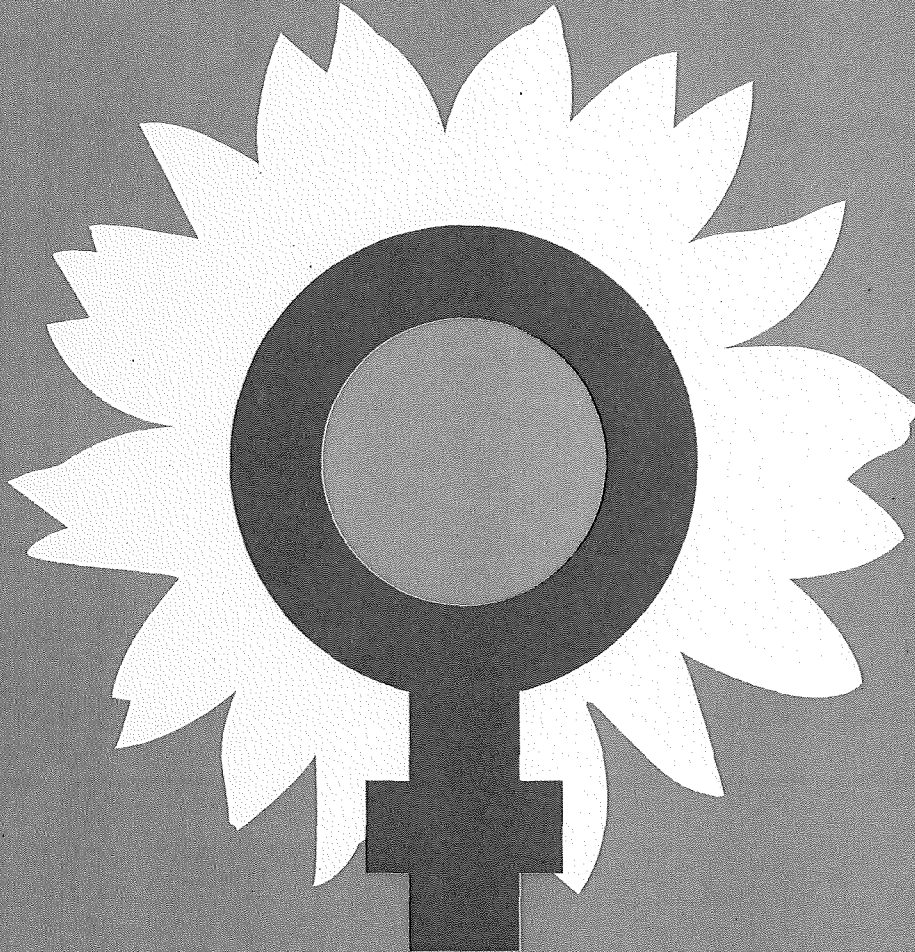
www.youtube.com/gruenethl



Bitte prüfen Sie, ob diese Mail wirklich ausgedruckt werden muss!

THUR. LANDTAG POST
22.03.2019 08:10

6902/2019



TLT/5524/19/1



Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen

Prof. Dr. Silke R. Laskowski im Auftrag von
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen

Ein Plädoyer für die Hälfte der Macht und der Verantwortung!



Astrid Rothe-Beinlich

Parlamentarische Geschäftsführerin, frauenpolitische Sprecherin

Gleichberechtigung für Frauen war und ist keine Selbstverständlichkeit. Dies trifft leider auch auf den Freistaat Thüringen zu. So sind Frauen auf allen Ebenen massiv unterrepräsentiert. Der Frauenanteil bei den Mandaten in den kommunalen Vertretungen Thüringens betrug im Jahr 2011 gerade einmal 23 Prozent, und lag damit noch unter dem ohnehin geringen Bundesdurchschnitt von 26 Prozent. Die Anzahl der Oberbürgermeisterinnen und Bürgermeisterinnen ist ebenfalls überschaubar. Nur etwa ein Achtel dieser Positionen sind mit Frauen besetzt. Im Landtag setzt sich diese Unterrepräsentanz fort. Nur 35 von 88 der derzeitigen Abgeordneten im Thüringer Landtag sind weiblich. Von Gleichberechtigung und paritätischer Besetzung in der Politik fehlt leider weit und breit jede Spur. Diese Realität steht im krassen Gegensatz zu Grundgesetz und Thüringer Verfassung. In Artikel 2 der Thüringer Verfassung ist die Gleichberechtigung von Frauen und Männern garantiert. Artikel 9 der Thüringer Verfassung schreibt fest, dass jeder das Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat hat. Zudem werden das Land, seine Gebietskörperschaften und die Verwaltung explizit aufgefordert, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern. Doch was ist in den letzten Jahren getan worden, um den Frauenanteil in der Politik zu erhöhen? Die traurige Antwort lautet: Leider so gut wie nichts! Auch das novellierte Gleichstellungsgesetz hat mitnichten zu spürbaren Verbesserungen beigetragen. Andere Länder finden sich mit der Unterrepräsentanz von Frauen jedoch nicht so einfach ab. Im Gegenteil, sie haben gesetzlich entgegengesteuert, so wie Frankreich im Jahr 2000. Dort wurde das «Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern» verabschiedet. Dieses Gesetz, welches auch als Paritégesetz bezeichnet wird, legt fest, dass alle KandidatInnenlisten der Parteien paritätisch besetzt sein müssen und zusätzlich auch bei DirektkandidatInnen von Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen antreten, maximal ein Unterschied von 2 % bestehen darf. Wir wollten wissen, ob dieser paritätische Wahlrechtsgrundsatz auch auf Thüringen übertragbar ist. Die Landesregierung Thüringens hat dies bisher immer mit verfassungsrechtlichen Bedenken verneint. Wir haben diese vermeintlich formalrechtlichen Ausflüchte immer bezweifelt und aus diesem Anlass ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um prüfen zu lassen, ob gesetzliche Paritéregelungen verfassungsrechtlich in Thüringen zulässig sind. Prof. Dr. Silke Laskowski hat in dem Ihnen nun hiermit vorliegenden Gutachten konkrete Vorschläge erarbeitet, mit welchen verfassungsrechtlich zulässigen landesrechtlichen Änderungen der Frauenanteil in der Politik erhöht werden kann. Das Gutachten berücksichtigt dabei die aktuellste europäische und deutsche Rechtsprechung und kommt zu einem eindeutigen Ergebnis. Gesetzliche Paritéregelungen für Kandidatenvorschlagslisten sind zulässig. Wir können also die Rahmenbedingungen dafür schaffen, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen in der Politik zu befördern. Wir müssen es nur tun, lassen Sie uns also gemeinsam daran arbeiten. Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre und hoffe auf entsprechende fraktionsübergreifende Gesetzesinitiativen in der nächsten Legislatur. Packen wir es an!

Ihre Astrid Rothe-Beinlich

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	5
II. Problem	7
1. Kommunalebene	7
2. Landesebene	8
III. Auswirkungen der Unterrepräsentanz von Mandatsträgerinnen auf die Qualität politischer Entscheidungen	12
IV. Unterrepräsentanz von Frauen infolge demokratischer Verspätung und struktureller Benachteiligung durch Geschlechterhierarchien	16
1. Historischer Rückblick	16
2. Verschleierte Geschlechterhierarchien	22
V. Rechtliches Prüfprogramm für landesgesetzliche Paritéregelung für Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen	25
1. Grundgesetz	26
1.1. Gesetzgebungskompetenz	26
1.2. Demokratiekonzept und Wahlrechtsgrundsätze	26
1.3. Parteienfreiheit	28
1.4. Gleichberechtigung von Frauen und Männern und staatlicher Durchsetzungsauftrag	28
2. Verfassung des Freistaats Thüringen	29

3. EU-Recht	32
VI. Materielle Verfassungsmäßigkeit landesgesetzlicher Paritéregelungen mit Ausnahmeklausel („Unmöglichkeit“) für Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen	35
1. Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 GG - Repräsentative Demokratie und Parteienfreiheit	36
1.1. Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie	38
1.2. Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie durch Bindung an Parität („Quotierung“)	40
2. Art. 38 GG – Wahlrechtsgrundsätze	44
3. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG – Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot	51
4. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – Staatliche Förder- und Durchsetzungspflicht	52
5. Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	53
6. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	55
6.1. Geeignetheit	55
6.2. Erforderlichkeit	58
6.3. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	59
7. Beispiel für eine verhältnismäßige gesetzliche Paritéregelung	63
8. Zwischenergebnis	64

VII. Änderungsvorschläge	65
1. Kommunalwahlrecht	65
1.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 17 Abs. 4 Thür KWG	65
1.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO	66
2. Landeswahlrecht	67
2.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG und § 22 Abs. 1, Abs. 4 Thür LWG	67
2.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 28 Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2 ThürLWG	68
VIII. Finanzielle Sanktionen	69
IX. Ergebnisse	69

I. Einleitung

Seit 2009 wird in Thüringen die Frage diskutiert, ob landesgesetzliche Paritéregelungen, die auf eine hälftige Besetzung der Wahlvorschläge für die thüringischen Kommunalparlamente und den Landtag mit Frauen und Männern abzielen, verfassungsrechtlich zulässig und geboten sind. Ein Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des thüringischen Landtags hat sich bereits im Jahre 2009 mit der Frage „rechtlicher Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen“ befasst und diesbezüglich verfassungsrechtliche Bedenken formuliert. Im Hinblick auf die für die Beantwortung dieser Frage letztlich entscheidende Verhältnismäßigkeitsprüfung führt es aus (Gutachten Seite 13):

- *„Bei der hier vorzunehmenden Abwägung zwischen den Wahlrechtsgrundsätzen und dem Staatsziel der Gleichberechtigung ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Wahlgleichheit als Verfahrensbedingung politischer Willensbildung fundamental mit dem Gedanken der Demokratie verbunden ist. (...) Das Bundesverfassungsgericht hat diese Verbindung der gleichen Wahl mit dem Demokratieprinzip und die daraus folgende strikte (formale) Anwendung der Wahlgleichheit in ständiger Rechtsprechung betont. Der Abwägungsprozeß zwischen dem Verfassungsgebot faktischer Geschlechtergleichheit in Kommunalvertretungen einerseits und den Wahlrechtsgrundsätzen i.V.m. dem Demokratieprinzip andererseits rechtfertigt daher den Eingriff in letztere Verfassungsposition nicht.“*

Dabei stützt es sich vor allem auf inzwischen veraltete Literatur vor der Grundgesetznovelle von 1994. Im Übrigen wird die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zur Wahlrechtsgleichheit (2014) nicht berücksichtigt. Im Übrigen bleibt der Einfluss des Unionsrechts auf das Kommunalwahlrecht unbeachtet. Das gefundene Ergebnis beruht daher letztlich auf einer verfassungsrechtlich nicht überzeugenden Wertung.

Vor diesem Hintergrund hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Thüringischen Landtags die Unterzeichnerin um eine rechtliche Expertise zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit landesgesetzlicher Paritéregelungen in Thüringen unter Beachtung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und unter Beachtung des Europäischen Unionsrechts gebeten.

Abschließend werden Vorschläge zur Änderungen des Kommunalwahlrechts und des Landeswahlrechts gemacht.

II. Problem

Frauen sind in Thüringen im Vergleich zu Männern, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, in den Kommunalparlamenten und im Landtag stark unterrepräsentiert.

1. Kommunalebene

Nach einer im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer erstellten Studie waren im April 2013 nur 21,2 % Frauen Kreistagsmitglied (78,8 % Männer) und nur 19,8 % Frauen Mitglieder in Gemeindevertretungen (80,2 % Männer) – Bürgermeisterinnen: 13,4 % (86,6 % Bürgermeister), Landrätinnen: 17,3 % (82,7 % Landräte).¹

Das Thüringer Landesamt für Statistik erhebt dazu bislang keine geschlechtsspezifischen Daten, abgesehen von Daten zur Altersstruktur von Frauen und Männern, die jeweilige Gesamtzahl der Einwohnerinnen bzw. Einwohner wird nicht ausgewiesen, auch nicht die jeweilige Anzahl der weiblichen und männlichen Wahlberechtigten. Nicht veröffentlicht sind insbesondere Daten über den Anteil von Frauen und Männern in den Kommunalparlamenten, da keine geschlechtsspezifischen Wahlstatistiken veröffentlicht werden. Daher lässt sich aktuell auch nicht ermitteln, ob die thüringischen Kommunalwahlen vom 25. Mai 2014 zu nennenswerten Veränderungen geführt haben. Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen jedoch seit der letzten Kommunalwahl im Jahre 2009 nicht verändert haben, besteht kein Grund zu der Annahme, dass nennenswerte Änderungen hinsichtlich des Frauenanteils in den Kommunalparlamenten eingetreten sind.

¹ Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder (Hrsg.), Abschlussbericht: Forschungsprojekt „Frauen in der Kommunalpolitik der neuen Länder“ vom 12.04.2013, erstellt von Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Business and Professional Women (BPW) in Germany, S. 66f.

Diese parlamentarische Frauen-Männer-Bilanz ist für Thüringen mit einem Bevölkerungsanteil von 50,8 % Einwohnerinnen und (nur) 49,2 % Einwohnern² völlig unausgeglichen und verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

2. Landesebene

Auch auf der Landesebene fällt die Frauen-Männer-Bilanz ähnlich aus. Ein Blick auf das Landesparlament, das in Thüringen am 14. September 2014 neu gewählt wird, zeigt, dass dem Landtag in Thüringen derzeit lediglich 35 weibliche Abgeordnete (39,77 %), aber 53 männliche Abgeordnete (60,23 %) angehören. Dass Parlamentarierinnen überhaupt mit diesem geringen Anteil von 39,77 % im Landtag vertreten sind, ist vor allem den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und auch der SPD zu verdanken. Denn die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke setzen sich aufgrund klarer parteiinterner Vorgaben jeweils zu 50 % aus Frauen und aus Männern zusammen (Bündnis 90/Die Grünen: drei Frauen und drei Männer; Die Linke: 13 Frauen und 13 Männer). Die SPD-Fraktion besteht immerhin zu 42 % aus Frauen (acht Frauen), jedoch zu 58 % Männern (11 Männer), da die parteiinternen Vorgaben – anders als bei den Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke – lediglich einen Mindestgeschlechteranteil von je 40 % vorschreiben, der für Kandidatinnen parteiintern offenbar als Maximalanteil gehandhabt wird. Im Vergleich dazu die CDU-Fraktion: lediglich 30 % weibliche Abgeordnete (neun Frauen), aber 70 % männliche (21 Männer); die FDP-Fraktion: 28,6 % weibliche Abgeordnete (zwei Frauen), aber 71,4 % männliche (5 Männer).³ Auch diese parlamentarische Frauen-Männerbilanz ist völlig unausgeglichen und verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

² Berechnung aufgrund der vom *Thüringer Landesamt für Statistik* veröffentlichten – unübersichtlichen und veralteten – Daten zur Bevölkerungsstruktur, Stand: 2011, abrufbar unter <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank>.

³ Anmerkung: Es fehlt der statistische Ausweis des Anteils von Frauen und Männern im Thüringischen Landtag auf der website des Landtags und der Landeswahlleitung; diese Angabe ist jedoch unter dem Aspekt der Transparenz geboten.

In den Zahlen spiegeln sich letztlich die bekannten Leistungsschwächen und Strukturprobleme der in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 etablierten Form der repräsentativen parlamentarischen Demokratie („Parteiendemokratie“) wider. Ein grundlegendes Problem ist die seit 1949 mangelnde Repräsentanz von Frauen in den deutschen Parlamenten, d.h. im Bundestag, den Länderparlamenten und „Kommunalparlamenten“, also in den Kommunalvertretungsorganen (Gemeinderäte etc.).⁴

Die evidente Unterrepräsentanz von Frauen in den deutschen Parlamenten einschließlich Kommunalparlamenten widerspricht dem Demokratiekonzept des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Volkssouveränität“), das die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraussetzt; es gilt gem. Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Wahlen der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder zu kommunalen Vertretungsorganen („Kommunalparlamenten“).

Die infolgedessen eintretenden genderdemokratischen Defizite politischer Entscheidungen führen zu einem Mangel an demokratischer Legitimation. Denn als Kerngehalt des Demokratiegebots in Art. 20 Abs. 1 GG, dessen verfassungsrechtliche Bedeutung anhand der konkreten Ausgestaltung durch das Grundgesetz deutlich wird⁵, gilt heute der allgemeine Gleichheitssatz.⁶ Er sichert die „freie Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger“⁷ in gleichberechtigter Weise und damit die „Volkssouveränität“.⁸ Er stellt eines der tragenden

⁴ Vgl. *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013; *Schlote/ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, Studie im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Durchführungszeitraum: 12.11.2012-31.01.2013, 2013.

⁵ Von Münch/Kunig-Schnapp, GG Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 19.

⁶ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, Art. 20, 13. Aufl. 2014, Rn. 8 m. w. N.

⁷ BVerfGE 44 125, 192.

⁸ Vgl. BVerfG, Urtw. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) –, Rn. 46: „Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der sich für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlament aus Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Gleichheit ergibt (...), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der (Bürgerinnen und) Bürger (...) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung; S. dazu auch BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 85, 148, 157f; E: 99, 1, 13; s. auch BVerfGE 44, 125, 193, wonach der „Willensbildungsprozeß, an dem grundsätzlich alle wahlmündigen (Bürgerinnen und) Bürger zu gleichen Rechten teilhaben können“, im Vordergrund, der den „gleichen staatsbürgerlichen Status aller Deutschen“ voraussetzt. Zur verfassungsrechtlich zulässigen Regelung und Beschränkung der formalen Wahlrechtsgleichheit zugunsten demokratischer Parité s. unten zu VI.“

Konstitutionsprinzipien der freiheitlich demokratischen Verfassung dar und wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38 GG und Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG konkretisiert. Vor diesem Hintergrund zielt die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie durch Wahlen mit Hilfe der Parteien (und Wählergemeinschaften) vermittelte „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung (s. unten zu VI.). Dabei kommt der Ausgestaltung des Wahlrechts eine entscheidende Bedeutung zu. Schließlich stellt sich „die Ausübung des Wahlrechts (...) essentiell als Teilhabe an der Staatsgewalt, als ein Stück Ausübung von Staatsgewalt im status activus dar“.⁹

Dies gilt auch und in besonderer Weise für die kommunale Ebene, denn hier geht es um „Demokratie an der Basis“, die im Folgenden unter Bezugnahme auf das Landesrecht in Thüringen im Vordergrund stehen soll.

Das oben skizzierte Demokratiekonzept des Grundgesetzes stimmt im Übrigen mit dem hier ebenfalls zu beachtenden Demokratieverständnis der Europäischen Union überein.¹⁰

Die *EU-Kommission (GD Justiz)* hat erst jüngst in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation vom Oktober 2013¹¹ deutlich gemacht, dass ein ausgewogenes Mitwirken von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen als Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft definiert wird. Dabei richtet die Kommission ausdrücklich den Blick auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente der Mitgliedstaaten – d.h. im Hinblick auf Deutschland: auf den Bundestag, die Länderparlamente und die aus Wahlen hervorgegangenen kommunalen Vertretungsorgane („Kommunalparlamente“).¹² Die Kommission sieht eine wichtige Ursache für die in den meisten Mitgliedstaaten

⁹ BVerfGE 122, 304, 305 (Rn. 12); s. auch BVerfGE 8, 104, 115; E 83, 60, 71.

¹⁰ Dazu Schwarze-Lienenbacher/Kröll, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 10 EUV Rn. 3 ff.

¹¹ *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013.

¹² Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 ff.

fehlende ausgewogene Mitwirkung von Frauen darin, dass die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten der Union hauptsächlich von Männern geführt werden. Daher fordert sie von den Parteien, bei der Kandidatenaufstellung in stärkerem Maße als bislang Kandidatinnen zu nominieren; von den Mitgliedstaaten erwartet sie ausdrücklich geeignete gesetzliche Maßnahmen, um ein ausgeglichenes Männer-Frauen-Verhältnis in den Parlamenten zu garantieren („*take legal action to guarantee the necessary prerequisites are in place to encourage gender balance*“).¹³

Angesichts der Überschneidungen des deutschen Kommunalwahlrechts mit dem EU-Recht durch die Implementierung der EU-Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG¹⁴ und nach Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta (EU-GRC) mit Art. 40 EU-GRC (politisches Grundrecht: aktives und passives Wahlrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern), kommt dem EU-rechtlichen Demokratiekonzept nach Maßgabe der Art. 2, Art. 9, Art. 10 EUV, Art. 20 Abs. 2 lit. b, Art. 22 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 40 EU-GRC, darüber hinaus dem fundamentalen Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern in Art. 23 Abs. 1 EU-GRC und den nach Art. 23 Abs. 2 EU-GRC zulässigen proaktiven Maßnahmen („spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht“) eine hervorgehobene Bedeutung zu.

Denn diesbezüglich ist der deutsche Mitgliedstaat – hier: das Land Thüringen – bei der „Durchführung“ der EU-Richtlinie 94/80/EG gem. Art. 51 Abs. 1 EU-GRC ausdrücklich an die Grundrechte der Charta gebunden. Bei der Umsetzung und Anwendung des thüringischen Kommunalwahlrechts unterliegt das Land Thüringen (Legislative, Exekutive, Jurisdiktion) daher ebenso wie alle anderen Bundesländer

¹³ Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 f., 24.

¹⁴ Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. EU L 368 vom 31.12.1994, S. 38 ff.; zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/106/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinie 94/80/EG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, anlässlich des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens, ABl. EU Nr. L 363 vom 20.12.2006, S. 409 ff.

der Bundesrepublik Deutschland einer doppelten Verfassungs- bzw. Grundrechtsbindung. Dies ist hier rechtlich von Bedeutung (dazu unten V. und VI).

III. Auswirkungen der Unterrepräsentanz von Mandatsträgerinnen auf die Qualität politischer Entscheidungen

Die nicht paritätische Zusammensetzung der Parlamente einschließlich der „Kommunalparlamente“ mit Mandatsträgerinnen und -trägern wirkt sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen aus, insbesondere auf die Rechtsetzung. Hier zeigen sich die Verbindungslinien zwischen **Gleichberechtigung und Demokratie**.

Eine unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Bilanz hat angesichts der **unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern**, ihren unterschiedlichen Erfahrungen, unterschiedlichen Blickrichtungen, Interessen und Prioritäten¹⁵, eine bislang in der Rechtswissenschaft kaum beachtete, gleichwohl weit reichende Konsequenz.

Ein Blick auf die Erkenntnisse der Gesellschaftswissenschaften zeigt nämlich, dass die Qualität politischer Entscheidungen nicht zuletzt vom subjektiven Vorverständnis, Erfahrungshintergrund, den eigenen Präferenzen und Interessen der an der politischen Entscheidung Beteiligten abhängt.¹⁶ Sind diese Personen überwiegend männlich, so sind deren Vorverständnis, Erfahrung, Blickrichtung, Präferenzen und Interessen maßgeblich – also männlich geprägte Erfahrungen, Perspektiven,

¹⁵ Zur Relevanz des Geschlechts als Kategorie sozialer Ordnung, vgl. etwa *Degele*, Differenzierung und Ungleichheit: Eine geschlechtertheoretische Perspektive, in: Schwinn (Hrsg.): Differenzierung und Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, 2004, S. 371 ff. Zur Bedeutung ausgeglichener Repräsentanz von Frauen und Männern in Parlamenten für eine funktionsfähige Demokratie vgl. *Hoecker/Fuchs*, Ohne Frauen nur eine halbe Demokratie. Politische Partizipation von Frauen in den osteuropäischen Beitrittsstaaten vor den Europawahlen, Eurokolleg Nr. 49, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004; zur Bedeutung genderdemokratischer Ausgewogenheit vgl. die Entschließung des *Europäischen Parlaments* vom 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung (2011/2295(INI)).

¹⁶ Näher *Schmidt*, Demokratietheorien, 4. Aufl. 2008, S. 265 ff.; *Rosenberger/Sauer*, Politikwissenschaft und Geschlecht, 2004; vgl. auch *Sauer*, Staat, Demokratie und Geschlecht, 2003; zur Bedeutung genderdemokratischer Ausgewogenheit vgl. die Entschließung des *Europäischen Parlaments* vom 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung (2011/2295(INI)).

Interessen und auch Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern. Diese liegen allen politischen Entscheidungen unausgesprochen und mehr oder weniger bewusst zugrunde. Dies führt nicht selten dazu, dass sich die mit einer solchen politischen Entscheidung verbundenen Kosten sowie der Nutzen in ganz unterschiedlicher Weise auf die männliche Bevölkerung und die weibliche Bevölkerung verteilen – nicht selten zum Nachteil der Frauen.

So ist bekannt, dass auch in der jüngeren Vergangenheit vielfach gesetzliche Regelungen z.B. durch den Deutschen Bundestag zu Lasten von Frauen getroffen wurden und werden („mittelbare Diskriminierung“), wie das Bundesverfassungsgericht auch immer wieder feststellt.¹⁷ Entsprechendes gilt für gesetzgeberisches Unterlassen, wie das prägnanteste Beispiel zeigt: die anhaltende Entgeltungleichheit („Lohnungleichheit“) zwischen Frauen und Männern. Obgleich das Entgeltgleichheitsgebot seit 1949, also seit 65 Jahren (!), verfassungs- und grundrechtlich in Art. 3 Abs. 2 GG verankert ist und seit 1972 auch primärrechtlich in Art. 119 EWG, dann 141 EGV, jetzt in Art. 157 Abs. 1 AEUV – und damit nach ständiger Rechtsprechung des EuGH bereits seit fast 40 Jahren als sog. „Grundsatz“ und Gemeinschaftsgrundrecht,¹⁸ das unmittelbar im einzelnen Arbeitsverhältnis in den Mitgliedstaaten Anwendung findet¹⁹ –, verdienen Frauen im Vergleich zu Männern bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit in der Bundesrepublik

¹⁷ So etwa die Entscheidung zum öffentlichen Dienst, in der das BVerfG die Regelung über den Versorgungsabschlag für ehemals teilzeitbeschäftigte Beamtinnen und Beamte nach dem BeamtenVersorgungG völlig zu Recht als mittelbar diskriminierend gegenüber Frauen gewertet hat, BVerfG (2. Senat) v. 18.06.2008, E 121, 241.

¹⁸ So bereits EuGH, Rs. 149/77 (Defrenne III), Slg. 1978, 1365 (Rn. 26-29), seitdem st.Rspr.

¹⁹ Grundlegend EuGH, Rs. 43/75 (Defrenne II), Slg. 1976, 455; seitdem st.Rspr. Auch das eigenständige Grundrecht in Art. 3 Abs. 2 GG, „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, umfasst als unmittelbar geltendes Recht einen individuellen Anspruch von Frauen wie Männern „auf gleiche Entlohnung“, wie sich bereits aus den Verfassungsmaterialien, im Übrigen unter Beachtung des Auslegungskanons insb. aus dem Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 GG ergibt (zur Rechtsmethodik vgl. Fn. 23) – zu den Materialien vgl. Protokolle des Ausschusses für Grundsatzfragen und des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats von 1948/49, u.a. die klaren Ausführungen von *Helene Weber* (CDU), 26. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen vom 30.11.1948, S. 65, die anschließend bestätigt wurden durch *Elisabeth Selbert* (SPD), 42. Sitzung der Verhandlungen des Hauptausschusses vom 18.1.1949, S. 541 und den Vorsitzenden des Hauptausschusses, *Carlo Schmidt* (SPD), der festhielt: „*Ich kann wohl hier als allgemeine Auffassung des Hauptausschusses feststellen, dass der Satz von der Gleichberechtigung von Mann und Frau beinhaltet, dass Mann und Frau bei gleicher Arbeit gleichen Lohn bekommen. [Zustimmung] Es ist keine Stimme dagegen*“, ebd., S. 543. Sehr instruktiv dazu *Reich-Hilweg*, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2009, 88 ff.

Deutschland aktuell immer noch fast 25 % weniger („Gender Pay Gap“). Bezogen auf ein Jahr arbeiten Frauen also von Januar bis einschließlich März gratis, erst ab April verdienen sie dann bis Dezember so viel wie ihr männlicher Kollege. Hier fehlt es bis heute an der verfassungsrechtlich und unionsrechtlich gebotenen einfachgesetzlichen Ausgestaltung zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots. Der bekannte „Gender Pay Gap“ ist damit vorprogrammiert und wird statistisch jedes Jahr neu belegt (Eurostat und Statistisches Bundesamt). Ursächlich sind vor allem intransparente („verschleierte“), mittelbar Frauen diskriminierende Leistungsbewertungen privater, aber auch öffentlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die sich im jeweiligen Entgelt geschlechtsspezifisch niederschlagen. Nicht individuelles Verhandlungsgeschick, sondern verdeckte diskriminierende Entgeltstrukturen sind hier entscheidend.²⁰

Diese ließen sich durch eine einfachgesetzliche Pflicht zur Offenlegung der Bewertungsverfahren und Strukturen ändern. Aber der deutsche (Bundes-)Gesetzgeber schaut trotz verfassungsrechtlicher und EU-rechtlicher Pflicht (Art. 157 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 EUV „effet utile“) zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit seit 65 Jahren untätig zu.

Daraus lässt sich Folgendes schließen: Die Bereitschaft der Mehrheit der (männlichen) Abgeordneten hier zugunsten der weiblichen Bevölkerung (51 %) tätig zu werden, tendiert also seit 65 Jahren gen Null. Dies wiederum lässt auf ein wirtschafts- und gleichstellungspolitisches Verständnis dieser Abgeordneten schließen, das die bestehenden Entgeltstrukturen und Einkommensdifferenzen für Frauen und Männer offenbar angemessen findet, obgleich Frauen ganz offensichtlich benachteiligt werden. Hier wird deutlich, wie einseitig Recht bzw. gesetzgeberisch verweigertes Recht wirken kann – nämlich mittelbar diskriminierend, zu Lasten von Frauen.

²⁰ S. dazu *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Dies. u.a. (Hrsg.), *Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr*, 2010, S. 235, 247 f.; *Kocher/Laskowski u.a.*, Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft – gibt es noch Handlungsbedarf des Gesetzgebers, in: *Hohmann-Dennhardt u.a. (Hrsg.), Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr*, 2010, S. 117 ff.

Darauf weist u.a. der *Deutsche Juristinnenbund* immer wieder hin und fordert vom Gesetzgeber hier Abhilfe – ohne Erfolg.²¹ Die Kosten der Entgeltungleichheit und der pflichtwidrig verweigerten Gesetzgebung trägt weiterhin ausschließlich die weibliche Bevölkerung – gerade im Alter. Denn der aus dem „Gender Pay Gap“ für Frauen resultierende „Gender Pension Gap“ beträgt heute tatsächlich knapp 60 %.²² Die Altersarmut von Frauen ist damit vorprogrammiert,²³

Ähnliche Beispiele finden sich natürlich auch auf der Landesebene – in Thüringen etwa die Kontroverse um die Einschränkungen des 2013 novellierten Thüringer Gleichstellungsgesetzes²⁴, dessen gleichstellungspolitisch stark kritisierte § 22 nun nur noch Gleichstellungsbeauftragte für Gemeinden ab 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner vorsieht, so dass künftig 14 Gemeinden trotz fortbestehender Probleme ohne Gleichstellungsbeauftragte bleiben, oder auch die gleichstellungspolitisch ebenfalls stark kritisierte Option, künftig männliche Gleichstellungsbeauftragte zu ernennen.²⁵ Als weiteres Beispiel lässt sich die mangelnde rechtliche und finanzielle Absicherung von Frauenhäusern in den Kommunen nennen („Pflichtaufgaben“), obgleich in Thüringen offenkundig ein großer Handlungs- und Sicherungsbedarf besteht, den weiblichen Opfern häuslicher und sexueller Gewalt und deren Kindern schnellen und ausreichenden Schutz in geschützten Häusern zu bieten.²⁶

²¹ Vgl. die zahlreichen Stellungnahmen und Pressemitteilungen unter <http://www.djb.de/>.

²² Genau sind es 59,6 %, so *BMFSFJ*, Gender Pension Gap, 2012, S. 12.

²³ Abrufbar unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen>; s. auch Fraktion Bündnis90/Die Grünen im LT Th, PM v. 20.03.2014 („Frauenpolitische Baustelle“), <http://gruene-fraktion.thueringen.de/presse>.

²⁴ Gleichstellungsgesetz Thüringen v. 06.03.2013, GVBl. 2013 S. 49.

²⁵ Zur Kritik vgl. etwa Landesfrauenrat Thüringen, Stellungnahme v. 05.02.2013, <http://www.landesfrauenrat-thueringen.de/medien/material/stellungnahmen/050213glausschuss.pdf>.

²⁶ S. dazu Fraktion Bündnis90/Die Grünen im LT Th, PM v. 13.02.2014 („Gewalt gegen Frauen stoppen“), <http://gruene-fraktion.thueringen.de/presse>.

IV. Unterrepräsentanz von Frauen infolge demokratischer Verspätung und struktureller Benachteiligung durch Geschlechterhierarchien

Die Unterrepräsentanz von Frauen stellt vor allem eine Auswirkung der historisch zu erklärenden „demokratischen Verspätung von Frauen“ in der deutschen Politik dar, die einen bis heute anhaltenden demokratischen Vorsprung von Männern in allen politischen Bereichen zur Folge hat, welcher sich zum Nachteil von Frauen auswirkt. Maßgeblich sind insoweit vor allem eingefahrene Parteistrukturen und intransparente Verfahren der Kandidatenaufstellung, die Frauen mittelbar benachteiligen. Daher besteht die vom Grundgesetz geforderte Chancengleichheit für Frauen derzeit faktisch nicht (näher unten zu IV. 2.).

Ein kurzer historischer Rückblick erklärt diesen verfassungswidrigen Zustand:

1. Historischer Rückblick

Ein Blick auf die historische Entwicklung des demokratischen Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf Männer bezog. Das Verständnis von Parlamentarismus und dessen Funktion im Rahmen eines repräsentativen Systems – ebenso wie der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes selbst – änderte sich in Deutschland erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12.11.1918 im Zuge der „Novemberrevolution“ durch einen revolutionären Akt – nicht aus demokratischer Einsicht der bislang herrschenden Männer; anschließend wurde das Wahlrecht von Frauen in Art. 22 WRV (1919) verankert.

Zu diesem Zeitpunkt hatten sich jedoch die bis 1908 allein Männern vorbehaltenen politischen Vereine des 19. Jahrhunderts bereits zu politischen Parteien entwickelt, die klar von Männern dominiert wurden. Erst 1908, nach Änderung des Vereinsrechts, erhielten Frauen überhaupt die Möglichkeit, Mitglied einer politischen Partei zu werden. Sie mussten sich seither in die verfestigten Strukturen einfügen.

Einen in erstaunliche Vergessenheit geratenen Rückschlag erfuhr das Wahlrecht von Frauen zudem im Jahre 1933, als die Nationalsozialisten Frauen das passive Wahlrecht aberkannten.²⁷ Mit anderen Worten: Die Wählbarkeit von Frauen, die in der kurzen demokratischen Phase von Ende 1918 bis Anfang 1933 gerade 15 Jahre andauerte und den Antidemokraten in Deutschland ein Dorn im Auge blieb, wurde ab 1933 bis zum Ende des Naziregimes 1945 für 12 Jahre wieder ausgesetzt.²⁸ Im Übrigen war das Staatsverständnis des Naziregimes durch und durch männlich. So trat etwa am 22.7.1934 eine neue Justizausbildungsverordnung und am 20.12.1934 das Gesetz zur Änderung der Rechtsanwaltsordnung in Kraft, wonach Frauen als Anwältinnen nicht mehr zugelassen worden, weil das einen „*Einbruch in den altgeheiligten Grundsatz der Männlichkeit des Staates*“ bedeutet hätte.²⁹ Auf diese Weise blieben Frauen 12 Jahre vollkommen unsichtbar in Staat und Politik – abgesehen davon, dass die politische Arbeit in oppositionellen Parteien insgesamt unmöglich wurde.

Erst durch die Verankerung von Artikel 3 Absatz 2 GG in der deutschen Verfassung 1949 wurde das aktive und passive Wahlrecht von Frauen wieder gesichert. Erst dadurch bekamen Frauen überhaupt erst wieder die Möglichkeit, in der parlamentarischen Politik sichtbar zu werden. Und diese neue Sichtbarkeit im politischen und sonstigen gesellschaftlichen Leben mussten sie sich 1948/49 erkämpfen:

Denn die Verankerung des Gleichberechtigungsgrundrechts in Artikel 3 Absatz 2 GG war keine Selbstverständlichkeit für die 61 stimmberechtigten Männer des Parlamentarischen Rates. Ganz im Gegenteil. Die 61 Männer wollten den Gleichberechtigungsgrundsatz nicht in die Verfassung aufnehmen. Es ist vor allem der Juristin Dr. *Elisabeth Selbert* (SPD) zu verdanken, dass Artikel 3 Absatz 2 GG dennoch heute im Grundgesetz verankert ist. Sie gehörte ebenso wie lediglich drei

²⁷ Vgl. *Heinsohn*, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 155, 2010, S. 255.

²⁸ Dazu *Wagner*, Ein Ende mit Schrecken. Die Frauenbewegung wird "gleichgeschaltet", in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 8.9.2008, abrufbar unter <http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauenbewegung/35269/frauen-im-nationalsozialismus>.

²⁹ Vgl. dazu *Wrobel*, Otto Palandt zum Gedächtnis, Kritische Justiz 1982, 1, 5f.

weitere Frauen dem Rat als stimmberechtigtes weibliches Mitglied an; von ihnen wurde sie später unterstützt.

Hier zeigt sich im Hinblick auf die Tätigkeit des Parlamentarischen Rats, der der 1948/49 innerhalb von acht Monaten das Grundgesetz formulierte, und den seinerzeitigen Streit um das Gleichberechtigungsgebot die Bedeutung einer paritätischen Gremienbesetzung.

Denn das Rechtsverständnis der männlichen Ratsmitglieder (94 % Männer) schloss anfangs die verfassungsrechtliche Sicherung gleicher Rechte und Freiheiten von Männern und Frauen nicht mit ein. Die Formulierung in Artikel 3 Absatz 2 „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, war Ende der 1940er Jahre geradezu revolutionär. Denn die Norm stellte das geltende Recht und die den Frauen darin zugewiesene Rechtsstellung nicht nur grundlegend in Frage, sondern lehnte diese als diskriminierend rundheraus ab. Aus diesem Grund stieß sie bis zum Schluss auf eine klare Ablehnung der Ratsmehrheit, denn sie erkannte – völlig zu Recht – einen Widerspruch zum seinerzeit geltenden Familienrecht im BGB, das – auf dem Stand von 1900 – Frauen klar diskriminierte.

Dass das Gleichberechtigungsgebot nach heftigen Auseinandersetzungen im Rat am Ende doch in das Grundgesetz aufgenommen wurde, haben wir daher nicht den 61 stimmberechtigten Vätern, sondern ausschließlich den vier stimmberechtigten Müttern des Grundgesetzes zu verdanken – ganz konkret *Elisabeth Selbert*, promovierte Juristin und streitbare SPD-Angeordnete. Sie wurde 1896 in Kassel geboren und starb hier 1986 mit fast 90 Jahren.

Sie war es, die in der ersten Lesung des Hauptausschusses die Formulierung „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, einbrachte. Um die Widerstände der männlichen Ratsmitglieder auszuräumen, erarbeitete sie gemeinsam mit der späteren Richterin am Bundesverfassungsgericht *Wiltraud Rupp-von Brünneck* eine Übergangsregelung, wonach das dem Gleichberechtigungsgrundsatz entgegenstehende Recht bis zum 31.3.1953 seine Gültigkeit behalten sollte – die Regelung findet sich heute in Art. 117 Abs. 1 GG.

Doch dieses „Kompromissangebot“ führte zunächst nicht zum Erfolg, denn nach einer erregten Debatte wurde der Regelungsvorschlag abgelehnt. Angenommen wurde statt dessen die engere Fassung „Männer und Frauen haben die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“, die jedoch wenige Tage später vom Allgemeinen Redaktionsausschuss – bestehend aus je einem Abgeordneten von CDU, SPD und FDP – einfach wieder gestrichen wurde.

Daraufhin aktivierte Frau *Selbert* die Öffentlichkeit und löste eine unvorhergesehene Protestwelle aus. „Körbeweise“, so schrieb sie später, erreichten Protestschreiben von Frauen und Frauenverbänden den Parlamentarischen Rat, auch parteiübergreifende Proteste aller weiblichen Landtagsabgeordneten – ausgenommen nur die bayerischen. Erst vor diesem Hintergrund wurde Artikel 3 Absatz 2 schließlich am 18. Januar 1949 in der zweiten Lesung der Grundrechte im Hauptausschuss angenommen und am 23. Mai 1949 mit dem Grundgesetz verkündet.³⁰ Es bedurfte weiterer 12 Jahre, bis im fünften Kabinett des ersten deutschen Bundeskanzlers, Konrad Adenauer, 1961 mit *Elisabeth Schwarzhaupt* die erste Bundesministerin für Gesundheit in die Regierung berufen wurde – obgleich *Helene Weber* (CDU), die *Elisabeth Selbert* (SPD) im Parlamentarischen Rat am Ende in Bezug auf Art. 3 Abs. 2 GG unterstützt hat, Konrad Adenauer – selbst Mitglied des Parlamentarischen Rates – bereits seit den 1950er Jahren „bekniet“ hatte, doch wenigstens eine Frau als Ministerin zu berufen. Für Adenauer waren Frauen, obgleich in der CDU vorhanden, bis 1961 nicht regierungsfähig.³¹

Zieht man an dieser Stelle ein kurzes Resümee, so zeigt sich rückblickend, dass die vehemente Ablehnung des Gleichberechtigungsgrundsatzes nicht auf Sachgründen beruhte, sondern vor allem durch die mangelnde paritätische Besetzung des

³⁰ Dazu *Selbert*, Vorwort, in: *Reich-Hilweg*, Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung (1948-1957) und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1953-1975, 1979, S. 10.; *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf um Art. 3 II Grundgesetz, 1990; s. auch *Reich-Hilweg*, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Der Kampf um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2009, S. 88 ff.

³¹ Vgl. *Konrad Adenauer Stiftung*, Stichwort: Helene Weber, <http://www.kas.de>.

Parlamentarischen Rates zu erklären ist, der zu 94 % aus stimmberechtigten Männern bestand. Dass diese mangels eigener geschlechtsspezifischer Diskriminierungserfahrungen und angesichts ihrer privilegierten Rechtsstellung kein besonderes Bewusstsein und auch kein besonderes Interesse an einer Angleichung der Reststellung von Frauen an die der Männer besaßen, ist unverkennbar.

Betrachtet man die weitere verfassungsrechtliche Entwicklung, so rückt die GG-Änderung vom 27.10.1994 in den Blick, auf der die heutige Fassung des Artikels 3 Absatz 2 beruht. Seitdem heißt es nicht nur „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, sondern in Satz 2 auch:

„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Im Hinblick auf die Verfassungsreform 1994, also 45 Jahre nach dem Kampf um Art. 3 Abs. 2 GG im Parlamentarischen Rat, konnten die Frauen in der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland ein eindrückliches „deja vu“ erleben:

Hintergrund der Verfassungsreform war die Wiedervereinigung Deutschlands, durch die verschiedene Änderungen des Grundgesetzes notwendig wurden. Sie betrafen laut Artikel 31 des Einigungsvertrags auch die „Weiterentwicklung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ und die „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“. Daher setzten 1992 Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Verfassungskommission mit 64 Mitgliedern ein, versäumten aber trotz entsprechender Forderungen die paritätische Besetzung der Kommission, so dass der Frauenanteil in der Kommission mit 23 Frauen nicht einmal den Umfang einer Sperrminorität erreichte.³² Es erstaunt daher nicht, dass sich auch diese Verfassungskommission 1993 wieder mit dem Gleichberechtigungsgebot und seiner Novellierung sehr schwer tat, obgleich ihr zahlreiche konstruktive Änderungsvorschläge u. a. vom Deutschen Juristinnenbund vorlagen. Ähnlich wie 1949 kam es schließlich erneut zu einer bundesweiten parteiübergreifenden

³² Vgl. BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 120 ff.

Fraueninitiative, die in etwa 200.000 Schreiben eine Nachbesserung des Artikels 3 Abs. 2 GG forderte. Erste dieser Protest der Bürgerinnen führte am Ende immerhin dazu, dass die männlich dominierte Kommission eine Änderung des Art. 3 Abs. 2 GG zugunsten von Frauen „empfahl“.³³

Dass es 1994 schließlich zur Verankerung der staatlichen Aufgabe zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung in Art. 3 Absatz 2 Satz 2 GG kam, war also auch 45 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes keine Selbstverständlichkeit. Ein entscheidender Grund für die zähe Novellierung lässt sich unschwer in der fehlenden paritätischen Besetzung der Verfassungskommission erkennen.

Einmal abgesehen von dem demokratischen Defizit, mit dem die Verfassungskommission angesichts ihrer Besetzung in Bezug auf die evidente Unterrepräsentation von Frauen behaftet war, kommt es auf deren Diskurse für die aktuelle Interpretation des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht an. Denn Recht, gerade auch Verfassungsrecht ist dynamisch, also in die Zeit hinein offen und nicht statisch. Die Kommissionsdiskurse sind daher heute vor allem von rechtshistorischem Interesse. Maßgeblich für die Auslegung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist methodisch in erster Linie der Sinn und Zweck der Norm.³⁴ Insoweit ist unstreitig, dass Art. 3 Abs. 2 GG auf die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ gerichtet ist – also darauf, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen nicht nur rechtlich, sondern faktisch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit anzugleichen.³⁵ Daher richtet sich der Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 GG auch zuvörderst darauf, zur Angleichung der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern die bestehenden faktischen Nachteile, die Frauen treffen, zu beseitigen.³⁶ Dieses materielle Verständnis von Art. 3 Abs. 2 GG entspricht der ständigen Rechtsprechung des BVerfG (bereits vor 1994).³⁷

³³ Vgl. BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1994, S. 15.

³⁴ Zur Auslegungsmethodik vgl. *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtsmethodik, 6. Aufl. 2011, § 22 S. 422 ff.

³⁵ BVerfGE 85, 191 Leitsatz; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Kannengießer, GG 12. Aufl. 2011, Art. 3 Rn. 56.

³⁶ Dabei gelten statistische Daten heute als Indiz für bestehende Nachteile, vgl. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Kannengießer, GG 12. Aufl. 2011, Art. 3 Rn. 56;

³⁷ Grdlg. BVerfGE 85, 191, 207 („Nachtarbeitsverbot“).

Seit der GG-Novelle 1994 enthält Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG den ausdrücklichen Auftrag des Staates, zukunftsgerichtet die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen und die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern tatsächlich anzugleichen. Der bindende staatliche Auftrag umfasst nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, er weist dem Staat eine gestaltende Aufgabe zu, um strukturelle Benachteiligungen einzelner Gruppen oder Personen zu überwinden.³⁸ Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf soziale Gleichheit in Form von Beteiligungsgleichheit und fordert ein gestaltendes staatliches Tun³⁹, auch mittels Fördermaßnahmen⁴⁰ (dazu näher unten).

2. Verschleierte Geschlechterhierarchien

Die oben skizzierte demokratische Verspätung von Frauen in politischen Institutionen wirkt bis heute nach und führt dazu, dass politische Parteien hauptsächlich von Männern dominiert werden und ihre Strukturen bis heute durch Geschlechterhierarchien und mangelnde Chancengleichheit geprägt sind.⁴¹ Vor allem dadurch erklärt sich der deutlich höhere Anteil von Männern in allen politischen Entscheidungsgremien – dies zeigen inzwischen vor allem politikwissenschaftliche Untersuchungsergebnisse (dazu sogleich).

Lediglich in vergleichsweise jungen Parteien wie z.B. Bündnis 90/Grüne konnten Frauen von vornherein Einfluss nehmen und die Parteistrukturen und –verfahren geschlechterdemokratisch mitgestalten. Vor allem durch die Etablierung interner Paritéregelungen für die Kandidatenaufstellung wird hier für eine ausgeglichene Männer-Frauen-Bilanz unter den eigenen Abgeordneten gesorgt. Entsprechendes gilt für die noch später gegründete Partei der Linken. Ähnliches gilt auch für die SPD, die Ende der 1980er Jahre interne Quotenregelungen einführte. Nur durch diese

³⁸ Eichenhofer, Gleichheit – abstrakt und konkret, in: Hohmann-Dennhardt u.a. (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 81, 91.

³⁹ Eichenhofer, Gleichheit – abstrakt und konkret, in: Hohmann-Dennhardt u.a. (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 81, 91.

⁴⁰ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90.

⁴¹ Vgl. EU-Kommission, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 f., 24.

internen Paritéregelungen der genannten Parteien erklärt sich übrigens die relativ große Anzahl an weiblichen Abgeordneten (39,8 % - real: 35 Frauen) im aktuellen Thüringer Landtag.

Die Annahme bestehender verschleierte Geschlechterhierarchien, die Politikerinnen bzw. Kandidatinnen bei der Listenaufstellung im Vorfeld von (Kommunal-)Wahlen benachteiligen, wird inzwischen durch verschiedene politikwissenschaftliche Untersuchungen gestützt, auch wenn noch andere Faktoren hinzukommen mögen.⁴²

So belegen die Untersuchungen u.a., dass gerade durch dezentralisierte Listenaufstellungen größere Intransparenz begünstigt wird, mit der „die Bevorzugung bewährter, meist männlicher „Parteisoldaten“ verschleiert“ und parteiinterne Quotenregelungen – falls überhaupt vorhanden – umgangen werden können.⁴³ Eine aktuelle, an der Fernuniversität Hagen entstandene Studie (2013)⁴⁴ zeigt zudem, dass – in Übereinstimmung mit der sonstigen empirischen Wahlforschung⁴⁵ – ein Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Frauen(unter-)repräsentanz besteht. Vor allem Elemente der Mehrheitswahl, wie sie auch in dem in der Studie in Bezug genommenen nordrhein-westfälischen personalisierten Verhältniswahlrecht erhalten bleiben, einer geschlechterparitätischen Ratsvertretung entgegen stehen, während ein reines Verhältniswahlrecht die Frauenrepräsentanz in den

⁴² So hat die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung des eigenen Lebensraums bei Frauen im Vergleich zu Männern höheres Gewicht als das mit dem Ratsmandat verbundene Sozialprestige. Kandidatinnen wägen die potenziellen Gestaltungsmöglichkeiten in der Kalkulation ihres Zeitbudgets für das ehrenamtliche politische Engagement stärker ab, „zumal sie weit weniger als männliche Bewerber davon ausgehen können, von Seiten der Familie unterstützenden Rückhalt zu finden, vgl. *Holtkamp/Schnittke* (Heinrich Böll Stiftung), *Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluß von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentanz von Frauen*, 2010, S. 134 ff.

⁴³ *Holtkamp/Eimer/Wiechmann*, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, 9, 13 m. w. N.; aus der älteren Literatur instruktiv *Mielke/Eith*, Honoratioren oder Parteisoldaten – Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, 1994; *Niedermayer*, Innerparteiliche Partizipation, 1989, S. 77 ff.

⁴⁴ *Holtkamp/Wiechmann*, Genderranking deutscher Großstädte 2013, 2013, Band 35 der Reihe Demokratie, i.A. und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung.

⁴⁵ Vgl. *Kaiser/Hennel*, Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente, Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/08, S. 167 ff.; *Geißel*, Successful Quota Rules in a gendered Society, in: Dalerup/Freidenvall, Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe, European Parliament PE 408.309, S. 60 ff.; *Norris*, Schlussfolgerungen: Ein Vergleich parlamentarischer Rekrutierung, in: Braun u.a. (Hrsg.), Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft, 2000, S. 269 ff.

Kommunalparlamenten begünstigt.⁴⁶ Dabei zeigt sich deutlich, dass – bis auf NRW – für die gesamte Bundesrepublik eine signifikante Beziehung zwischen dem Quotenindex und dem Frauenanteil festzustellen ist – d. h.: Die Unterrepräsentanz von Frauen ist in Kommunen mit niedrigen Ratsanteilen der Quotenparteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD, und Linke stärker ausgeprägt als in Gemeinden mit größeren Stimmenanteilen dieser Parteien; demgegenüber geht von der Quorumsregel der CDU keine Steuerungswirkung aus.⁴⁷ Darüber hinaus weisen die Ergebnisse der Untersuchung darauf hin, dass die positiven Auswirkungen des Verhältniswahlrechts auf die Geschlechterparität auch dann erhalten bleiben, wenn das Wahlrecht die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vorsieht.⁴⁸

Fazit: Die Erkenntnisse der Politikwissenschaft weisen deutlich darauf hin, dass die vom Grundgesetz geforderte Chancengleichheit zwischen Kandidatinnen und Kandidaten bei der Aufstellung von Wahlvorschlagslisten für Kommunalwahlen und Landtagswahlen derzeit aufgrund etablierter, männlich dominierter Strukturen in den Parteien und Wählergemeinschaften nicht vorhanden ist und Frauen dadurch mittelbar benachteiligt werden.⁴⁹ Der aufgrund statistischer Daten erkennbare „Gender Gap“ wird inzwischen auch in der Rechtswissenschaft als Indiz für Diskriminierung i.S.v. Art. 3 Abs. 2 GG herangezogen.⁵⁰

⁴⁶ Holtkamp/Eimer/Wiechmann, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, S. 22. Vgl. auch Kaiser/Hennel, Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente, Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/08, S. 167 ff.

⁴⁷ Holtkamp/Eimer/Wiechmann, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, S. 19f. Vgl. auch Wahl, Gender Equality in Germany, West European Politics 3/06, S. 461 ff.

⁴⁸ Holtkamp/Eimer/Wiechmann, Lokale Disparitäten: Ursachen der Frauen(unter-)repräsentanz in deutschen Stadträten, Polis Nr. 71/2013, S. 22.

⁴⁹ Insofern besteht kein wissenschaftliches Erkenntnisdefizit.

⁵⁰ Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann-Kannengießer, GG. Kommentar 12. Aufl. 2011 Art. 3 Rn. 56 m. w. N.; zur Statistik und den daraus zu ziehenden Rückschlüssen vgl. auch Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2. Auflage 2013, Stichwort „Partizipation“ S. 7 ff. zum Indikator „Repräsentanz von Frauen in politischen Führungs- und Entscheidungspositionen“, zu dem insb. Mandate in den Landtagen und in den Kreistagen der Landkreise und in den Gemeinderäten der Stadtkreise und kreisfreien Städten zählen, S. 9f.; anzustreben ist ausdrücklich und richtigerweise eine paritätische Besetzung, S. 7; s. auch Europäische Kommission, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, October 2013, S. 22 ff. im Hinblick auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente und gewählte Versammlungen, und S. 24 ff. in Bezug auf gesetzliche Quoten, die unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Quotenregelungen in Frankreich den Mitgliedstaaten explizit als

V. Rechtliches Prüfprogramm für landesgesetzliche Paritéregelungen für Landtagswahlen und Kommunalwahlen in Thüringen

Als effektives Steuerungsinstrument zur Durchsetzung des Gebots der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe gem. Art. 20 GG kommen gesetzliche Paritéregelungen für die Landtagswahlen und die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen in Betracht.

Das Ziel solcher Regelungen ist die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten, die vor allem in den traditionsreichen Parteien aufgrund bestehender (verschleierte) Geschlechterhierarchien für Kandidatinnen faktisch nicht besteht. Eine Paritéregelung, die in Bezug auf Wahlvorschlagslisten eine paritätische, alternierende Besetzung mit Frauen und Männern vorschreibt, schafft hier erst die Grundlage für Chancengleichheit. Entsprechendes gilt für eine Paritéregelung, die Parteien und Wählergemeinschaften in Bezug auf Wahlkreise vorschreibt, für die Hälfte der Wahlkreise Kandidatinnen und für die andere Hälfte Kandidaten vorzuschlagen. Diese Paritéregelungen wirken mittelbaren, „verschleierten“ Benachteiligungen von Kandidatinnen durch faktisch bestehende, männlich dominierte Strukturen innerhalb etablierter Parteien und Wählergemeinschaften⁵¹ entgegen.

Die Frage, ob vor diesem Hintergrund landesgesetzliche Parité-Regelungen, die für Kommunalwahlen und Landtagswahlen eine paritätische Besetzung der Wahlvorschlagslisten von Parteien und Wählergruppen mit Kandidatinnen und Kandidaten vorschreiben, mit dem Verfassungsrecht zu vereinbaren wären, ist unter Bezugnahme auf die Verfassung des Freistaats Thüringen, das Grundgesetz und – im Hinblick auf Kommunalwahlen auch – das EU-Recht zu beantworten.

effektives Instrumentarium zur Erreichung des EU-rechtlichen Ziels „Gender Equality“ i.S. des EU-Rechts empfohlen wird (S. 27).

⁵¹ Dazu oben II und III.

1. Grundgesetz

Die maßgeblichen Vorgaben finden sich im Grundgesetz (GG) in Art. 38, Art. 21, Art. 20 GG und Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, die das Prinzip der repräsentativen Demokratie, die Wahlrechtsgrundsätze, die Parteienfreiheit, den speziellen Gleichberechtigungsgrundsatz und das spezielle Gleichberechtigungsgrundrecht von Frauen und Männern in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG sowie den speziellen staatlichen Gleichberechtigungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG regeln.

1.1. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landtags von Thüringen für das Kommunalwahlrecht und für die Landtagswahlen ergibt sich aus Art. 70 GG.⁵²

1.2. Demokratiekonzept und Wahlrechtsgrundsätze

Das Demokratiekonzept des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG setzt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraus. Es basiert auf dem Gedanken der Volkssouveränität und dient der Legitimation staatlicher Herrschaft, die in der Bundesrepublik „in freier Selbstbestimmung aller (Bürgerinnen und) Bürger“ vom Volk ausgeht⁵³ – in Wahlen und Abstimmungen und durch die Organe der drei Staatsgewalten, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. „Das Volk“ soll primär durch Parlamentswahlen, darüber hinaus aber auch außerhalb der Wahlen stets präsent bleiben. Das Demokratiekonzept wird ergänzt durch Art. 38 GG, der in Absatz 1 die Volkswahl zum Deutschen Bundestag normiert. Die hier verankerten Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) sichern die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl. Der Deutsche Bundestag wird anstelle und im Namen des Volkes tätig, er repräsentiert und vertritt die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger.

⁵² S. auch BVerwG, NVwZ 1993, 378 („Kommunalwahl“); BVerfGE 24 300, 354; E 98, 145, 157 („Landeswahlrecht“).

⁵³ BVerfGE 44, 125, 142; E 107, 59, 92.

Die Wahlrechtsgrundsätze gelten gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG als objektives Recht auch für die Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden⁵⁴ - vgl. auch Art. 46 Abs. 1, Art. 95 Verf TH. Sie stellen eine wichtige Ausprägung des Demokratieprinzips dar. Dies gilt auch für das in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG normierte Repräsentationsprinzip. Abgeordnete der deutschen Parlamente müssen demnach Vertreterinnen und Vertreter des „ganzen Volkes“ sein, die Angehörigen der gewählten Volksvertretungen auf kommunaler Ebene („Kommunalparlamente“) also Vertreterinnen und Vertreter des „ganzen Gemeindevolkes“. Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass „Kommunalparlamente“, also die auf kommunaler Ebene demokratisch gewählten Gemeinderäte etc., aus staatsrechtlicher Sicht nicht der Legislative zugeordnet werden und daher nicht als „echte“ Parlamente betrachtet werden, sondern als Selbstverwaltungskörperschaften, die der Landesexekutive zugerechnet werden. Der Gemeinderat ist also gleichzeitig ein Organ der Gemeinde – ohne Behörde im institutionellen Sinne zu sein – und demokratisch legitimierte politische Vertretung der Gemeindebürgerinnen und -bürger zur Sicherung ihrer demokratischen Selbstbestimmung in örtlichen Angelegenheiten.⁵⁵

Denn nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeine, unmittelbaren und freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Damit der erhält die Kommunalverwaltung eine doppelte demokratische Legitimation: eine sachlich-inhaltliche Legitimation der Gesetzesbindung gem. Art. 20 Abs. 3 GG sowie durch die Volkswahl der Gemeindevertretung eine eigene unmittelbare demokratische Legitimationskette.⁵⁶

Zudem wird mit den Wahlrechtsgrundsätzen gem. Art. 38 Abs. 1 GG, die von allen Landesverfassungen, Landeswahlgesetzen, Gemeinde- und Landkreisordnungen und Kommunalwahlgesetzen zu beachten sind, das in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

⁵⁴ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 38 Rn. 2 m. w. N. Zudem gelten sie als allgemeine Rechtsprinzipien für Wahlen zu allen Volksvertretungen und für politische Abstimmungen, BVerfGE 60, 162, 167.

⁵⁵ Vgl. Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 28 Rn. 6.

⁵⁶ Sachs-Nierhaus, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 18; Schmidt-Aßmann, FS Bundesverfassungsgericht II, 2001, S. 803, 811ff.

verankerte Homogenitätsgebot erfüllt, welches das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip gem. Art. 20 GG konkretisiert. Gleichzeitig wird die notwendige Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsbau der Bundesrepublik Deutschland sichergestellt.⁵⁷

1.3. Parteienfreiheit

Eine wichtige Ergänzung erfährt Art. 20 GG durch Art. 21 GG, der den politischen Parteien einen verfassungsrechtlichen Status einräumt und ihnen die Aufgabe zuweist, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Politischen Parteien kommt demnach eine besondere Funktion in der repräsentativen Demokratie zu. Parteien werden verfassungsrechtlich als politische Handlungseinheiten betrachtet, deren die heutige Demokratie bedarf, um den Wählerinnen und Wählern wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Nur deshalb erkennt das Grundgesetz die Parteien als notwendige Instrumente der politischen Willensbildung des Volkes an und erhebt sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.

1.4. Gleichberechtigung von Frauen und Männern und staatlicher Durchsetzungsauftrag

Das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 3 Abs. 2 GG hat hohes Gewicht und wurzelt in der Würde des Menschen.⁵⁸ Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 23 EU-Grundrechtecharte, die Ende 2009 mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist. Art. 3 Abs. 2 vermittelt ein subjektives Recht, auch soweit es um den Auftrag des Staates zur Angleichung der Lebensverhältnisse geht.⁵⁹ Darüber hinaus enthält Art. 3 Abs. 2 GG eine objektive Wertentscheidung. Das Grundrecht ist primär ein Gleichheitsgrundrecht, es weist aber deutliche Leistungsgehalte auf und zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern.⁶⁰ Das Grundrecht hat in allen seinen

⁵⁷ BVerfGE 83, 37, 55; Sachs-Nierhaus, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 18.

⁵⁸ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 79 m.w.N.

⁵⁹ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 79 m.w.N.

⁶⁰ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 79, 90.

Teilen unmittelbare Geltung.⁶¹ In Bezug auf Rechtsvorschriften, die direkt oder mittelbar gegen Art. 3 Abs. 2 GG verstoßen, besteht ein Korrekturanspruch für die Zukunft.⁶²

Die in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG seit 1994 verankerte Staatsaufgabe zielt nach std. Rspr. des BVerfG auf „Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft (und) auf die Angleichung der Lebensverhältnisse“ von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere durch den Abbau bestehender Nachteile zu Lasten von Frauen.⁶³ Die in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verankerte Förderverpflichtung des Staates richtet sich primär an den Gesetzgeber, darüber hinaus an alle staatlichen Gewalten und enthält nicht nur eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, sondern auch ein subjektives Recht.⁶⁴

Die demnach verfassungsrechtlich geforderte gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen einschließlich der Politik („gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen“) ist derzeit weder in Thüringen noch in den anderen Bundesländern oder auf der Bundesebene gewährleistet (s. o.).

2. Verfassung des Freistaats Thüringen

Diese o.g. Vorgaben sind auch nach Maßgabe der Verfassung des Freistaats Thüringen (Verf TH) zu beachten.

Denn entsprechende Regelungen sind entweder in der Thüringer Verfassung selbst finden (z. B. Art. 2 Abs. 2 Verf TH, die mit Art. 3 Abs. 2 GG übereinstimmt)⁶⁵ oder die Normen des Grundgesetzes greifen durch und binden die Landesstaatsgewalt unmittelbar (so z.B. Art. 1 Abs. 3 i.V.m. den Grundrechten, grundrechtsgleichen

⁶¹ Jarass/Pieroth- Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 80..

⁶² Jarass/Pieroth- Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 80, 87 m.w.N.

⁶³ BVerfGE 109, 64, 89; E 92, 91, 109; s. auch *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2002) Art. 3 Rn. 77 ff.

⁶⁴ Jarass/Pieroth- Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 91 m.w.N.; s. auch BVerfGE 89, 276, 285; E 109, 64, 90.

⁶⁵ *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 14.

Rechten und Art. 20 Abs. 2, Abs. 3 GG)⁶⁶ oder das Grundgesetz wirkt in die Landesverfassung hinein („Lehre vom hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht“⁶⁷ – so u.a. die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze in Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 GG⁶⁸ und die Garantie der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung in Art. 21 GG⁶⁹).⁷⁰

Im Übrigen gilt das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, wonach die Landesverfassung den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen und das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren und freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.⁷¹

Repräsentative Demokratie und Wahlrechtsgrundsätze gelten in Thüringen gem. Art. 46 Abs. 1, Art 95 S. 1 Thüringer Verfassung (Verf TH)⁷² und einfachgesetzlich gem. § 1 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz (ThürLWG)⁷³ sowie gem. § 13 Abs. 1, § 24 Abs. 1, § 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1, § 28 Abs. 1 Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG)⁷⁴. Die Garantie der Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG ist als „hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht“ Teil des Verfassungsrechts des Freistaats Thüringen.⁷⁵

⁶⁶ Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, E5 Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, Rn. 26.

⁶⁷ Zur „Hineinwirkungslehre“ vgl. BVerfGE 36, 342, 360 f.; E 103, 332, 352 f.

⁶⁸ BVerfGE 103, 332, 353.

⁶⁹ BVerfGE 66, 107, 114; zu Art. 21 GG als Teil des hineinwirkenden Rechts vgl. ThürVerfGH, Beschluss v. 14.03.2014 – 3/14 –, Rn. 13 – zitiert nach Juris; ThürVerfGH, Urteil v. 02.11.2011 – 13/10 –, LVerfGE 22, 547, 571.

⁷⁰ Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, E5 Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, Rn. 5 ff.

⁷¹ Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, E5 Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, Rn. 18 ff.

⁷² Verfassung des Freistaats Thüringen v. 25.10.1993, GVBl. 1993 S. 625, zul. geän. d. G. v. 11.10.2004, GVBl. 2004 S. 745.

⁷³ ThürLWG v. 30.07.2012, GVBl. 2012 S. 309.

⁷⁴ ThürKWG v. 16.08.1993, GVBl. 1993 S. 530, zul. geänd. d. G. v. 09.09.2010, GVBl. 2010 S. 291.

⁷⁵ ThürVerfGH, Beschluss v. 14.03.2014 – 3/14 –, Rn. 13 – zitiert nach Juris; zur „Hineinwirkungslehre“ vgl. BVerfGE 36, 342, 360 f.; E 103, 332, 352 f.; zu Art. 21 GG als Teil des hineinwirkenden Rechts vgl. ThürVerfGH, Urteil v. 02.11.2011 – 13/10 –, LVerfGE 22, 547, 571. Die Garantie des Art. 21 Abs. 1 GG umfasst das Recht der Parteien, mit gleichen Chancen in den Wahlkampf einzutreten. Dieses Recht auf Chancengleichheit erstreckt sich auch auf das Vorfeld von Wahlen einschließlich der Wahlvorbereitung, ThürVerfGH, Beschluss v. 14.03.2014 – 3/14 –, Rn. 13; BVerfGE 66, 107, 114; E 85, 264, 297; E 104, 14, 20.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 Verf TH ("Frauen und Männer sind gleichberechtigt") entspricht Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG, jedoch soll die Erstnennung der Frauen betonen, dass die Gruppe der Frauen immer noch stärker unter faktischen Nachteilen zu leiden hat.⁷⁶ Der über das Diskriminierungsverbot hinausgehende Gehalt besteht ebenso wie bei Art. 3 Abs. 2 GG darin, dass Art. 2 Abs. 2 Verf TH das Gebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt, die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft erstrebt und auf die Angleichung der Lebensverhältnisse zielt.⁷⁷ Dieser Anspruch beinhaltet, dass der Gesetzgeber die Gleichberechtigung durch die rechtliche Angleichung der Lebensverhältnisse und Sicherung z.B. gleicher Erwerbschancen der Frauen auch durchzusetzen hat.⁷⁸ Zudem hat der Gesetzgeber faktische Nachteile, die typischerweise Frauen betreffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen.⁷⁹ Dabei hat er sein Augenmerk insbesondere auf solche Regelungen zu richten, die zwar geschlechtsneutral formuliert sind, aber im Ergebnis aufgrund der gesellschaftlichen Bedingungen überwiegend Frauen nachteilig treffen und so die Durchsetzung der Gleichberechtigung behindern.⁸⁰

Diese aus Art. 2 Abs. 2 Verf TH folgende gesetzgeberische Pflicht bezieht sich auch auf die rechtliche Durchsetzung demokratischer Teilhabe von Frauen im politischen Leben in Thüringen. Trotz neutral formulierter Regelungen des geltenden Landes- und Kommunalwahlrechts ermöglichen diese bislang keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, da sie als Kandidatinnen weniger häufig aufgestellt werden und so die Chance erhalten, ein Mandat zu erlangen. Dies sowohl für die Kommunalwahlen als auch für die Landtagswahlen. Das geltende

⁷⁶ *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 14.

⁷⁷ *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15.

⁷⁸ *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15; s. auch BVerfGE 109, 64, 89 („gleiche Erwerbschancen“).

⁷⁹ So ausdrücklich *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15 unter Bezugnahme auf BVerfGE 126, 29, 53f..

⁸⁰ So ausdrücklich *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15 unter Bezugnahme auf BVerfGE 126, 29, 53f.; s. auch *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2002) Art. 3 Rn. 59.

Landeswahlrecht ermöglicht in Thüringen vielmehr eine überproportionale politische Teilhabe von Männern zu Lasten von Frauen (s. o.).

Daher erlangt gerade der Verfassungsauftrag in Art. 2 Abs. 2 S. 2 Verf TH, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und zu sichern, besonderes Gewicht, denn er „verpflichtet (...) zu Maßnahmen, die auf eine gleichmäßige Repräsentation von Männern und Frauen hinauslaufen“.⁸¹

Insoweit kommt auch und gerade eine kompensatorische Gesetzgebung in Betracht, die in Bezug auf strukturelle Diskriminierung ein „im Gleichstellungsgebot enthaltenes Dominierungsverbot beseitigen soll.“⁸²

3. EU-Recht

Gleichstellungsdemokratische Impulse gehen nach Inkrafttreten der Europäischen Grundrechte-Charta (GRC) nun insbesondere für die Kommunalwahlen vom EU-Recht aus, namentlich von Art. 23 GRC, Art. 51 GRC und Art. 8 AEUV, Art. 22 AEUV, Art. 4 Abs. 3 EUV sowie Art. 40 GRC i.V.m. der Kommunalwahlrichtlinie 94/8018. Die EU-Kommunalwahlrichtlinie räumt EU-Angehörigen in den Mitgliedstaaten, in denen sie ihren Wohnsitz haben, das Kommunalwahlrecht ein. Die Richtlinie wurde in Deutschland durch Landesrecht umgesetzt, u. a. in Thüringen durch das Thüringer Kommunalwahlgesetz.

Hinzu kommt das unionsrechtliche Demokratiekonzept, das ausdrücklich an den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und der Unionsbürger anknüpft (dazu bereits oben zu II.).

Nach Art. 9 EUV, der am Anfang der „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ der Union steht, achtet die Europäische Union ausdrücklich „in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger“. Es

⁸¹ So zu Recht *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 15.

⁸² So zu Recht *Lindner*, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar, 2013, Art. 2 Rn. 20 m. w. N. (dort in Fn. 51).

sind ausdrücklich die „Bürgerinnen und Bürger“, die „das Recht (haben), am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“, Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV. Dementsprechend sind die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ gem. Art. 10 Abs. 4 EUV i.V.m. Art. 12 Abs. 2 EU-GRC verpflichtet, „zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger“ beizutragen bzw. „den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen“.

In Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV ist ein politisches Grundrecht verankert, das allen Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme am repräsentativ-demokratischen Prozess garantiert.⁸³ Im Übrigen ist das Grundrecht aus Art. 39 Abs. 1 EU-GRC zu beachten. Als weiteres politisches Grundrecht, das die Teilnahme der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger am demokratischen Leben in der Union ermöglicht, ist schließlich das hier im Vordergrund stehende aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Mitgliedstaat des Wohnsitzes der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu nennen, das in den Art. 20 Abs. 2 lit. b und Art. 22 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 40 EU-GRC verankert ist⁸⁴ und durch die EU-Kommunalwahlrichtlinie 90/80/EG näher ausgestaltet wird.

Schließlich ist der genderdemokratische Gehalt des Demokratieprinzips im Europäischen Rechtsraum bereits anerkannt. So stellt etwa auf EU-Ebene das „Netzwerk der Europäischen Kommission zur Förderung von Frauen an der Mitwirkung von Entscheidungen in Politik und Wirtschaft“ in einem aktuellen Arbeitsbericht vom 11. Juni 2011 fest:

„Democratic legitimacy of decision-making: As a principle of democracy, in which all citizens are equal, the composition of elected bodies representing its citizens should reflect the diversity of the electorate. This ensures that their

⁸³ Calliess/Ruffert-Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 12; a.A. Schwarze-Lienbacher/Kröll (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 10 EUV, Rn. 16 – allerdings gegen den klaren Wortlaut des Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV.

⁸⁴ Unstr., vgl. Schwarze-Lienbacher/Kröll (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 10 EUV, Rn. 17.

*decisions have legitimacy. Since half of Europe's population consists of women, their voices should be heard equally at all levels.*⁸⁵

Dieses Demokratieverständnis korrespondiert mit dem europarechtlichen Gleichheitsgebot, das in Art. 23 GRC verankert ist, sowie mit der Querschnittsklausel zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Art. 8 AEUV. Beide Regelungen legen ein umfassendes, materiell-rechtliches Verständnis der Geschlechtergleichheit zugrunde, das sich auf alle Bereiche bezieht und in der Realität (nicht nur formellrechtlich) sicherzustellen ist.⁸⁶ Ergänzend stellt Art. 23 Abs. 2 GRC die generelle Zulässigkeit spezifischer Vergünstigungen für das benachteiligte Geschlecht klar. Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 51 Abs. 1 EU-GRC formuliert insoweit einen allgemeinen Sicherstellungsauftrag gegenüber den Mitgliedstaaten, der sich gem. Art. 4 Abs. 3 EUV am Grundsatz der Effektivität („effet utile“) ausrichten und daher auf die beste Umsetzungsregelung gerichtet sein muss.

Die Generalanwältin beim EuGH *Verica Trstenjak* hat in ihren Schlussanträgen vom 16. Juni 2011 in der Rechtssache *Brachner* (C-123/10)⁸⁷, denen der EuGH in seiner Entscheidung vom 20. Oktober 2011 gefolgt ist⁸⁸, die für die Mitgliedstaaten der Union geltende Rechtslage wie folgt beschrieben:

„(...) Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang die endgültige Bestätigung, die der Grundsatz der Gleichstellung von Männern und Frauen durch dessen Verankerung in den Art. 21 und 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union erfahren hat. Diese Bestimmungen verbieten zum einen Diskriminierungen wegen des Geschlechts, zum anderen verpflichten sie die Union und ihre Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts, die Gleichheit beider Geschlechter in allen Bereichen zu gewährleisten.“

⁸⁵ Abrufbar auf der Website der Europäischen Kommission (Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft), http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf.

⁸⁶ Näher Vedder/Heintschel von Heinegg-Folz, Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 23 GR-Charta Rn. 1: „Art. 23 begründet ein umfassendes Gleichheitsrecht von Frauen und Männern, das über das bisherige primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht hinausgeht.“; Meyer-Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 17 f.

⁸⁷ Schlussanträge Rn. 49-51, Abrufbar unter <http://curia.europa.eu>.

⁸⁸ EuGH, Rs. C-123/10, Slg. 2011 I-10003.

Nach Art. 51 Abs. 1 GRC sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts an die Europäische Grundrechtecharta gebunden. Der deutsche Gesetzgeber unterliegt insoweit also einer doppelten Grundrechtsbindung. Das materiell-rechtliche Gleichberechtigungsverständnis von Art. 23 EU-GRC i.V.m. Art. 40 EU-GRC („Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen“) bindet insoweit auch das Land Thüringen. Hier bietet Art. 23 S. 2 EU-GRC i.V.m. Art. 51 Abs. 1 EU-GRC ein sehr starkes Argument für gesetzlich geregelte „positive Maßnahmen“, um ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern in den Kommunalvertretungen zu erreichen.

Der deutsche Landesgesetzgeber ist hier gem. Art. 4 Abs. 3 EUV zu einer am „effet utile“-Grundsatz ausgerichteten Umsetzungsgesetzgebung verpflichtet – also zu der bestmöglichen Umsetzung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH.⁸⁹ Dies wiederum bedeutet, dass das EU-Recht an den mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetzgeber die unionsrechtliche Erwartung richtet, eine Umsetzung zu wählen, die die unionsrechtlichen Vorgaben optimal implementiert, um auf diese Weise den größtmöglichen Effekt in Bezug auf die Zielerreichung zu bewirken. Dies schließt die Implementierung des genderdemokratischen Gehalts des unionsrechtlichen Demokratieprinzips in Art. 40 EU-GRC sowie den materiell-rechtlichen Gehalt des Gleichstellungsgrundrechts in Art. 23 EU-GRC mit ein, das Gleichstellungsfördermaßnahmen ausdrücklich ermöglicht, vgl. Art. 23 Abs. 2 EU-GRC.

Insoweit folgt aus Art. 4 Abs. 3 EUV für den deutschen Kommunalwahlgesetzgeber auch eine Verpflichtung zur nachträglichen Optimierung seiner Gesetzgebung, wenn sich – wie hier in Bezug auf das Kommunalwahlgesetz in Thüringen – inzwischen angesichts der veränderten Rechtslage nach Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta (2009) Optimierungsbedarf in Bezug auf die genderdemokratische Ausrichtung des Kommunalwahlgesetzes erkennen lässt.

⁸⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-217/88, Slg. 1990, I-2827.

Orientierung bietet insoweit der im Oktober 2013 von der *EU-Kommission* (*GD Justiz*) veröffentlichte Bericht, der den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Unterrepräsentanz von Frauen in den mitgliedstaatlichen Parlamenten einschließlich Regional- und Lokalparlamenten ausdrücklich empfiehlt, das Paritégesetz in Frankreich als Vorbild für die eigene Wahlgesetzgebung zugrunde zulegen.⁹⁰

VI. Materielle Verfassungsmäßigkeit landesgesetzlicher Paritéregelung mit Ausnahmeklausel („Unmöglichkeit“) für Kommunalwahlen und Landtagswahlen in Thüringen

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gesetzlichen Quotenregelung für Männer und Frauen bei Kommunalwahlen beurteilt sich verfassungsrechtlich letztlich nach Art. 21 i. V. m. Art. 20 GG, Art. 28 GG, Art. 38 GG und Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG. Im Vordergrund stehen das Gebot der innerparteilichen Demokratie gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und die speziellen Gleichheitssätze des Grundgesetzes.

1. Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 GG – Repräsentative Demokratie und Parteienfreiheit

Quotenregelung betreffen zunächst den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, der die Freiheit der Parteien hinsichtlich Gründung und Betätigung umfasst. Dazu zählt u. a. die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems, die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. In diesem Zusammenhang beanspruchen wiederum die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Geltung.⁹¹ Hier besteht ein wechselseitiger Bezug. Ob Quotenregelungen als bloße Ausgestaltung der innerparteilich geltenden demokratischen Grundsätze („Demokratiegebot“) zu betrachten sind oder als rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit und welche Gestaltung eines „quotierten“ Wahlrechts rechtmäßig ist, wird unterschiedlich beurteilt.⁹² Wie im Folgenden

⁹⁰ *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, Oktober 2013, S. 26, 27. Dazu bereit oben zu II.

⁹¹ Jarass/Pierothe-Pierothe, GG, 13. Aufl., Art. 21 Rn. 23 f.; Trute, a. a. O., Art. 38 Rn. 62.

⁹² Dazu Morlok, a. a. O., Art. 21 Rn. 137.

dargelegt wird, spricht alles für eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit im Rahmen der innerparteilichen demokratischen Grundsätze, die auch die effektive demokratische Teilhabe von Frauen im Sinne des „Prinzips der fairen Chancengleichheit“ (Rawls)⁹³ für beide Geschlechter umfasst.

Im Übrigen gilt heute als Kerngehalt des Demokratiegebots der allgemeine Gleichheitssatz.⁹⁴ Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich-demokratischen Verfassung dar⁹⁵ und wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.⁹⁶

Vor diesem Hintergrund zielt „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des Grundgesetzes im 21. Jahrhundert zwingend auf eine faire, gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.⁹⁷ Nur eine geschlechtergerechte politische Teilhabe an der demokratischen Herrschaftsausübung vermag daher die demokratische Legitimation der Staatsorgane überzeugend zu begründen.

Quotenregelungen der o. g. Art stellen daher keinen Eingriff, sondern lediglich eine Ausgestaltung des Demokratiegebots dar, um den Willen der Wählerinnen und Wähler in der Parlamentsdemokratie angemessen und effektiv zum Ausdruck zu bringen; aber selbst dann, wenn man darin Eingriffsregelungen sehen wollte, würde sich an ihrer verfassungsrechtlichen Beurteilung nichts ändern. Dazu im Folgenden:

⁹³ Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1979, S. 105 ff.

⁹⁴ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, 2201, 2203; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.: „Die demokratische Staatsform muss sich auf den Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger stützen. Demokratie steht daher in engstem Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 GG.“ – Hervorhebung durch die Verfin., Anm. der Verfin.: Gemeint ist selbstverständlich die „Gleichheit aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.“

⁹⁵ BVerfGE 6, 257, 265.

⁹⁶ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117.

⁹⁷ In diesem Sinne auch Stern zum demokratischen Prinzip in: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594: „Der Grundsatz und die Ausgestaltung der **Teilhabe und Selbstbestimmung des Volkes** bei der Ausübung der Staatsmacht sind heute die entscheidenden Kriterien für die Existenz demokratischer Herrschaft. Diese Mitbestimmung (...) muss rechtlich abgesicherten Einfluß auf die Sach- und/oder Personalentscheidungen ausüben können. (...) Was alle angeht, sollen alle entscheiden können, d. h. alle sollten so gleichmäßig wie möglich an der Bildung des Staatswillens teilhaben.“

1.1. Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG ist nur vor dem Hintergrund der besonderen Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Art. 21 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sanktioniert die moderne parteienstaatliche Demokratie in Bund und Ländern verfassungsrechtlich.⁹⁸ Dadurch kommt die Anerkennung der Parteien als politische Handlungseinheiten zum Ausdruck, deren die heutige Demokratie bedarf, um allen Wählerinnen und Wählern wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Das Grundgesetz erkennt damit die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes an und erhebt sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.⁹⁹

Rechtlich ordnet das Grundgesetz die Parteien allerdings einem Übergangsbereich zwischen Staat und Gesellschaft zu: Sie sind einerseits frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, andererseits sind sie in den systematischen Zusammenhang der Staatsorganisation gestellt und wirken so in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hinein. Somit spielen sie die zentrale Rolle sowohl bei der demokratischen Willensbildung der Wählerinnen und Wähler, als auch bei der (anschließenden) staatlichen Entscheidungsfindung.¹⁰⁰

Für den gebotenen Prozess der Legitimationsvermittlung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, also dem Volk, und der Staatsgewalt bedarf es daher innerhalb der Parteien einer Organisation, welche den Willen der Bürgerinnen und Bürger politisch effektiv vermitteln und im Parlament zum Ausdruck bringen kann. Hier kommt das Gebot der innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 3 GG zum Tragen. Gerade dadurch zeigt

⁹⁸ BVerfGE 1, 225; 2, 10; 4, 144, 149, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Sannwald, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 4.

⁹⁹ BVerfGE 41, 399, 416.

¹⁰⁰ BVerfGE 85, 264, 285; *Pieroth*, a. a. O., Art. 21 Rn. 1.

sich der enge Zusammenhang zwischen Art. 21 GG, dem Demokratieprinzip in Art. 20 GG und dem parlamentarischen Regierungssystem.¹⁰¹

Denn Demokratie im Sinne von „Volkssouveränität“ gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG verlangt die Ausübung aller Staatsgewalt durch „das Volk“ - durch Wahlen und Abstimmungen „und durch besondere Organe“ der drei Staatsgewalten (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG).¹⁰² Dahinter steht die Idee, dass das Volk durch die Parlamentswahlen, darüber hinaus aber auch außerhalb der Wahlen, stets präsent bleiben soll, um die Staatsgewalten an den Willen der Bürgerinnen und Bürger rückzubinden.¹⁰³ Um diese, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderliche Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“ zu gewährleisten, bedarf es des effektiven Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe.

Dazu führt das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 31.10.1990 („Ausländerwahlrecht II“)¹⁰⁴ aus:

„Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, daß das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluß auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich daher auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt.

¹⁰¹ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl, Art. 21 Rn. 3.

¹⁰² BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66.

¹⁰³ BVerfGE 9, 37, 66; 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66 – std. Rspr.

¹⁰⁴ BVerfGE 83, 60, 71 f.

(...) Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau.“¹⁰⁵

Also gerade die effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an diesen „Volkswillen“.¹⁰⁶ In dieser Hinsicht erweist sich gerade das Parteiwesen und dessen verfassungsrechtlicher Schutz als die insoweit "gebotene Spezifizierung der Volkssouveränität und (...) zentrales Element der Ausgestaltung des Demokratieprinzips“.¹⁰⁷

1.2. Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie durch Bindung an Parität („Quotierung“)

Allerdings ist die effektive politische Einflussnahme auf die Staatsgewalten bislang überwiegend nur einem Teil des Volkes möglich, nämlich dem männlichen, so dass die „gebotene Spezifizierung der Volkssouveränität“ durch die Parteien defizitbehaftet ist. In Bezug auf die alteingesessenen Parteien CDU, CSU, FDP, aber in gewisser Weise auch SPD sind es vor allem historische Gründe, die zu verfestigten, von männlichen Parteimitgliedern dominierten Parteistrukturen und infolgedessen zu dem bekannten „demokratischen Vorsprung“ von Männern in allen politischen Bereichen geführt haben. Denn ein Blick auf die historische Entwicklung des demokratischen Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf (freie) Männer bezog.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Hervorhebungen durch die Verfin.

¹⁰⁶ BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87; Dreier, in: Ders. (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

¹⁰⁷ Morlok, a. a. O., Art. 21 Rn. 19.

¹⁰⁸ Die Geschichte des Parlaments „im modernen Sinne“ beginnt in Deutschland mit den altständischen Vertretungskörperschaften auf Reichsebene und in den Territorien im 16. Jahrhundert. In der Literatur gilt als „erstes gesamtdeutsches Parlament“ die Nationalversammlung von 1848 – der Umstand, dass sich unter den 809 Abgeordneten keine Frau befand, bleibt dabei meist unerwähnt. Dass auch die Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ i. S. d. Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 ausschließlich Männer waren – Entsprechendes gilt für das wahlberechtigte und insofern repräsentierte „Volk“ –, bleibt in der Literatur ebenfalls meist unerwähnt. Zur Geschichte des Parlaments und Wahlrechts in Deutschland vgl. Morlok, a.a.O., Art. 38 Rn. 5 ff.

Das Verständnis von Parlament, Parlamentarismus und seiner Funktion im Rahmen eines repräsentativen demokratischen Systems wie auch der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes änderten sich erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12.11.1918 qua revolutionärer Proklamation im Rahmen der „Novemberrevolution“ und der späteren Verankerung in Art. 22 WRV. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die Männern vorbehaltenen politischen Clubs des 19. Jahrhunderts bereits zu politischen Parteien entwickelt, die ausschließlich von Männern dominiert wurden. Parteipolitische Aktivitäten von Frauen wurden erst seit dem 5. Mai 1908 nach Inkrafttreten des neuen Reichsvereinsgesetzes möglich. Denn das Gesetz erlaubte Frauen erstmals, Mitglied einer politischen Partei zu werden. Seither mussten sie sich in die verfestigten Strukturen einfügen.

Heute (2014), 96 Jahre nach Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts 1918 – und erneuter Aberkennung des passiven Frauenwahlrechts durch die Nationalsozialisten 1933 (s.o. zu IV.1.) – und 65 Jahre nach Einführung des Gleichberechtigungsgrundrechts von Frauen und Männern durch Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz, schließt der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20 GG geprägte Begriff der „Volksherrschaft“ heute normativ unstreitig die Herrschaft von Frauen mit ein. Da Frauen in Deutschland aber sehr viel später das Wahlrecht erhielten als Männer, ihnen zudem von 1933 bis 1945 das passive Wahlrecht wieder aberkannt worden war, führte die damit einhergehende „demokratische Verspätung von Frauen“ in allen politischen Institutionen und Gremien dazu, dass staatliche Institutionen in der repräsentativen Demokratie immer noch durch Geschlechterhierarchien und mangelnde Chancengleichheit geprägt sind.¹⁰⁹ So weisen alle staatlichen Organe nicht nur einen deutlich höheren Anteil an Männern auf – dies gilt insbesondere für den Deutschen Bundestag mit einem aktuellen Anteil an weiblichen Abgeordneten von

¹⁰⁹ Vgl. Meyer, Frauen im Männerbund. Politikerinnen in Führungspositionen von der Nachkriegszeit bis heute, 1997.

lediglich 36,3 %¹¹⁰ (2014) – sondern infolgedessen auf inhaltlicher Ebene eine (gewissermaßen zwangsläufig) eher an deren Interessen orientierte politische Themenausrichtung.¹¹¹ Denn auch die vermeintlich geschlechtslos-individualistische Vorstellung von „dem Staatsbürger“ bzw. „dem Volk“ blieb faktisch immer männlich.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Postulat der effektiven Einflussnahme des Volkes im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und bezieht dieses auf das gesamte Volk einschließlich der weiblichen Bevölkerung, so geht es heute um die effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. Diese kann in der modernen repräsentativen Demokratie nur durch effektiven repräsentativen Einfluss auf den Deutschen Bundestag, die Länderparlamente und auch die Kommunalparlamente erreicht werden – vermittelt primär über die Parteien („Parteiendemokratie“). Denn Volksherrschaft in Verbindung mit der Idee der repräsentativen Demokratie zielt auf Spiegelung der spezifischen Perspektiven und Anliegen des männlichen und weiblichen Staatsvolks im politischen System, die nur mit Hilfe ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten in die Parlamente hineingetragen und im politischen Diskurs „gespiegelt“ und austariert werden können.

Da das (Wahl-)Volk auf die Auswahl der von den Parteien (oder Wählergemeinschaften) aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten keinen Einfluss

¹¹⁰ CDU/CSU: lediglich 24,8 % (!) weibliche Abgeordnete, SPD: 42,2 %, Bündnis 90/Grüne: 55,6 %, Linke: 56,3 % weibliche Abgeordnete, vgl. dazu <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Pressemitt/2013283.asp> während auf der Homepage des Deutschen Bundestags keine Angaben zur Anzahl weiblicher und männlicher Abgeordneten des 18. Deutschen Bundestags zu finden sind. BT-Rückblick: Unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages waren Frauen lange Zeit kaum zu finden. Nachdem der Frauenanteil am Ende der zweiten Wahlperiode (1957) mit 10,7 % einen vorläufigen Spitzenwert erreicht hatte, ging der Anteil weiblicher Abgeordneter bis in die 1970er Jahre kontinuierlich zurück. Zu Beginn der siebten Wahlperiode 1972 erreichte der Frauenanteil mit 5,8 % den niedrigsten Wert überhaupt. Seit den 1980er Jahren nahm die Zahl der Parlamentarierinnen wieder zu und überstieg 1998 erstmals die 30 % Marke. Zu diesem Anstieg haben allein die von den Parteien Bündnis 90/Grüne, Linke und SPD parteiintern eingeführten Frauenquoten beigetragen, die auf eine Erhöhung des Anteils von Frauen in politischen Gremien und Ämtern abzielen. Seitdem stagniert der Anteil weiblicher Abgeordneter bei etwa einem Drittel, vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag*, Einführung des Frauenwahlrechts am 12.11.1918, Nr. 73/08 (20.11.2008), <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/frauenwahlrecht.pdf>; s. auch zum Frauenwahlrecht *Zypris/Holste*, NJW 2008, 3400.

¹¹¹ Vgl. *Rosenberger/Sauer*, Politikwissenschaft und Geschlecht, 2004; vgl. auch *Sauer*, Staat, Demokratie und Geschlecht, 2003.

hat, ist eine effektive Einflussnahme des Volkes insoweit nicht möglich¹¹² – die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger (Wahlvolk) können letztlich nur entscheiden, überhaupt irgendeine Partei(-liste) anzukreuzen und dadurch die auf der Liste stehenden Personen zu wählen oder aber der Wahl gänzlich fernzubleiben, weil sie sich durch die zur Wahl stehenden Personen nicht repräsentiert sehen. Daher kommt entscheidendes Gewicht dem geschlechterdemokratischen Verhalten der Parteien (und Wählergemeinschaften) im Vorfeld der Wahl zu, d. h. der im Vorfeld stattfindenden innerparteilichen Personenauswahl und der dabei zugrunde gelegten Kriterien. Dies gilt vor allem für die Besetzung der Kandidatenliste. Denn die Zusammensetzung des Bundestages, der Länderparlamente, aber auch der Kommunalparlamente, hängt primär von den über die Kandidatenliste der Parteien gewählten Personen ab.¹¹³ Somit kommt gerade einer paritätischen Besetzung der Wahlvorschlagslisten von Parteien (und Wählergemeinschaften) für die paritätische Besetzung der Parlamente eine entscheidende Bedeutung zu.

Und hier besteht ein deutliches Problem: Denn die Parteien orientieren sich bislang bei der Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten nur zum Teil an dem Gedanken der geschlechtergerechten demokratischen Repräsentation des Volkes und dem Erfordernis der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. So finden sich in den Satzungen der Parteien nur zum Teil und in unterschiedlicher Ausgestaltung Regelungen in Form von sog. Frauenquoten oder -quoren. Zwischen 1979 und 1996 führten zwar einige Parteien – Bündnis 90/Die Grünen (1979), SPD (1988) und CDU (1996, „Quorum“), 2007 Die Linke – in ihren Statuten parteiintern unterschiedliche Frauenquoten und -quoren ein, die Steuerungskraft vor allem des CDU-Quorums ist jedoch kaum erkennbar. Zudem haben die etablierten Parteien FDP, CSU, aber auch neue Parteien wie die Piraten oder die AfD bis heute weder eine Frauenquote noch ein -quorum in ihre Satzung aufgenommen, so dass hier jede Steuerungskraft fehlt.

¹¹² Von Arnim, ZRP 2004, 115, 116.

¹¹³ Krit. dazu von Arnim, ZRP 2004, 115, 116. Eine Ausnahme gilt für den Baden-Württembergischen Landtag wegen des sehr speziellen Landeswahlrechts, das nur Direktmandate kennt und faktisch seit Gründung des Landes Baden-Württemberg zu einer krassen Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen führt.

Da freiwillige parteiinterne Maßnahmen von 1949 bis heute eine chancengleiche demokratische Teilhabe von Frauen an der Gesetzgebung nicht gewährleisten konnten, bedarf es einer geeigneten, effektiven und dem Schutzgut der demokratischen Teilhabe angemessenen verbindlichen gesetzlichen Regelung für alle Parteien, die die innerparteiliche Demokratie gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ausgestalten.

Im Übrigen kommt es auf die Frage, ob eine Paritéregelung die parteiliche Betätigungsfreiheit beeinträchtigt oder im Hinblick auf das Demokratiegebot lediglich ausgestaltet, nicht entscheidend an, weil auch bei Annahme einer Beeinträchtigung bzw. eines Eingriffs in die Parteienfreiheit dieser jedenfalls gerechtfertigt wäre. Da eine Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit der Partei im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GG mit einer Beeinträchtigung der Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien nach Art. 38 Abs. 1 GG sowohl hinsichtlich Schutzrichtung als auch -intensität zusammenfielen, wären die an die Rechtfertigung zu stellenden Anforderungen hier identisch („verfassungsimmanente Schranken“ bzw. „kollidierendes Verfassungsrecht“).¹¹⁴

2. Art. 38 GG - Wahlrechtsgrundsätze

Im Hinblick auf Art. 38 GG ergibt sich daher kein anderes Ergebnis, auch wenn man eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG annimmt, wie im Folgenden zu zeigen ist:

Gesetzliche Quotenregelungen für die Aufstellung der Kandidatenlisten der Parteien beziehen sich auf die Phase der Wahlvorbereitung und damit auf eine Vorstufe der Parlamentswahl. Ebenso wie die Wahl selbst fällt auch diese Vorstufe in den Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, der die Wahlrechtsgrundsätze normiert (spezieller Gleichheitssatz).

Betroffen ist der von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG umfasste Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Form der passiven Wahlgleichheit, denn aufgrund der

¹¹⁴ Ebsen, JZ 1989, 553, 556.

geschlechtergerechten paritätischen Zusammensetzung der Wahlvorschlagsliste im Rahmen der innerparteilichen Kandidatenaufstellung werden bestimmte (männliche) Kandidaten wegen ihres Geschlechts nicht wählbar.¹¹⁵

Betroffen ist Art. 38 Abs. 1 GG zudem in Form des Grundsatzes der Wahlfreiheit, der sich ebenfalls auf das Wahlvorbereitungsverfahren bezieht. Er schließt die Freiheit des Wahlvorschlags zum Zweck der Kandidatenaufstellung durch die politischen Parteien mit ein.¹¹⁶ Die Aufstellung der Kandidaten und Kandidatinnen bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger und -bürgerinnen bezogenen Wahlrecht.¹¹⁷

Beide Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG werden durch eine Quotenregelung tangiert bzw. beeinträchtigt.¹¹⁸

Allerdings unterliegen die in Art. 38 GG geregelten Wahlrechtsgrundsätze nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinem absoluten Differenzierungsverbot.¹¹⁹ Vielmehr können hier Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtlich durchaus zulässig sein, wie das prominente Beispiel der wahlrechtlichen „5-Prozent-Sperrklauseln“ verdeutlicht.

Dazu hat das **Bundesverfassungsgericht** aktuell die **verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe** für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit (und in die Chancengleichheit der politischen Parteien) in dem Urteil vom 9.11.2011

¹¹⁵ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 554; *Schreiber*, a. a. O., § 27 Rn. 13a.

¹¹⁶ *Trute*, a. a. O., Art. 38 Rn. 40.

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 89, 243, 252; allerdings ist umstr., ob durch eine Frauenquote im Vorfeld der Wahl überhaupt eine Beeinflussung der späteren Entscheidung der Wähler/-innen gegeben ist, vgl. Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR-1999, 545, 546; *Lange*, NJW 1988, 1174, 1180.

¹¹⁸ A. A. jedoch *Lange*, wonach die Quotenregelung das Wahlrecht der Parteimitglieder gar nicht betrifft, so dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht einschlägig sind; ebenso Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545, 546, das – unter Bezugnahme auf *Lange* – zwischen Wahlrecht und Wahlorganisationsrecht differenziert; letzteres regelt das Wahlverfahren, das durch die Quotenregelung betroffen sei.

¹¹⁹ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 52, zitiert nach *Juris*; BVerfGE 82, 322, 338; E 95, 408, 417; E 111, 54, 105; E 124, 1, 20; E 129, 300, 320.

in Fortsetzung seiner Rechtsprechung¹²⁰ in Bezug auf die 5-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht konkretisiert und anschließend durch die **Urteile** vom **25.7.2012**¹²¹ und **26.2.2014**¹²² bestätigt:

Demnach folgt aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit zwar weiterhin, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein enger Spielraum für Differenzierungen bleibt. Daher ist bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist, auch grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen.¹²³ Differenzierungen bedürfen, so das Bundesverfassungsgericht, zu ihrer Rechtfertigung stets

„eines besonderen, sachlich legitimierten, in der Vergangenheit als 'zwingend' bezeichneten Grundes.“¹²⁴

Dementsprechend können Differenzierungen im Wahlrecht

„durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann“¹²⁵,

so etwa der Grund, „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes.“¹²⁶

¹²⁰ BVerfGE 120, 82, 106; E 129, 300, 320.

¹²¹ BVerfGE 131, 316, 336.

¹²² BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53.

¹²³ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53; s. auch BVerfGE 120, 82, 106; E 129, 300, 320.

¹²⁴ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53; s. auch BVerfGE 6, 84, 92; E 51, 222, 236; E 95, 408, 418; E 129, 300, 320.

¹²⁵ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 53; s. auch BVerfGE 1, 2018, 248; E 6 84, 92; E 95, 408, 418; E 129, 300, 320; E 130, 212, 227.

¹²⁶ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 54; BVerfGE 95, 408, 418.

Zusammengefasst heißt das: Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit benötigen für ihre Rechtfertigung einen besonderen, verfassungsrechtlich legitimen Grund und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.¹²⁷

Dabei hat sich der Gesetzgeber, so das Bundesverfassungsgericht,

*„bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“.*¹²⁸

Mit Blick auf bereits bestehende Wahlrechtsnormen kann die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Normen gerade „durch neue Entwicklungen in Frage gestellt“ werden. Dementsprechend kann auch die Vereinbarkeit (oder Unvereinbarkeit) einer Wahlrechtsbestimmung immer nur

*„mit Blick auf eine Repräsentationskörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein“.*¹²⁹

Entsprechendes gilt selbstverständlich für eine (noch) fehlende Norm, obgleich die aktuellen Verhältnisse deutlich machen, dass gesetzgeberisches Handeln in Form einer effektiv steuernden Norm erforderlich und geboten ist (dazu näher unten).

Folglich kann sich eine abweichende Beurteilung (einer vorhandenen oder noch fehlenden Norm) gerade dann ergeben, wenn sich die realen Verhältnisse wesentlich verändert haben; der Gesetzgeber muss diesen veränderten Umständen Rechnung tragen:

¹²⁷ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 55.

¹²⁸ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 55.

¹²⁹ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 56; s. auch BVerfGE 1, 208, 259; E 82, 322, 338; E 120, 82, 108; E 129, 300, 322.

„Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung“ einer Regelung, so das Bundesverfassungsgericht, „sind allein die aktuellen Verhältnisse“.¹³⁰

Im Hinblick darauf ist der Gesetzgeber auch

„nicht daran gehindert, (...) konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen“.

Maßgebliches Gewicht kann ihnen insbesondere dann zukommen, wenn

„die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist.“¹³¹

Daraus folgt für die verfassungsrechtliche Beurteilung gesetzlicher Paritéregelungen: Wahlrechtliche Regelungen, die z.B. die paritätische, alternierende Besetzung von Kandidatenvorschlagslisten mit Frauen und Männern vorschreiben, bedürfen zu ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines besonderen, sachlichen und verfassungsrechtlich legitimen Grundes. Dieser findet sich hier in der Herstellung und Sicherung der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger – des „Volkes“ – an der politischen Herrschaftsausübung in der Bundesrepublik Deutschland, also die effektive Einflussnahme des gesamten Volkes einschließlich der (Wahl-)Bürgerinnen auf die Staatsorgane und die Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“.¹³² Dieser verfassungsrechtlich abgesicherte legitime sachliche Grund findet zudem eine Grundlage in dem besonderen Gleichheitsgebot und Gleichheitsgrundrecht in Art. 3 Abs. 2 GG, der insbesondere den Gesetzgeber zur Beseitigung der Ungleichheit von Frauen und Männern in der

¹³⁰ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 57; s. auch BVerfGE 120, 82, 108; E 129, 300, 322.

¹³¹ BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 57.

¹³² Vgl. BVerfGE 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87; Dreier, in: Ders. (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87.

Lebenswirklichkeit verpflichtet und zur Herstellung von realer Gleichheit von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen einschließlich der Politik. Dies wurde insbesondere durch die Einfügung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Jahre 1994 klar gestellt¹³³ (dazu bereits oben). Eine bloß formale rechtliche Gleichbehandlung von Kandidatinnen und Kandidaten, die wie hier im Bereich der Politik auf ungleiche Lebenssituationen – von (angehenden) Politikern und Politikerinnen (Männern und Frauen) – trifft, würde die bestehenden ungleichen Lebenssituationen nicht beheben und auch nicht angleichen. Ganz im Gegenteil. Da sich die Kandidatenaufstellung weiterhin an der überwiegenden Parteienpraxis ausrichtete, die sich an einem „männlichen Lebenszuschnitt“ der Parteipolitik orientiert, würden die bestehenden realen Ungleichheiten zu Lasten von Politikerinnen sogar „zementiert“.¹³⁴ Dafür sprechen gerade auch die aktuellen und vorhersehbaren Verhältnisse¹³⁵ vor allem innerhalb der alteingesessenen Parteien (insb. CSU, CDU, FDP), die ganz offensichtlich kein Interesse an paritätisch besetzten Wahlvorschlägen zeigen.

Die verfassungsrechtlich gebotene „effektive Einflussnahme“ des gesamten Wahlvolks einschließlich der Bürgerinnen, vor allem auf die parlamentarische Gesetzgebung, wäre ohne Regelungen zur Herstellung realer Gleichheit von Kandidatinnen bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen nicht sichergestellt; die Perspektiven, Erfahrungen, Prioritäten und Interessen der weiblichen (Wahl-)Bevölkerung blieben weiterhin ohne ausreichende Repräsentation und „Spiegelung“ in Parlament und Parlamentsarbeit. Die gleiche Teilhabe von (Wahl-)Bürgerinnen an der demokratischen Selbstbestimmung, vermittelt durch ihre gewählten Repräsentantinnen im Parlament, wäre so nicht gesichert.

¹³³ BVerfGE 92, 91, 109; E 109, 64, 89; s. auch *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2002) Art. 3 Rn. 77 ff.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90f.; *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Dies. u.a. (Hrsg.), Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 235, 238 unter Hinweis auf *Elisabeth Selbert*, die Art. 3 Abs. 2 GG als „imperativen Auftrag“ an den Gesetzgeber bezeichnete, vgl. *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 116.

¹³⁴ Vgl. *Hohmann-Dennhardt*, Berufliche Gleichstellung von Frauen – Notwendigkeit und Formen einer Regulierung, in: Geschlechtergleichheit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 235, 238; vgl. auch *Perels*, Der Gleichheitssatz zwischen Hierarchie und Demokratie, in: Ders. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, S. 69, 79.

¹³⁵ Vgl. BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13 u.a. („Drei-Prozent-Sperrklausel“) – Rn. 57.

Ein solcher Zustand aber ist auch aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht gewollt. Wie der Entscheidung des Gerichts vom **25.7.2012** (2 BvF 3/11 u.a. - „Überhangmandate“)¹³⁶ zu entnehmen ist, findet die „gesetzgeberische Gestaltungsmacht“ im Bereich des Wahlrechts vor allem dort

„ihre Grenze (...), wo das (jeder Bürgerin und) jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (...) beeinträchtigt wird.“¹³⁷

Die hier diskutierte Paritégesetzgebung zielt aber gerade darauf, die gleiche Teilhabe der Bürgerinnen herzustellen und zu sichern, die aufgrund des geltenden Wahlrechts nicht besteht.

Im Übrigen behält die Stimme einer jeden und eines jeden Wahlberechtigten auch bei Wahlen mit paritätisch besetzten Kandidatenlisten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance.¹³⁸

Zwischenfazit: Die oben dargelegten, rechtfertigenden sachlichen Gründe sind hier in speziellen Verfassungsvorschriften verankert: Art. 3 Abs. 2 GG (s.u. VI. 4.), darüber hinaus in dem die Parteien bindenden Gebot der inneren demokratischen Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG in Verbindung mit einer den Staat treffenden Schutzpflicht für die Durchsetzung der Verfassungsgebote.

Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit können i.Ü. durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Insoweit sind als rechtfertigendes „kollidierendes“ Verfassungsrecht ebenfalls Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und das Gebot zur parteiinternen Demokratie zu nennen, Art. 20, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu nennen.

¹³⁶ BVerfGE 131, 316 ff.

¹³⁷ BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 57). Anm.: „jeder Bürgerin und“ in Klammern wurde von der Verfin. sprachlich ergänzt.

¹³⁸ Vgl. dazu BVerfGE 131, 316 ff. (Rn. 58).

Die obigen Ausführungen zu 1. und 2. gelten entsprechend für **Wählergruppen** i. S. v. §§ 14, 15 Thüringer Kommunalwahlgesetz (Thür KWG). Wählergruppen sind zwar keine Parteien i.S.v. § 2 ParteiG, da sie sich nur an Kommunalwahlen beteiligen wollen, die Grundsätze der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gelten aber auch für sie.¹³⁹

3. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG – Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot

Eine Parité- bzw. Quotenregelung betrifft, wie bereits oben angesprochen (V. 1.3. und VI. 3.), das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frau und Mann gem. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG, denn eine Quotenregelung zugunsten von Frauen wirkt sich gleichzeitig als Benachteiligung von Männern aus. Das Quotierungsmodell muss sich daher an den speziellen Gleichheitssätzen des Art. 3 Abs. 2 S. 1 und Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG messen lassen. Das Verhältnis von Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG in Bezug auf das Merkmal „Geschlecht“ ist ungeklärt, das BVerfG zieht meist beide Vorschriften heran, daher sollen sie im Folgenden zusammen behandelt werden.¹⁴⁰ Danach darf das Geschlecht nach Art. 3 Abs. 3 S. 1, Abs. 2 S. 1 GG grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden.

Das Grundrecht der Gleichberechtigung enthält ein subjektives Recht – auch soweit es um den Auftrag des Staates zur Angleichung der Lebensverhältnisse geht –, als auch eine objektive Wertentscheidung. Es steht in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG.¹⁴¹

¹³⁹ Vgl. dazu BVerfGE 11, 266.

¹⁴⁰ Jarass/Pierothe-Pierothe, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 80.

¹⁴¹ Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

4. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – Staatliche Förder- und Durchsetzungspflicht

Allerdings können geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen, die zu einer Benachteiligung von Männern führen, insbesondere durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt werden. Soweit es um den Bereich der Förderung geht, kommt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zum Tragen.

Bereits vor der Novelle 1994 war nach der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG a. F. sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckte, um die faktische Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen.¹⁴² Daraus folgte das BVerfG die Berechtigung des Gesetzgebers,

„faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen“

auszugleichen.¹⁴³

Daher konnte schon seinerzeit nach der Rechtsprechung des BVerfG eine differenzierte Regelung, die an das Geschlecht anknüpfte zulässig sein (kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG).¹⁴⁴ Der 1994 in das Grundgesetz eingefügte Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bedeutet insoweit eine Klarstellung der staatlichen Befugnis zu geschlechtsspezifischer Förderung (zwecks Kompensation von Benachteiligungen) zur Verwirklichung des Gleichberechtigungsgebots in der gesellschaftlichen Wirklichkeit.¹⁴⁵ Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG enthält jedoch darüber hinaus den ausdrücklichen Auftrag an den Staat, für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen und die Lebensverhältnisse zwischen Frauen und Männern tatsächlich anzugleichen. Dieser bindende staatliche Auftrag beinhaltet

¹⁴² Vgl. BVerfGE 57, 335; 85, 191.

¹⁴³ BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109.

¹⁴⁴ BVerfGE 85, 191, 207.

¹⁴⁵ So BVerfGE 92, 91, 109.

nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, er weist dem Staat gerade eine gestaltende Aufgabe zu und zielt insoweit gerade auf ein aktives staatliches Tun mittels Fördermaßnahmen.¹⁴⁶

5. Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Im Einklang mit der neueren Rechtsprechung des BVerfG (2003)¹⁴⁷ ist daher heute zu konstatieren, dass sich

„die Rechtslage, soweit sie den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter betrifft, durch die Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Rechts zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere durch die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 GG, geändert“¹⁴⁸

hat und die „Quotenfrage“ im Hinblick auf verbindliche Quotenregelungen für die Aufstellung von Kandidatenlisten für öffentliche Wahlen neu zu bewerten ist.¹⁴⁹

Angesichts der weitgehend rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern richtet sich der staatliche Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG heute vor allem darauf, faktische, vor allem (subtile, „verschleierte“) strukturelle Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen, wie sie angesichts der seit Jahren anhaltenden Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten offensichtlich ist. Dass strukturelle Benachteiligungen für Frauen in den politischen Parteien tatsächlich bestehen, zeigt sich insbesondere an ihrer seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis heute nachweisbaren Unterrepräsentanz im Deutschen Bundestag und allen Länderparlamenten. Dass derartige

¹⁴⁶ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. Art. 3 Rn. 90.

¹⁴⁷ BVerfG, Beschl. vom 18.11.2003, 1 BvR 302/96 („Mutterschaftsgeld“), BVerfGE 109, 64.

¹⁴⁸ Das erkennt *Schreiber*, a. a. O., Rn. 13a, wenn er betont, dass Art. 3 Abs. 2 GG lediglich eine bevorzugte Ungleichbehandlung von Frauen erlaube, jedoch den bindenden Durchsetzungsauftrag des Staates übersieht; ebenso Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 38 Rn. 29, der ohne weitere Begründung lediglich auf die ablehnenden Literatur vor der GG-Novelle 1994 verweist.

¹⁴⁹ So auch von *Niedig*, NVwZ 1994, 1171, 1175 im Hinblick auf den seinerzeit nur als Entwurf vorliegenden Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

Benachteiligungen offensichtlich vorliegen, wird i. Ü. selbst von denjenigen nicht bestritten, die eine gesetzliche Quotierung der Wahlvorschlagslisten in der Vergangenheit abgelehnt haben.¹⁵⁰

Obgleich sich geschlechtsspezifische Fördermaßnahmen seit Mitte der 1990er Jahre in den Parteistatuten der Parteien finden – SPD („Quotenbeschluss“), Bündnis 90/Die Grünen („Frauenstatut“) und in abgeschwächter Form auch bei der CDU („Frauenquorum“) – finden, stagniert der Frauenanteil im Deutschen Bundestag seit Jahren bei etwa einem Drittel. Daraus lässt sich schließen, dass Frauen auch heute noch geringere Chancen als Männer haben, Parlamentsmandate zu erhalten – dies ist in der Literatur heute unbestritten.¹⁵¹ Allerdings fällt auf, dass sich – bezogen auf den deutschen Bundestag – ein konstant ausgeglichenes Geschlechterverhältnis seit 1994 bei der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen findet (mehr als 50 % weibliche Abgeordnete).¹⁵²

Die Quotierung stellt eine Fördermaßnahme i. S. von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG dar. Indem sie die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf der Kandidatenliste für öffentliche Wahlen verhindert, wirkt sie einer Privilegierung dieses (bislang überrepräsentierten) Geschlechts bei den Wahlen entgegen. Nicht mehr vor allem die Angehörigen des bislang überrepräsentierten Geschlechts finden sich unter den Listenbewerbern, auch die Angehörigen des anderen Geschlechts erlangen eine ins Gewicht fallende Möglichkeit, für die eigenen Geschlechtsangehörigen zu stimmen. Eine verbindliche Frauenquote gestaltet daher nicht nur das Demokratiegebot aus (s. o. zu 1.2.), sondern erfüllt auch den Verfassungsauftrag aus Art. 3 GG und verstößt nicht gegen das Gebot der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (keine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts).¹⁵³

Im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 21 GG findet sich daher in Bezug auf eine Quotenregelung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG der für die Rechtfertigung erforderliche

¹⁵⁰ Vgl. dazu *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556.

¹⁵¹ Vgl. dazu *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556; s. auch oben zu IV.

¹⁵² Vgl. Angaben des Deutschen Bundestages im Internet bis zum 17. Dt. BT und oben Fn. 73.

¹⁵³ Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545, 546.

„besondere rechtfertigende Grund“ bzw. das „kollidierende Verfassungsrecht“. Zusätzlich ist das Demokratiegebot¹⁵⁴ zu nennen, als dessen Kerngehalt der allgemeine Gleichheitssatz betrachtet wird.¹⁵⁵ Dieser wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.¹⁵⁶

6. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vor diesem Hintergrund ist abschließend auf die Frage der Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Quotenregelung einzugehen.

6.1. Geeignetheit

Zweifel an der Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung, das Ziel der faktischen Gleichberechtigung in Bezug auf die Chance, Mandate im Parlament zu erlangen, zu erreichen, bestehen nicht. Die Eignung einer für alle Vorschlagslisten geltenden Quotierungsregelung, die die Faktoren kompensieren, die für die Unterrepräsentanz von Frauen ursächlich sind, ist „evident“.¹⁵⁷

Gerade in Hinblick auf kommunale Vertretungsorgane („Kommunaleparlamente“) bedarf es solcher „evident“ geeigneter Maßnahmen und Instrumente, da sie wirksam, also „effektiv“ steuern können und daher eine erkennbare Erhöhung der Anzahl von Frauen in kommunalpolitischen Gremien tatsächlich und in kurzer Zeit erwarten lassen.¹⁵⁸ Die größte Steuerungskraft geht von verbindlichen gesetzlichen Regelungen aus, die positive Maßnahmen zugunsten von Kandidatinnen vorschreiben. Es handelt sich dabei um Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung i.S.v. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 Verf. TH (s. o.).

¹⁵⁴ Dies betonen etwa *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203.

¹⁵⁵ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8.

¹⁵⁶ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117.

¹⁵⁷ So ausdrücklich *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556,

¹⁵⁸ Zur Bedeutung effektiver Maßnahmen s. *EU-Kommission*, a.a.O., 2013, S. 24f.

Im Vordergrund stehen Regelungen, die die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten für die Kommunalwahlen betreffen (Kommunalwahlgesetz).

In Anknüpfung an die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission¹⁵⁹ kommt eine landesrechtliche Paritéregelung in Anlehnung an das 2001 in Kraft getretene französische Parité-Gesetz in Betracht. Diese Regelung würde eine paritätisch mit Kandidatinnen und Kandidaten besetzte Kandidatenvorschlagsliste für Kommunalwahlen vorschreiben („Reißverschlußverfahren“), von der nur in Ausnahmefällen abgewichen werden dürfte. Eine rechtswidrige Vorschlagsliste wäre zurückzuweisen.

Eine solche Regelung dient allein der Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten, denn sie wirkt der heute bestehenden mittelbaren, „verschleierte“ Benachteiligung von Kandidatinnen durch die vorhandenen politischen Strukturen in den meisten Parteien und Wählergemeinschaften entgegen.

Gesetzliche Parité- bzw. Quotenregelungen dieser Art gelten inzwischen bereits in acht EU-Mitgliedstaaten und wirken sich effektiv auf den Frauenanteil in den Parlamenten aus: Frankreich, Irland, Belgien, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien und Griechenland.¹⁶⁰

Vorbildfunktion misst die EU-Kommission insbesondere den französischen Paritéregelungen zu¹⁶¹: In Frankreich wurde im Jahr 2000 das „Gesetz über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern“ vom 30.06.2000 („Paritätsgesetz“) verabschiedet.¹⁶² Es betrifft

¹⁵⁹ EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 27.

¹⁶⁰ EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 27; s. auch *European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy*, 2011, S. 17f., http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf.

¹⁶¹ EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 27.

¹⁶² Loi n° 2000-493 du juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femme et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Journal officiel de la République française (JORF) du 7 juin 2000, 8560. Nicht anwendbar ist das Gesetz unter anderem für den Teil der Senatswahlen, die nach dem Mehrheitswahlrecht vorgenommen wird; vorgeschrieben in Départements mit Recht auf mehr als

die Europawahlen, Parlamentswahlen (Nationalversammlung), einen Teil der Senatswahlen, die Regionalwahlen, Kommunalwahlen in Gemeinden – seit der Gesetzesreform 2013, In Kraft 2014¹⁶³ - ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (zuvor: ab 3.500) sowie die Wahlen zur Volksvertretung von Korsika. Damit gilt seit 2001 angesichts einer fortwährenden parlamentarischen Unterrepräsentanz von Frauen eine gesetzliche Regelung für die Kandidatenaufstellung. Alle Kandidatenlisten der Parteien müssen paritätisch besetzt sein. Bei einer Partei, die in mehr als 50 Wahlkreisen Direktkandidatinnen und -kandidaten aufstellt, darf der Unterschied zwischen der Anzahl von Direktkandidatinnen und -kandidaten nur maximal 2 % betragen.

Die Einhaltung der Quotierung ist bezüglich der Liste zwingend, ein Verstoß führt zu ihrer Nichtzulassung. Verstöße gegen die Wahlkreiskandidaten-Quote werden dagegen nur nachträglich durch die Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung sanktioniert.

Die mit Sanktionen verknüpfte Regelung zur Quotierung der Kandidatenlisten hat sich bewährt, wie die Zahlen zeigen (2010): Regionalparlamente: 47,6 % weibliche Abgeordnete, Kommunalparlamente: 48,5 % weibliche Abgeordnete, Senat: 21,5 % weibliche Abgeordnete (Quote kann hier nur eingeschränkt wirken, da das Wahlkollegium panaschieren darf); Europaparlament (2014): 42 % weibliche Abgeordnete. Hinzu kommt, dass seit der Einführung der Quote durch das „Loi sur la parité“ die Wahlbeteiligung der Bevölkerung deutlich gestiegen ist.

Anders fällt die Bilanz nur bei der Wahlkreiskandidaten-Quote aus. Hier hat sich gezeigt, dass die Regelung hinsichtlich der Höhe der Sanktionen

vier Senatoren, vgl. *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag*, Ausarbeitung vom 29.01.2008, WD 3 - 008/08, S. 17; siehe auch *Zypris/Holste*, NJW 2008, 3400, 3402.

¹⁶³ Zur Gesetzesnovelle 2013 vgl. <http://www.affaires-publiques.com/textof/codelect/codelectoral.htm>; <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0667.pdf>; s. auch <http://www.senat.fr/rap/l12-503/l12-5035.html>. und <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013667DClex.pdf>; zu den positiven Auswirkungen des Parité-Gesetzes in Frankreich, u.a. 2006 das EntgeltgleichheitsG und 2014 das neue „Parité-DurchsetzungsG“ vgl. *Laskowski*, Pro Parité: Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigte Gesellschaft, DJBZ 3/2014, i.E.

nachbesserungsbedürftig ist, wie die Nationalversammlung bereits erkannt hat. Denn die französischen Parteien verzichten bislang lieber auf Geld (UMP: ca. 20 Mio. Euro; Sozialistische Partei: mehr als 2,5 Mio Euro) als auf Männer. Daher finden sich in der Nationalversammlung aktuell (2012) nur 25,9 % weibliche Abgeordnete.

6.2. Erforderlichkeit

Es könnte sich die Frage stellen, ob gerade eine gesetzliche Regelung erforderlich ist – oder ob nicht als milderer, gleich geeignetes Mittel auf freiwillige Quotenregelungen in den Satzungen der Parteien zurückgegriffen werden könnte. Die Existenz der nur zum Teil vorhandenen parteiinternen Gleichstellungsquoten spricht jedoch nicht gegen eine gesetzliche Regelung, da ein Gesetz verbindliche Vorgaben für alle Parteien enthielte und daher weitaus wirksamer steuern könnte. Denn satzungsmäßige Gleichstellungsregelungen gelten bislang nicht in allen Parteien (sie fehlen vollständig z.B. in den Statuten der FDP, der Piraten und der AfD), die jeweilige Steuerungsqualität ist unterschiedlich (die 30%-Quotenregelung der CDU erscheint zur Erreichung paritätischer Verhältnisse wenig geeignet, denn ihr fehlt die nötige Steuerungskraft) und zudem sind sie auf freiwillige Befolgung der Parteimitglieder angewiesen. Die parteiinterne Nichtbeachtung bleibt für die nach außen wirkende Wahl folgenlos.

Dass parteiinterne Quoten letztlich nicht ausreichen, um gerade die politische Repräsentanz von Frauen auf kommunaler Ebene zu erhöhen, zeigen nicht zuletzt die jüngsten Kommunalwahlergebnisse von 2014. Obgleich die parteiinternen Gleichstellungsquoten z.B. von Bündnis 90/Die Grünen, SPD und der Partei Die Linke auch die Kommunalwahlen betreffen, haben allein sie bislang nicht zu einer angemessenen Repräsentanz der Frauen oder zu einer erkennbaren Erhöhung des Frauenanteils in den kommunalen Vertretungskörperschaften führen können.

Freiwillige, parteiinterne Quotierungsregelungen, die die Parteien in ihren Satzungen vorsehen und auf freiwillige Befolgung durch die Parteimitglieder angewiesen sind, dienen der Selbstbindung und sind ein sehr wichtiges Signal, sie reichen allein nach

den bisherigen Erfahrungen jedoch nicht aus und bedürfen der Unterstützung durch eine gesetzliche Verankerung.

Als milderer, gleich effektives Mittel kämen allenfalls die Quotenmodelle der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und der Partei Die Linke in Betracht, sofern in einer für die Parteimitglieder intern verbindlichen und angewendeten Satzungsregelung überhaupt ein milderer, weniger eingreifendes Mittel zu sehen ist.

Allerdings, spätestens dann, wenn man den Blick auf diejenigen Parteien richtet, die sich bislang einer wirksamen Satzungsregelung verweigert haben, wird deutlich, dass eine freiwillige Regelung als Alternative ausscheidet. Denn diese Parteien müssten ja per Gesetz zu einer entsprechenden Satzungsregelung verpflichtet werden. Durch den verbindlichen gesetzlichen Regelungsauftrag entfielen dann das freiwillige Element. Somit steht letztlich kein milderer, gleich effektives Mittel als eine verbindliche gesetzliche Regelung zur Verfügung. Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung ist also zu bejahen.

6.3. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Somit kommt es letztlich darauf an, ob eine gesetzliche Paritéregelung im o.g. Sinne als verhältnismäßig im engeren Sinne zu betrachten ist.

Maßgeblich wird hier eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter.

Auch die Angemessenheit, also die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, lässt sich bejahen. Maßgeblich wird hier eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter.

Die Paritéregelung als kompensatorische Fördermaßnahme dient sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe gem. Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, als auch der Durchsetzung des Gebots der fairen demokratischen Teilhabe i. S. des Art. 21 i. V. m. Art. 20 GG, darüber hinaus der tatsächlichen Gleichberechtigung in der

gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (Art. 2 Abs. 2 Verf TH).

Die Beeinträchtigung des individuellen Rechts auf Gleichberechtigung der männlichen Parteimitglieder ist insoweit gerechtfertigt.¹⁶⁴ Nichts anderes gilt, wenn dieselben männlichen Parteimitglieder im Rahmen der Wahlvorbereitung i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG betroffen sind (passive Wahlgleichheit).¹⁶⁵

Auch im Hinblick auf die in ihrer Intensität gleichartigen Beeinträchtigungen der Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz) wirkt sich der staatliche Auftrag gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend aus, sofern man hier überhaupt einen Eingriff und nicht lediglich eine Ausgestaltung von Art. 21 und Art. 38 i. V. m. Art. 20 GG bejaht.

Im Übrigen fördert die Paritéregelung durch die damit verbundene Pluralisierung der Kandidatenliste mittelbar die Gleichheit der Wahl, umso mehr, als sie sich nicht nur an den Anteilen der Geschlechter an den Mitgliedern einer Partei (Problem: historisch bedingter „demokratischer Nachholbedarf“ von Frauen), sondern an deren Bevölkerungsanteilen orientiert.¹⁶⁶ Auf den Frauenanteil (oder Männeranteil) einer Partei kommt es nicht an. Denn angesichts der oben dargelegten Aufgabe der Parteien gem. Art. 21 GG, in der parlamentarischen Demokratie als „Transmitter“ zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament zu fungieren, ist die Bezugsgröße für alle Parteien immer das Wahlvolk – also alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland; unabhängig von deren Parteimitgliedschaft; bei der Kommunalwahl kommen die wahlberechtigten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger hinzu. Die

¹⁶⁴ Vgl. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 93.

¹⁶⁵ Dass es insoweit zu einer „Verdopplung des Preises“ für die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern kommen soll, vermag daher nicht zu überzeugen, a. A. wohl Ebsen, JZ 1989, 553, 557.

¹⁶⁶ Lange, NJW 1988, 1174, 1181. Im Übrigen vermag die Quotierung der Kandidatenliste die spätere Wahlentscheidung der Wähler und Wählerinnen für eine Partei nicht zu beschränken, da die Liste im Vorfeld der Wahlen aufgestellt und nur von der Wahlentscheidung der wahlberechtigten Parteimitglieder abhängt. Entgegen Ebsen, JZ 1989, 553, 557 wird daher gerade kein „Element der Zusammensetzung des Parlaments dem demokratischen Prozess vollständig entzogen“.

verfassungsrechtliche Transmitterfunktion der Parteien besteht unabhängig davon, ob die wahlberechtigten (Unions-)Bürgerinnen und (Unions-)Bürger Mitglied der eigenen oder überhaupt irgendeiner Partei sind. Die vom BVerfG geforderte „effektive Einflussnahme“ aller wahlberechtigten (Unions-)Bürgerinnen und (Unions-)Bürger auf die politische Entscheidungsfindung muss unabhängig von einer Parteizugehörigkeit mit Hilfe der Parteien ermöglicht werden. Alles andere liefe auf ein an eine Parteimitgliedschaft gebundenes Demokratieverständnis hinaus, das das Grundgesetz ebenso wenig kennt wie das Unionsrecht. Vielmehr steht das Recht zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe allen (Unions-)Bürgerinnen und (Unions-)Bürgern auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen. Mit anderen Worten: Unabhängig von irgendeiner Parteimitgliedschaft der wahlberechtigten (Unions-)Bürgerinnen muss jede Partei gem. Art. 21 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen der Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten gespiegelt werden. Auf eine „mitgliedschaftsrelationale Frauenquote“ kommt es daher gerade nicht an. Maßgeblich ist vielmehr der Anteil der wahlberechtigten Frauen und wahlberechtigten Männer am Wahlvolk.

Dass der „Preis“ für die Durchsetzung der Gleichberechtigung angesichts der betroffenen Verfassungsgüter „zu hoch“ ausfallen könnte, wie vereinzelt vertreten¹⁶⁷, vermag angesichts des engen Zusammenhangs mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG¹⁶⁸ sowie dem menschenrechtlichen Gehalt des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter und angesichts der dadurch zum Ausdruck kommende hohen Wertigkeit des Gleichberechtigungsgebots nicht zu überzeugen.

Diese Betrachtung lässt sich zudem auf die Rechtsprechung des EuGH zum Gleichberechtigungsgrundsatz („allgemeiner Grundsatz des

¹⁶⁷ So *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557.

¹⁶⁸ *Jarass/Pieroth-Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

Gemeinschaftsrechts“)¹⁶⁹ und die Wertungen der Europäischen Grundrechtecharta (GRC) stützen. Nach Art. 23 Abs. 1 EU-GRC ist die Gleichheit von Männern und Frauen „in allen Bereichen“ sicherzustellen. Art. 23 Abs. 1 EU-GRC reklamiert damit einen umfassenden Geltungsanspruch für die Geschlechtergleichheit in allen Lebensbereichen. Ergänzend stellt Abs. 2 die generelle Zulässigkeit spezifischer Vergünstigungen für das benachteiligte Geschlecht klar, so dass im Hinblick auf derartige Vergünstigungen – je nach Lesart – entweder bereits der Tatbestand des Verstoßes gegen das Gleichheitsgebot zu Lasten des bislang bevorzugten Geschlechts entfällt oder aber ein entsprechender Rechtfertigungsgrund vorliegt.¹⁷⁰

Art. 23 Abs. 1, Art. 51 Abs. 1 EU-GRC formuliert insoweit einen *allgemeinen Sicherstellungsauftrag* gegenüber den Mitgliedstaaten, der sich gem. Art. 4 Abs. 3 EUV am Grundsatz der Effektivität („*effet utile*“) ausrichten und daher auf die beste Umsetzungsregelung gerichtet sein muss.¹⁷¹

Zwischenfazit: Somit spricht hier alles für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Allerdings erscheint eine Öffnungsklausel unter dem Aspekt der mangelnden Realisierbarkeit der paritätischen Besetzung der Kandidatenlisten für den (untypischen) Fall geboten, dass sich tatsächlich einmal nicht genügend Frauen oder nicht genügend Männer zur Wahl stellen sollte. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann ein Abweichen von der Quotierung zugunsten von Männern oder Frauen in Ausnahmefällen daher zulässig sein, da letztlich nichts Unmögliches gefordert werden kann („Ausnahmeklausel“).¹⁷²

¹⁶⁹ Vgl. EuGH, Urt. v. 30.09.2004 – C-319/03 – („Gleichbehandlung von Männern und Frauen“), Rn. 18 m. w. N.; vgl. auch Calliess/Ruffert- Ruffert, EUV/EGV, 4. Aufl. 2010, Art. 3 EGV Rn. 19, der die Parallele zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zieht.

¹⁷⁰ Hölscheidt, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 15 ff., 20.

¹⁷¹ Dazu bereits oben zu II. und V. 2.

¹⁷² Die generell vorgeschriebene Quote darf insoweit ausnahmsweise unterschritten werden. Ebenso Lange, NJW 1988, 1174, 1182, 1183, der zutreffend darauf hinweist, dass Voraussetzung einer Wahl das Vorhandensein von Bewerbern bzw. Bewerberinnen ist. Ausnahmsweise sind daher dort, „wo es an den erforderlichen Bewerbern für eine Kandidatur fehlt, (...) auch Kandidatenlisten rechters, die der Quotierung nicht entsprechen.“

Dies dürfte auch der „Quoten“-Rechtsprechung des EuGH entsprechen.¹⁷³

Fazit: Eine mit einer solchen Klausel versehene gesetzlich verpflichtende Paritéregelung entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

7. Beispiel für eine verhältnismäßige gesetzliche Paritéregelung

Als Beispiel für eine verhältnismäßige Paritéregelung kann der Regelungsvorschlag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 11. September 2007 zur Änderung des § 23 Abs. 3 Landeswahlgesetzes genannt werden („Reißverschlussverfahren“), der sich auf Landtagswahlen bezieht.¹⁷⁴

„Es kandidieren jeweils zur Hälfte Männer und Frauen. Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. Ausnahmsweise dürfen auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, wenn sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen bzw. die den Männern vorbehaltenen Listenplätze mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein.“

Der o. g. Regelungsvorschlag bezieht sich auf die Landtagswahlen in Schleswig-Holstein.

Eine entsprechende Regelung für Landtagswahlen und Kommunalwahlen in Thüringen wäre in das Thüringer Wahlrecht (Landeswahlrecht, Kommunalwahlrecht) aufzunehmen.

¹⁷³ Vgl. EuGH, Rs. C-450/93 („Kalanke“), Slg. 1995, I-3069; EuGH, Rs. C-409/95 („Marshall“), Slg. 1997, I-6383; EuGH, Rs. C-158/97 („Badeck“), Slg. 2000, I-1875; EuGH, Rs. C-407/98 („Abrahamsson“), Slg. 2000, I-5539.

¹⁷⁴ Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 16/1541 (neu), S. 3.

8. Zwischenergebnis

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Aufstellung von Kandidatenvorschlagslisten für die Kommunalwahlen in Thüringen, aber auch für die Landtagswahlen, ist 20 Jahre nach der Verfassungsreform 1994, durch die Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG in das GG eingefügt wurde („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“), und fünf Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und der EU-Grundrechtecharta neu zu bewerten und im Grundsatz zu bejahen.

Während heute die seinerzeit noch umstrittene Frage, ob die durch Parteistatut geregelte frauenfördernde Quotierung verfassungsgemäß ist, ganz überwiegend bejaht wird,¹⁷⁵ ist eine entsprechende gesetzliche Regelung heute in Deutschland – anders als in anderen EU-Staaten – zwar noch umstritten.¹⁷⁶ Allerdings basiert diese Auffassung auf der Rechtslage aus der Zeit vor der Änderung des Grundgesetzes 1994 und vor Inkrafttreten des novellierten EU-Rechts im Jahre 2009. Daher kommt dieser Auffassung im Hinblick auf den geänderten Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, die

¹⁷⁵ Vgl. dazu aktuell BVerfG, Beschluss v. 23.7.2013 – 2 BvQ 30/13 –, Rn. 1, 3 – zitiert nach Juris. Zwar wurde die Wahlprüfbeschwerde gegen interne Quotenregelungen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke und CDU aus formalen Gründen abgewiesen; hätte das BVerfG hier ein verfassungsrechtliches Problem gesehen, hätte es dies aber sicherlich durch einen Satz in dem Beschluss deutlich gemacht; s. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG Band III Art. 17-27, Stand: 2006, Art. 21 Rn. 353, der unter Bezugnahme auf die einschlägigen Verfassungsnormen – Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1; Art. 21 Abs. 1 S. 2, S. 3; Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – zu dem Ergebnis gelangt, dass „die gewichtigeren Gründe für die Zulässigkeit einer Quotierung“ sprechen; ebenso *Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG Band 2 Art. 20-69, 4./5. Aufl. 2001/2003, Art. 38 Rn. 62; *Achterberg/Schulte*, in: Starck (Hrsg.), GG Band 2, Art. 20 – 82, 5. Aufl. 2005, Art. 144 ff., 146, die im Hinblick auf Art. 21 und Art. 38 GG schlussfolgern, dass eine innerparteiliche Quotenregelung „nicht ohne weiteres“ als Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zu werten ist; *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Aufl. 2002, § 27 Rn. 13a S. 463, der im Hinblick auf die innerparteiliche Quotierungen zur Vergabe von Landeslistenplätzen bei „vernünftiger“ satzungsmäßiger Ausgestaltung „keine durchschlagenden verfassungsrechtlichen Bedenken“ hat; zuvor bereits *Lange*, NJW 1988, 1183; a. A. wohl *Jararss/Pieroth-Pieroth*, GG, 12. Aufl., Rn. 22a, der ohne weitere Begründung unter Bezugnahme auf die vor der Verfassungsnovelle 1994 publizierte ablehnende Literatur einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit gem. Art. 38 GG annimmt, wohl bezogen auf gesetzliche Quotenregelungen.

¹⁷⁶ *Schreiber*, a.a.O. 13a S. 462; *Jararss/Pieroth-Pieroth*, GG, 12. Aufl., Art. 38 Rn. 22a unter Bezugnahme auf ablehnende Literatur vor 1994; zuvor bereits ausdrücklich *Ebsen*, JZ 1989, 553 ff.; *Oebekke*, JZ 1988, 176; a. A. *Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 146, 151.

Weiterentwicklung des Demokratiebegriffs und die Wertungen des europäischen Verfassungsvertrages jedenfalls heute keinerlei Überzeugungskraft mehr zu.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Aufstellung von Kandidatenvorschlagslisten ist angesichts des nationalen und europäischen Verfassungswandels vielmehr zu bejahen.¹⁷⁷

VII. Änderungsvorschläge

1. Kommunalwahlrecht

1.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 17 Abs. 4 Thür KWG

Bereits nach geltendem Recht muss im Vorfeld von Kommunalwahlen der Wahlvorschlag einer Partei oder einer Wählergruppe i.S.v. §§ 14 Abs. 1, 15 Abs. 1 Thür KWG gem. § 17 Abs. 4 Thür KWG dann zurückgewiesen werden, wenn er den Anforderungen nicht entspricht, die durch das Thür KWG oder die Thüringer Kommunalwahlordnung (Thür KWO) aufgestellt werden. Zwar regelt § 17 Abs. 4 Thür KWG lediglich das Recht und die Pflicht des Wahlausschusses zu beschließen, ob die eingereichten Wahlvorschläge den rechtlichen Anforderungen des Thür KWG und der Thür KWO entsprechen und Wahlvorschläge „ganz oder teilweise für ungültig zu erklären“. Eine ausdrückliche Zurückweisungspflicht im Falle des Rechtsverstoßes aber ist – anders als im Kommunalwahlrecht anderer Länder, z.B. § 23 Rhl-Pf KWG – nicht geregelt. Allerdings dürfte aus § 17 Abs. 4 i.V.m. § 31 Abs. 2 Thür KWG und den dort genannten Wahlanfechtungsgründen folgen, dass jedenfalls

¹⁷⁷ Hinweis: Auch die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Quotierung der Wahlkreise wäre aus o.g. Gründen zulässig. Da das Grundgesetz kein bestimmtes Wahlsystem festlegt, steht dem Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens (Art. 38 Abs. 3 GG) ein weiter Gestaltungsspielraum zu¹⁷⁷, der auch die Wahl in den Wahlkreisen umfasst. Entsprechendes gilt für den Landesgesetzgeber. Insofern muss der Gesetzgeber die Anforderungen der Verfassung, insbesondere die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 GG zu beachten, BVerfGE 3, 19, 24; 95, 335, 354. Eine Quotierungsregelung in Anlehnung an die Regelung des französischen Parité-Gesetzes – s. o. – erscheint daher durchaus möglich, denn auch insoweit lässt sich aus Gründen der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern – wie oben dargelegt – die Verfassungsmäßigkeit der Regelung im Grundsatz bejahen.

in den Fällen, in denen ein Rechtsverstoß zur Wahlanfechtung berechtigt, eine Zurückweisungspflicht des Wahlausschusses zu bejahen ist.¹⁷⁸ Dies betrifft insbesondere den Fall, dass „erhebliche Verstöße gegen die Wahlvorschriften vorgekommen sind, die geeignet sind, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen“ und den Fall, in dem „eine Person gewählt (wurde), der die Wählbarkeit fehlte“. Im letztgenannten Fall ist nicht die Wahl insgesamt, sondern lediglich die Wahl dieser Person für ungültig zu erklären.

1.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO

Im Übrigen folgt bereits jetzt aus § 17 Abs. 4 Thür KWG i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 1 Thür KWO, dass „Bewerber, die den Bestimmungen der Thüringer Kommunalwahlgesetzes und den Bestimmungen dieser Verordnung¹⁷⁹ nicht entsprechen, im Wahlvorschlag gestrichen (werden).“

Hier wäre der Anforderungskatalog an Wahlvorschläge in § 18 Thür KWO zu ergänzen um die Anforderung, die im Thür KWG noch einzufügende Verpflichtung für Parteien und Wählergruppen, die gesetzlichen Paritévorgaben des Thür KWG einzuhalten. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe würde dann, sofern keine Ausnahme vorläge (s.o. „Ausnahmeklausel“, „Öffnungsklausel), die Rechtsfolge des § 17 Abs. 4 Thür KWO auslösen – ein nicht paritätisch nach dem Reißverschlussprinzip abwechselnd mit Frauen und Männern besetzter Wahlvorschlag wäre zurückzuweisen, da er geeignet wäre, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen (§ 31 Abs. 2 Thür KWG).

Im Übrigen fielen die nicht paritätisch besetzten Plätze unter § 22 Abs. 2 S. 1 Thür KWO, denn es handelte sich dabei um Bewerber (oder Bewerberinnen), die den Bestimmungen des Thür KWG und der Thür KWO nicht entsprächen und daher „im Wahlvorschlag gestrichen“ werden müssten. Diese Plätze blieben unbesetzt. Sollte

¹⁷⁸ Zur Frage erheblicher Wahlrechtsverstöße s. auch Thür OVG, Urteil v. 26.02.2009 – 2 KO 238/08, zitiert nach Juris; Thür OVG, Urteil v. 26.09.200 – 2 KO 289/00 -, Thür VBl. 2001, 231, 232.

¹⁷⁹ Gemeint ist die Thür KWO.

also eine eingereichte Wahlvorschlagsliste nicht den Vorgaben einer neu geregelten gesetzlichen Paritépflicht entsprechen, so entspräche die Liste hinsichtlich der „unquotiert“ besetzten Plätze nicht den gesetzlichen Anforderungen. Rechtsfolgen knüpfen dann gem. § 22 Abs. 2 S. 1 Thür KWO jedoch nur an die falsch besetzten Listenplätze an. Denn nur die Namen der betreffenden Kandidaten oder Kandidatinnen wären danach aus der Liste zu streichen, die Liste im Übrigen aber zuzulassen. Infolgedessen könnten die gestrichenen Kandidaten oder Kandidatinnen nicht über die Liste gewählt werden und ein entsprechendes Mandat erlangen.

Eine gesetzliche Neuregelung sollte in Bezug auf § 17 Abs. 4 Thür KWG und § 22 Abs. 2 Thür KWO für Klarheit sorgen, damit deutlich wird, wann welche Sanktionsregelung greifen soll.

Auch die Regelungen in Bezug auf die Bürgermeisterwahl in § 24 Thür KWG und die Landratswahl in § 28 Thür KWG, für die die Wahlvorschläge nach geltendem Recht „nur einen Bewerber“ enthalten dürfen (§ 24 Abs. 4 S. 1 Thür KWG, § 28 Abs. 2 i.V.m. § 24 Abs. 4 S. 1 Thür KWG), müssten dahingehend geändert werden, dass „jeder Wahlvorschlag nur jeweils eine Bewerberin und einen Bewerber“ enthalten dürfte bzw. müsste, um sicherzustellen, dass auch eine Bewerberin die Chance hat, durch die Wählerinnen und Wähler zur Bürgermeisterin oder Landrätin gewählt zu werden.

2. Landeswahlrecht

2.1. Zurückweisung paritätswidriger Wahlvorschläge / Wahlvorschlagslisten: § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG und § 22 Abs. 1, Abs. 4 Thür LWG

Nach § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG muss der Wahlkreisausschuss Wahlkreisvorschläge u.a. dann zurückweisen, „wenn sie nicht den Anforderungen entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.“

Entsprechend regelt § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Thür LWG, dass der Landeswahlausschuss Landeslisten zurückweisen muss, wenn sie „den

Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.“ Ergänzend regelt § 30 Abs. 1 S. 3 Thür KWG: „Sind die Anforderungen nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen.“

Hier wäre vor allem § 22 Abs. 1 und Abs. 4 Thür LWG dahingehend zu ändern, dass Wahlkreisvorschläge den Namen von jeweils einer Bewerberin und einem Bewerber enthalten müssen, s. o. zu VII. 1).

Des Weiteren wäre insbesondere § 29 Thür LWG in Bezug auf Landeslisten um eine Regelung zu ergänzen, wonach Landeslisten paritätisch und alternierend mit Frauen und Männern besetzt werden müssen.

Eine nicht paritätisch besetzte Landesliste würde dann nicht den Anforderungen entsprechen, die durch das Thür LWG aufgestellt werden und wäre dann zwingend gem. § 30 Abs. 1 S. 2 Thür LWG vom Landeswahlausschuss zurückzuweisen.

2.2. Streichung einzelner paritätswidriger Bewerbungen: § 28 Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2 Thür LWG

Allerdings bestünde dann gesetzlicher Klarstellungsbedarf in Bezug auf § 30 Abs. 1 S. 3 Thür LWG, der lediglich Rechtsfolgen an die falsch besetzten Listenplätze knüpft - sofern keine Ausnahme vorläge (s.o. „Öffnungsklausel). Danach wären nur die Namen der betreffenden Kandidaten oder Kandidatinnen aus der Liste zu streichen, die Liste im Übrigen aber zuzulassen. Infolgedessen könnten nur die gestrichenen Kandidaten oder Kandidatinnen nicht über die Liste gewählt werden und ein entsprechendes Mandat erlangen.

Abschließend der Hinweis, dass die o.g. Sanktionsregelungen lediglich der Sicherung der Rechtstreue der Parteien und Wählergruppen dienen und nur im Falle rechtswidrigen Verhaltens eingreifen würden – eine Belastung der Parteien und Wählergruppen ergibt sich daraus bei rechtskonformem Verhalten nicht.

VIII. Finanzielle Sanktionen

Auch finanzielle Sanktionen kommen prinzipiell als gesetzliche Maßnahmen zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Gebots der innerparteilichen Demokratie, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, in Betracht. Sie verstoßen insbesondere nicht gegen die verfassungsrechtlichen Determinanten und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung, die nur in bestimmten verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig ist.¹⁸⁰

Allerdings dürfte eine solche Regelung dem Parteienrecht zuzuordnen sein, für das dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Daher soll dieser Aspekt hier nicht weiter vertieft werden.¹⁸¹

IX. Ergebnisse

1. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Quotenregelungen für die Aufstellung von Kandidatenlisten für die Kommunalwahlen (ebenso Landtagswahlen) ist 20 Jahre nach der Verfassungsreform von 1994, durch die Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) in das GG eingefügt wurde, und fünf Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und der Europäischen Grundrechtecharta neu zu bewerten und im Grundsatz zu bejahen.

¹⁸⁰ Regelt der Bundesgesetzgeber die staatliche Parteienfinanzierung (vgl. §§ 18 ff. PartG), so sind die aus Art. 21 GG folgenden Gebote der Parteienfreiheit und -gleichheit sowie der Öffentlichkeit des Parteigeschehens zu beachten, die sich auf die staatliche Parteienfinanzierung auswirken. Im Übrigen ist der Gesetzgeber an alle anderen Verfassungsbestimmungen gebunden. Letzteres folgt für alle staatlichen Organe unmittelbar aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, vgl. *Grimm*, Politische Parteien, in: *HdbVerfR*, § 14 Rn. 1; *Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 67; *Morlok*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Band II, Art. 21 Rn. 66.

¹⁸¹ In diesem Sinne auch *Ebsen*, Gutachten, 2012, S. 39 Rn. 87 mit dem Hinweis auf eine mögliche Bundesratsinitiative der Länder gem. Art. 71 GG in Bezug auf eine Ermächtigung des Bundes zur eigenen Regelung über Wahlkampfkostenerstattung für Kommunalwahlen.

2. Gegen eine gesetzliche Quotierung von Kandidatenlisten für Kommunalwahlen und Landtagswahlen zur Sicherung der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern nach dem Vorbild des französischen Parité-Gesetzes bestehen keine verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Bedenken.
3. Wahlvorschlagslisten und Wahlvorschläge, die gegen die Paritéverpflichtung verstoßen, könnten nach § 28 Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2 Thür LWG; § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO zurückgewiesen werden, sofern die Paritépflicht im Landeswahlrecht (Thür LWG, Thür KWG, Thür KWO) geregelt wäre. Schon nach geltendem Recht sind Zurückweisungen von Vorschlagslisten bei bestimmten Rechtsverstößen gem. § 28 Abs. 1 KWG zulässig, ebenso die Streichung einzelner Bewerbungen von den Wahlvorschlägen bei Kommunalwahlen, § 17 Abs. 4 Thür KWG, § 22 Abs. 2 Thür KWO.
4. Finanzielle Sanktionen bei Verstößen gegen eine gesetzliche Quotierungsverpflichtung der Parteien kommen als Maßnahmen zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Gebots der innerparteilichen Demokratie, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, und zur Durchsetzung des Förderungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG prinzipiell in Betracht, sie dürften aber in die Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestags fallen.

Kassel, den 06.06.2014

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

Weiterführende Informationen



Astrid Rothe-Beinlich

*Parlamentarische Geschäftsführerin, frauenpolitische Sprecherin sowie
Sprecherin für Bildung, Wissenschaft und Kultur*

Tel.: 0361- 37 72 663

E-Mail: astrid.rothe-beinlich@gruene.de



Tino Gassmann

*Referent Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie Migrationspolitik
Parlamentarische Beratung*

Tel.: 0361- 37 72 683

E-Mail: tino.gassmann@gruene-fraktion.thueringen.de

Besuchen Sie uns auch im Social Web!



Gutachten im Auftrag von
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Landtagsfraktion Thüringen
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Telefon 0361- 3772670

Telefax 0361- 3772662

E-Mail info@gruene-fraktion.thueringen.de

Internet www.gruene-fraktion.thueringen.de

V.i.S.d.P.: Silke Fließ



Landtag Puscher, Dana

Von: Landtag Gehrke, Hans-Jürgen
Gesendet: Freitag, 22. März 2019 08:03
An: Landtag Poststelle
Betreff: WG: Dokumentationspflicht
Anlagen: Gutachten Geschlechterquotierung PDF.pdf; 27-08-2014-Gutachten
Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen Thüringen.pdf

Bitte Eingang registrieren.

Hans-Jürgen Gehrke

Ministerialrat

Referatsleiter A 6 | Parlamentssekretariat, Gesetz- und Verordnungsblatt, Druckerei
Head of Division A 6 | Parliamentary Secretariat, Journal of Laws, Printing Works

THÜRINGER LANDTAG | THURINGIAN STATE PARLIAMENT

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt
Telefon/Phone: +49 (361) 37-72070
Fax: +49 (361) 37-72016
www.thueringer-landtag.de | Hans-Juergen.Gehrke@landtag.thueringen.de
Social Media: Facebook, Twitter, Instagram
Diese E-Mail ist keine Zugangseröffnung für den elektronischen Rechtsverkehr.
This e-mail provides no access to electronic legal transactions.

Von: B90GR Sauerbrey, Beatrice
Gesendet: Donnerstag, 21. März 2019 11:35
An: Landtag Gehrke, Hans-Jürgen
Cc: B90GR Mattfeldt-Kloth, Sybille; B90GR Astrid Rothe-Beinlich
Betreff: WG: Dokumentationspflicht

Sehr geehrter Herr Gehrke,

Bezug nehmend auf unser soeben geführtes Telefonat leite ich Ihnen die unten aufgeführte E-Mail bezüglich der Dokumentationspflicht weiter.

Mit besten Grüßen
Beatrice Sauerbrey

Von: B90GR Mattfeldt-Kloth, Sybille
Gesendet: Donnerstag, 21. März 2019 09:56
An: B90GR Sauerbrey, Beatrice <Beatrice.Sauerbrey@gruene-thl.de>
Betreff: Dokumentationspflicht

Gemäß §3 Abs.1 und 2 ThürBeteilddokG sind schriftliche Beiträge dokumentationspflichtig, die auf ein konkretes Gesetzesvorhaben inhaltlich Einfluss genommen haben. Dies ist bei den beigefügten Gutachten der Fall. Das Gutachten von Frau Prof. Laskowski diente als Grundlage des Gesetzentwurfs zur Einführung der paritätischen Quotierung. Das Gutachten von Herrn Prof. Fisahn wurde im Rahmen der Diskussion unter den Koalitionsfraktionen in Auftrag gegeben und die Anregungen aufgegriffen.

Die Gutachten sind daher dem Gesetzentwurf beizufügen.

Beste Grüße

Sybilie Mattfeldt-Kloth
Referentin UA 6/3

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Landtagsfraktion Thüringen
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Telefon 0361-37 72 677
Fax 0361-37 72 665

www.gruene-fraktion.thueringen.de

www.facebook.de/gruenthl

www.twitter.com/gruenethl

www.youtube.com/gruenethl



Bitte prüfen Sie, ob diese Mail wirklich ausgedruckt werden muss!

3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge

Die folgenden natürlichen und juristischen Personen haben sich im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens beteiligt. Die von den Beteiligten eingereichten Formblätter zur Datenerhebung nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes (ThürBeteildokG) wurden aufgrund des Wegfalls des Verfügungsgrundes gemäß § 6 Satz 2 ThürBeteildokG gelöscht.

Die Beauftragte für die Gleichstellung von Frau und Mann
dgti e.V.

Prof. Dr. Martin Morlok und Wiss. Mit. Alexander Hobusch
Halina Wawzyniak

Landesfrauenrat Thüringen e. V.

EAF, Dr. Lukoschat

Thüringischer Landkreistag

Prof. Dr. Laskowski

Gemeinde- und Städtebund Thüringen e.V.

Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen

Frauenpolitischer Rat Land Brandenburg e. V.

Vielfalt Leben - QueerWeg Verein für Thüringen e. V.

Die Beiträge der Beteiligten sind in der Beteiligentransparenzdokumentation nur enthalten, wenn die Zustimmung zur Veröffentlichung erteilt wurde.



Die Beauftragte für die Gleichstellung von Frau und Mann beim TMASGFF
Postfach 90 03 54 · 99106 Erfurt

Thüringer Landtag
Innen- und Kommunalausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST
27.05.2019 10:26

11.9.16/2019

Den Mitgliedern des

.....InnKfA.....

Die Beauftragte für die
Gleichstellung von
Frau und Mann

Katrin Christ-Eisenwinder

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Durchwahl:
Telefon +49 (361)
Telefax +49 (361) 37-98

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)

Erfurt, 23. Mai 2019

Stellungnahme im Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages zum siebenten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes-Einführung der paritätischen Quotierung (Gesetzentwurf unter Drucksache 6/6964)

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine gleiche politische Teilhabe von Frauen und Männern ist in Deutschland noch nicht erreicht. Der Frauenanteil beträgt im Deutschen Bundestag derzeit 36,5 Prozent und liegt in den Länderparlamenten bei knapp einem Drittel. Auf kommunaler Ebene, d.h. in den Stadt- und Gemeinderäten, macht der Frauenanteil weniger als ein Viertel der Sitze aus.

Die Einführung innerparteilicher Geschlechterquoten oder eines Geschlechterquorums hat seit den 1980iger Jahren u.a. dazu beigetragen, dass es einen Anstieg der Repräsentanz von Frauen in Parlamenten gab. Inzwischen jedoch hat sich der Anstieg des Frauenanteils erkennbar verlangsamt beziehungsweise stagniert in einigen Bereichen; dies zeigen beispielsweise die Bundestagsergebnisse in 2017.

In Thüringen liegt der prozentuale Frauenanteil an Abteilungsleiterinnen in den obersten Landesbehörden bei 12,8 Prozent und beträgt die Besetzung von Spitzenpositionen in den Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen 26,1 Prozent (Stichtag 1.1.2017). Dies zeigt deutlich, dass die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichen, um die Repräsentanz von Frauen weiter signifikant zu steigern.



Thüringer Ministerium für
Arbeit, Soziales, Gesundheit,
Frauen und Familie
Werner-Seelenbinder-Straße 6
99096 Erfurt

www.thueringer-sozialministerium.de

E-Mail-Adressen dienen im TMASGFF
nur dem Empfang einfacher Mitteilungen
ohne Signatur
und/oder Verschlüsselung.

Auch in anderen Bereichen wird erkennbar, dass Appelle oder Selbstverpflichtungen nicht ausreichen und gesetzliche Vorgaben notwendig sind. Der Blick ins Nachbarland Frankreich zeigt, dass gesetzliche Vorgaben für die Steigerung von Frauenanteilen erforderlich sind. Das französische Parité-Gesetz trat 2001 in Kraft und führte dazu, dass der Anteil der weiblichen Abgeordneten laut einer Bilanz von 2012 in den Regionalparlamenten 47,6 Prozent, in den Kommunalparlamenten 48,5 Prozent und im Europarlament 44,4 Prozent betrug.

Der Wesenskern des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots ist der allgemeine Gleichheitssatz. Volkssouveränität meint die freie Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger und damit zwingend eine gleichberechtigte Teilhabe beider Geschlechter. Die gleichberechtigte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in der repräsentativen Demokratie findet in Deutschland mit Hilfe der Parteien statt. Deshalb muss das Wirken der Parteien darauf gerichtet sein, allen Wählerinnen und Wählern einen wirksamen Einfluss auf politische Entscheidungen zu ermöglichen und zwar durch die Wahl von Repräsentantinnen und Repräsentanten und nicht nur durch die weit überwiegende Wahl von männlichen Kandidaten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es gerade die effektive Einflussnahme des Volkes auf die Staatsgewalt, welche für die notwendige demokratische Legitimation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Staatsgewalt erforderlich ist. Daher lässt sich in einer repräsentativen Demokratie ein gleichmäßiger Einfluss beider Geschlechter nur über die Parteien erreichen und über die Struktur der Wahllisten.

Das parteiinterne Verfahren zur personellen Besetzung der Wahlvorschläge, das heißt die Aufstellung der Landeslisten durch die Parteien ist der nahezu allein ausschlaggebende Faktor für die spätere Zusammensetzung des Parlaments. Folglich ist die paritätische Vergabe von Plätzen auf Wahllisten durch die Parteien eine der Grundvoraussetzungen für die gleichberechtigte Repräsentanz der Wählerinnen und Wähler in Parlamenten.

Die Änderungen in den §§ 29 und 30 des Gesetzentwurfes (Drucksache 6/6964) beinhalten, dass Landeslisten der Parteien und politischen Vereinigungen grundsätzlich alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen sind. Die Öffnungsklauseln in § 29 Abs. 5 Gesetzentwurf unter den Blickwinkeln der Intersexualität und der mangelnden Realisierbarkeit der paritätischen Besetzung der Kandidat*innenliste trägt dem Aspekt der vermeintlichen derzeitigen Machbarkeit Rechnung.

Der Bereich der Gleichstellungsbeauftragten für die Gleichstellung von Frau und Mann spricht sich aus fachlicher Sicht für eine weitreichendere Lösung aus, die sich auch auf gleiche und tatsächliche Repräsentanz von Frauen und Männern in allen Parlamenten erstreckt. Die Grundlage einer paritätischen Besetzung muss aus hiesiger Sicht die Aufstellung von Wahllisten für Landtags- und Kommunalwahlen sein. In einem Votum der 27. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenminister*innen wurde diese Auffassung bestätigt.

Mit freundlichen Grüßen



**Deutsche Gesellschaft für
Transidentität und
Intersexualität e.V.**

Rudolf-Breitscheid-Straße 19
07747 Jena

<https://dgti.org/>

Bundesgeschäftsstelle
dgti e.V.
Postfach 1605
55122 Mainz

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
6/3005
zu Drs. 6/6964

An:
Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Den Mitgliedern des
InnKA**

**Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der
paritätischen Quotierung**

Stellungnahme:

Wir als Deutsche Gesellschaft für Transidentität und Intersexualität e.V. bedanken uns zunächst einmal für die Einladung zur Anhörung und der Möglichkeit zur Stellungnahme. Es ist sehr begrüßenswert, dass der Thüringer Landtag erkannt hat, dass Menschen in unserem Land keinen gleichberechtigten und demokratischen Zugang zur Politik haben und deswegen benachteiligt sind.

Die betroffenen Menschen sind nicht nur Frauen, sondern auch alle Personen der weiteren Geschlechter, die der Gesetzgeber unter dem Geschlechtseintrag divers rechtlich anerkennt.

Daher fordern wir einen tatsächlichen gleichberechtigten Zugang für Alle:

Grundsätzlich sollten alle 3 Optionen des Geschlechtseintrags in Gremien und Listen sichtbar und vorhanden sein, also eine echte paritätische Besetzung vorhanden sein. Dabei sollen die Personen mit dem Eintrag divers in Gremien einen festen Platz haben. Weitere Plätze folgen dann nach Anteil. Falls

– 1. Vorsitzende –

– Öffentlichkeitsarbeit –

dgti e.V. – IBAN: DE 1166 4900 0000 1307 7606 – BIC: GENODE61OG1 – Volksbank Offenburg
Gemeinnütziger Verein – Steuer-Nr.: 27-663-63079 – AG Köln Vereinsregister 13049

sich keine Person mit dem Eintrag divers findet, soll der Platz nach Möglichkeit mit einer Frau besetzt werden. Für die Listenplätze soll folgende Regelung gelten: Zunächst kommt der feste Platz für den Eintrag divers, dann weiblich und dann männlich, immer alternierend. D-W-M-D-W-M und so weiter. Wenn sich keine (weiteren) diversen Personen finden, so sollte der Platz nach Möglichkeit mit einer Frau besetzt werden. Wichtig ist, dass Plätze mit Personen mit dem Eintrag divers zuerst besetzt werden sollten, da es sonst keine tatsächliche paritätische Besetzung geben würde.

Transidente Personen sollten (falls keine rechtliche Namens- und Personenstandsänderung geschehen ist) mit ihrem gewünschten Namen kandidieren dürfen.

So kann das Landeswahlgesetz dann entsprechend angepasst werden, um die aktuelle Gesetzeslage und gesellschaftliche Realität einer pluralen, vielfältigen Menschheit zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

für die DGTI e.V.

Jena, 26.5.2019

– 1. Vorsitzende –

Öffentlichkeitsarbeit –

DGTI e.V. – IBAN: DE 1166 4900 0000 1307 7606 – BIC: GENODE61OG1 – Volksbank Offenburg
Gemeinnütziger Verein – Steuer-Nr.: 27-663-63079 – AG Köln Vereinsregister 13049

Den Mitgliedern des InnKA

THÜR. LANDTAG POST
03.06.2019 07:25

12373/2019

Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, die LINKE und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 6/6964)

Von Prof. Dr. Martin Morlok und Wiss. Mit. Alexander Hobusch

Düsseldorf, 2. Juni 2019

Thüringer Landtag

Zuschrift

6/3040

zu Drs. 6/6964

A. Einführung

In jüngster Zeit wird auf verschiedenen politischen Ebenen diskutiert, wie der Frauenanteil in deutschen Parlamenten zu steigern sei. Als mögliches Mittel wird eine gesetzliche Quote für die Landeslisten der Parteien in Erwägung gezogen. Nachdem verschiedene Bundesländer entsprechende Gesetzesentwürfe wegen der verfassungsrechtlichen Bedenken nicht weiter verfolgt haben, ist das Land Brandenburg mit einer Wahlrechtsänderung für die übernächste Landtagswahl vorgeprescht und hat – trotz tiefgreifender verfassungsrechtlicher Bedenken – verbindliche Quotenvorgaben für die Landeslisten der Parteien eingeführt. Ob die Einwände berechtigt sind, wird sich in naher Zukunft daher vor dem Landes- bzw. Bundesverfassungsgericht klären.

B. Ausgangslage in Thüringen

Auch im Landtag Thüringen liegt nunmehr ein Entwurf zur Einführung quotierter Landeslisten vor (LT-Drs. 6/6964).

Zweck der Regelungen ist es laut Entwurfsbegründung (LT-Drs. 6/6964, S. 1), die „gleichberechtigte Teilhabe von Frauen“ zu gewährleisten. Diese sei trotz neutral formulierter Regelungen nicht gegeben, da Frauen weniger häufig aufgestellt würden. Insofern sei die „tatsächlich gleichberechtigte, dass [sic!] heißt paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht“. Die quotierten Listenvorgaben dienen dem Schutz der Kandidatinnen vor struktureller Diskriminierung und sichern das Recht der Kandidatinnen auf Chancengleichheit ab, weiterhin sei nur so die „gleichberechtigte demokratische Teilhabe“ durch die Bürgerinnen und Bürger zu schützen.

Der Thüringer Landtag hat den höchsten Anteil weiblicher Abgeordnete aller Parlamente in Deutschland. Der Frauenanteil beträgt hier aktuell rund 41 %, in der vorangegangenen Legislaturperiode lag der Anteil bei 45 %.

C. Rechtliche Untersuchung

Der vorgelegte Gesetzesentwurf begegnet durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Er ist in dieser Form sogar offensichtlich verfassungswidrig. Im Folgenden soll dies für die einzelnen Aspekte des Gesetzesentwurfs aufgezeigt werden.

I. Der Regelungsentwurf im Detail

1. Quotierte Aufstellung der Landeslisten

Die vorgeschlagenen Änderungen des Landeswahlgesetzes sehen die Einführung einer verpflichtenden Geschlechterquote für politische Parteien vor. § 29 Abs. 5 S. 1 LWahlG-E sieht vor, dass Landeslisten abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sind. Treten ab einem gewissen Punkt der nach dem Reißverschluss besetzten Liste keine Personen eines Geschlechts an, so können die Plätze mit Personen des anderen Geschlechts besetzt werden (§ 29 Abs. 5 S. 2 und 3 LWahlG-E). Allerdings ist dies nur zulässig, solange das unterrepräsentierte Geschlecht jedenfalls in dem gleichen Verhältnis auf

der Liste erscheint, welches es auch im innerparteilichen Verhältnis aufweist (§ 29 Abs. 5 S. 4 LWahlG-E).

Zusammengefasst ergibt sich damit eine parteimitgliedschaftsabhängige (Mindest-)Quotenregelung: Kann eine Alternierung aufgrund fehlender Kandidaturen des einen Geschlechts nicht fortgesetzt werden, so muss die Gesamtliste bei dann grundsätzlich möglichen Kandidaturen des anderen Geschlechts dergestalt aufgestellt sein, dass der Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts dem Geschlechteranteil in der Partei entspricht, dies ist also die Mindestquote der Liste. Es kann damit – je nach Struktur der Parteimitgliedschaft – in begrenztem Umfang zu weiteren Kandidaturen des überrepräsentierten Geschlechts kommen, oder auch zu einem sofortigen Abschluss der Liste führen.

Der Gesetzesentwurf sieht bei Verfehlung der genannten Vorgaben die Teilzurückweisung als milderes Mittel gegenüber einer kompletten Zurückweisung der Liste vor. Teilzurückweisung bedeutet dabei, dass die Liste nur soweit angenommen wird, wie sie den genannten Quotenvorgaben entspricht (§ 30 Abs. 1 S. 4 HS 2 ThWahlG-E).

2. Ausnahmenvorschrift für Parteien aus „programmatischen Gründen“

In den Blick zu nehmen sind auch die Ausnahmeregelungen. Für einige Parteien sollen die Anforderungen an die Landeslisten abgeschwächt werden. Dabei sind nach dem Gesetzesentwurf solche Parteien von den Vorgaben befreit, die „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen“ sind (§ 29 Abs. 5 S. 7 ThWahlG-E). Laut der Begründung soll so verhindert werden, dass Parteien mit Mitgliedern nahezu ausschließlich oder ausschließlich eines Geschlechts ohne Ausnahmeregelung von einer Kandidatur „de facto ausgeschlossen“ werden¹.

3. Ausnahmenvorschrift für Kandidaten des „Dritten Geschlechts“

Personen, die sich weder als männlich noch weiblich begreifen, sondern im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind, können gem. § 29 Abs. 5 S. 5 ThWahlG-E unabhängig von der festgelegten Abfolge der Liste kandidieren. Nach „diversen“ Personen kann sowohl ein Mann als auch eine Frau kandidieren. Für Kandidaten des „dritten Geschlechts“ stehen damit im Ergebnis alle Listenplätze offen.

II. Rechtliche Bewertung

1. Grundlegende verfassungsrechtliche Anmerkungen

Bei gesetzlich angeordneten Quotenregelungen wie der vorliegenden ergeben sich mehrere allgemeine Problemstellungen, die unabhängig zur hier konkret erfolgten Ausgestaltung in den Blick genommen werden können.

Unstreitig liegt in der gesetzlichen Anordnung einer paritätischen Listenaufstellung eine Beeinträchtigung der Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG hier in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), der Freiheit der Parteien und der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) vor. Grundsätzlich kann eine solche Beeinträchtigung gerechtfertigt sein. Für Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien als strenge und formale Gleichheitssätze fordert das

¹ LT-Drs. 6/6964, S. 4.

Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung Güter von Verfassungsrang, die der beeinträchtigten Gleichheit die Waage halten². An einem solchen kollidierenden Verfassungsgut fehlt es aber vorliegend.

a. Repräsentative Demokratie

In der Diskussion um eine Parité-Gesetzgebung wird vereinzelt auf eine angeblich bestehende Verfassungswidrigkeit der bestehenden geschlechterunabhängigen Regelungen hingewiesen, weil durch den geringen Frauenanteil der Grundsatz der repräsentativen Demokratie verletzt sei, weshalb die Einführung von Paritätsregelungen sogar geboten sei, Repräsentation hieße auch, dass Frauen in entsprechender Anzahl im Parlament vertreten seien³.

Ein solches Verständnis von Repräsentation⁴ ist dem Grundgesetz allerdings fremd. Dieses geht vom Grundsatz der Gesamtrepräsentation⁵ aus, das bedeutet alle Abgeordneten vertreten das gesamte Volk. Repräsentation heißt damit vor allem, das Volk handlungs- und entscheidungsfähig zu machen.⁶ Repräsentation meint vor allem Handeln für das Volk und Verantwortlichkeit gegenüber demselben, nicht aber eine weitgehende Identität von Repräsentierten und Repräsentanten⁷. Die Idee, nur ein Anteil von Personen einer Bevölkerungsgruppe im Parlament könnte deren Interessen auch vertreten, führt letztendlich in eine Art „ständisches“ Wahlrecht. Ein solches identitäres Demokratieverständnis kollidiert mit grundlegenden demokratischen Leitgedanken unserer Verfassung⁸ und lässt sich auch nicht mit dem Prinzip des freien Abgeordnetenmandats vereinbaren. Es legt Axt an die Konzeption des Grundgesetzes, welches Freiheit vom Individuum her versteht und Freiheit nicht nur Gruppen zuweist. Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie ist also keine taugliche Rechtfertigung für die genannten Beeinträchtigungen⁹. Dies hat zuletzt der mit dieser Argumentation konfrontierte Bayrische Verfassungsgerichtshof ausdrücklich bestätigt¹⁰.

b. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und die landesspezifischen Regelungen

Weiterhin wird auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und die entsprechenden länderspezifischen Parallelvorschriften abgestellt. Der konkrete Gewährleistungsgehalt von Art. 3 II 2 GG ist indes nicht endgültig geklärt¹¹. Vieles spricht dafür, dass es sich dabei um ein Fördergebot handelt. Zwingend erscheint dies freilich nicht.

In der juristischen Erörterung wenig Beachtung gefunden hat hingegen die grundlegende Frage, ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG überhaupt eine taugliche Schranke der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Wahlrechtsgleichheit, darstellen kann. Für Art. 3 Abs. 1 GG jedenfalls ist anerkannt, dass dieser durch den

² BVerfGE 71, 81, 96; st. Rspr. zuletzt etwa E 146, 327, 351.

³ Laskowski, DjbZ 2014, 93, 97.

⁴ Zum Begriff umfassend etwa Pitkin, The concept of representation, 1967.

⁵ BVerfGE 44, 308, 315 f.; 56, 396, 405; 80, 188, 218; zuletzt etwa E 130, 318, 342.

⁶ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 38 Rn. 33.

⁷ Ders., in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 76.

⁸ Zuletzt etwa Gärditz, Keine Normen gegen röhrende Platzhirsche (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/frauenquote-parlament-wahlrecht-selbstbestimmung/>) (geprüft am 29.5.2019) und Polzin, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie (<https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>) (geprüft am 29.5.2019).

⁹ Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14, 17; Ebsen, JZ 1989, 553, 557; Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Gendergerechte Demokratie" Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Gendergerechte Demokratie" am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 "Bürgerbeteiligung" (<https://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>), S. 9 ff. (geprüft am 16.5.2018);

¹⁰ BayVerfGH, NVwZ-RR, 2018, 457, 465.

¹¹ Zu den unterschiedlichen Ansichten etwa Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 3 Rn. 101; Sacksofsky, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 3 II, III 1 Rn. 331.

speziellen Gleichheitssatz des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verdrängt wird¹². Es ist nicht fernliegend, dass auch der wahlrechtliche Gleichheitssatz, welcher geschlechtsneutral die Chancengleichheit aller Wahlbewerber postuliert, eine Chancengleichheit der Frauen aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG in sich trägt. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist in Bezug auf das Wahlrecht der wesentlich speziellere Gleichheitssatz, was gegen eine Anwendbarkeit von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG spricht.

Ähnlicher Ansicht ist für die Gleichheitsregelung in Art. 33 Abs. 2 GG auch das *Oberverwaltungsgericht NRW*. Dieses hat bei der Frage, wie praktische Konkordanz zwischen Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG herzustellen ist, darauf hingewiesen, dass beide Rechtsgüter nicht kollidierten, da Art. 33 Abs. 2 GG ebenso auf die Erreichung der von Art. 3 GG insgesamt verfolgten Ziele als besonderer Gleichheitssatz abziele. Ohne Kollisionslage erübrige sich aber auch eine Abwägung der beiden Verfassungsgüter¹³.

Es spricht somit vieles dafür, dass der geschlechtsspezifische Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 2 GG in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bereits enthalten ist. Im Rahmen des Anwendungsbereichs des weit spezielleren und geschlechtsneutralen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist damit für eine Anwendung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kein Raum¹⁴.

Die Wahlrechtsgleichheit hilft gegen alle Arten von Ungleichheit, indem sie bestehende gesellschaftliche Unterschiede gerade ausblendet: Der Staatsbürger hat ungeachtet seiner Religion, seiner Bildung oder seines Geschlechts die gleichen Rechte in Bezug auf die Zusammensetzung des Parlaments. Sie ist damit ganz bewusst unabhängig von geschlechtlichen Regelungen, da nur durch die Neutralisierung der gesellschaftlichen Unterschiede Unabhängigkeit und damit auch Steuerungsfähigkeit gegenüber der Gesellschaft erhalten wird¹⁵.

Schließt man sich den grundlegenden Bedenken zu der Anwendbarkeit nicht an, so ist der Gewährleistungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG näher zu untersuchen. Über diesen besteht seit der Einführung der Vorschrift Streit. Die früher herrschende Meinung geht davon aus, dass es sich bei Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG um ein lediglich anders sprachlich gefasstes Differenzierungsverbot handle und daher der Gehalt nicht über Art. 3 Abs. 3 GG hinausgehe¹⁶. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner neueren Rechtsprechung jedoch von dieser restriktiven Linie gelöst und anerkannt, dass Art. 3 Abs. 2 GG einen weitergehenden Bedeutungsgehalt habe, welcher sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstrecke¹⁷. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sei damit auch grundsätzlich eine mögliche Grundlage von begünstigenden Regelungen, um faktische Nachteile auszugleichen, welche typischerweise Frauen treffen¹⁸. Allerdings geht das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung nur soweit, den Ausgleich auf derartige Nachteile zu beschränken, die auf „biologische Unterschiede“ zurückgingen¹⁹. In Fortführung

¹² BVerfGE 99, 1, 8 und 10.

¹³ OVG NRW, Beschluss vom 21. Februar 2017 – 6 B 1109/16 –, juris Rn. 87 ff.

¹⁴ Ergebnisgleich etwa *Jutzi*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Gendergerechte Demokratie" Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung "Gendergerechte Demokratie" am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 "Bürgerbeteiligung" (<https://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>), S. 5 (geprüft am 16.5.2018); *Roth*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 38 Rn. 79 m.w.N.; *Hobusch*, Parité statt égalité? - Weitere Gedanken zur Idee der geschlechtlichen Parität, 15.2.2019 (<http://zurgeschaeftsordnung.de/parite-statt-egalite/>).

¹⁵ *Morlok*, Soziologie der Verfassung, 2014, S. 69 ff.

¹⁶ Nachweise bei *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 73. 2015, Art. 3 Rn. 101; *Sacksofsky*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 3 II, III 1 Rn. 331.

¹⁷ Siehe etwa BVerfGE 85, 191, 206 f.

¹⁸ BVerfGE 74, 163, 180.

¹⁹ BVerfGE 74, 163, 180.

dieser Rechtsprechung hat es festgestellt, dass eine an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung nur dann mit Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar ist, soweit sie zur Lösung von Problemen zwingend erforderlich ist, welche nur bei Männern oder Frauen auftreten könnten²⁰.

Die Anforderungen an die Feststellung dieser faktischen Benachteiligungen sind aber hoch, Statistiken kommt nur Indizwirkung zu²¹. Daneben gehe es bei dem Ausgleich faktischer Nachteile lediglich um die Herstellung der Gleichheit der Chancen, nicht von Gleichheit im Ergebnis²². Das Ziel der Herstellung einer exakt gleichen Vertretung in gesellschaftlichen Bereichen ist damit nicht vom Gehalt des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG erfasst²³, vielmehr geht es um den Abbau rechtlicher wie tatsächlicher Hürden.

Dies lässt sich durch einen Vergleich mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 33 Abs. 2 GG belegen: Hier ist auch hinlänglich geklärt, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht über die Anordnung der Bestenauslese aus Art. 33 Abs. 2 GG hinweghilft und Frauenförderung nur als Hilfskriterium bei im Wesentlichen gleicher Eignung anwendbar ist²⁴ und damit nur flexible Quoten zulässig sind²⁵. Wieso Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG dann umgekehrt aber in der Lage sein soll, die für das demokratische System schlechthin konstituierende Wahlrechtsgleichheit stärker zu beeinträchtigen, leuchtet nicht ein.

Selbst wenn man nun Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als taugliche Rechtfertigung für eine Beschränkung ansehen möchte, so passt die Idee der „Parität“, das heißt die Anordnung von Ergebnisgleichheit bei der Zusammensetzung des Parlaments bzw. der Landeslisten bereits nicht in den Gewährleistungsgehalt der Regelung. Daneben ist auch ein „faktischer Nachteil“ weder dargetan noch ersichtlich. Wie der niedrigere Frauenanteil im Parlament auf „biologische Unterschiede“ zurückführbar sein soll, erschließt sich nicht. Es muss daneben beachtet werden, dass der unterschiedliche Anteil von Frauen im Parlament (auch) vom Wahlverhalten der Bürger abhängig ist: Der Frauenanteil im Bundestag ist etwa durch den Einzug der AfD und der FDP zuletzt wieder gesunken²⁶. Die Wahlentscheidung des Souveräns kann aber keinen ausgleichenden Nachteil im Sinne dieser Vorschrift darstellen.

Eine strukturelle Diskriminierung im Aufstellungsverfahren ist weder in Thüringen noch in Deutschland ersichtlich. Thüringen ist hier umgekehrt ein gutes Beispiel: Der Frauenanteil im Thüringer Landtag liegt aktuell bei 41,7 %²⁷, was den höchsten Frauenanteil in einem deutschen Parlament bedeutet²⁸ er lag in der abgelaufenen Legislaturperiode bei 45 %²⁹. Dies spricht jedenfalls *prima facie* nicht dafür, dass Frauen im Aufstellungsverfahren diskriminiert werden und dass ein faktischer Nachteil vorliegt. Der Grund für den (in Thüringen lediglich leicht) niedrigeren Frauenanteil im Parlament findet sich vielmehr in den Parteien selbst: Die Mitgliederstruktur der Parteien ist überwiegend männlich und

²⁰ BVerfGE 85, 191, 207.

²¹ Sacksofsky, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 3 II, III 1 Rn. 355.

²² Aus der Literatur etwa dies., in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 3 II, III 1 Rn. 355. Ebenso auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457, 467.

²³ Nußberger, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, ⁸2018, Art. 3 Rn. 283; Sacksofsky, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 3 II, III 1 Rn. 355; Ipsen, in: ders. (Hrsg.), Parteiengesetz, ²2018, § 17 Rn. 24; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14, 18.

²⁴ OVG NRW, Beschluss vom 21. Februar 2017 – 6 B 1109/16 –, juris Rn. 87 ff.

²⁵ Siehe BAGE 104, 264; aus der Literatur mit weiteren Nachweisen etwa Jachmann-Michel/Kaiser, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, ⁷2018, Art. 33 Rn. 20.

²⁶ Zu den aktuellen Zahlen auch Hobusch, Parité statt égalité? – Weitere Gedanken zur Idee der geschlechtlichen Parität, 15.2.2019 (<http://zugeschaefstordnung.de/parite-statt-egalite/>).

²⁷ Errechnet aus den Daten des Landtages, siehe <https://www.thueringer-landtag.de/abgeordnete/abgeordnete-fraktionen-sitzordnung/> (abgerufen am 26.5.2019). Gerundet auf eine Nachkommastelle.

²⁸ Siehe dazu Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Frauen in den Länderparlamenten (https://www.lpb-bw.de/frauenanteil_laenderparlamenten.html) (geprüft am 29.5.2019).

²⁹ Dazu auch MDR Thüringen, So viele Frauen machen in Thüringen Politik (<https://www.mdr.de/thueringen/thueringerinnen-politik-statistik-100.html>) (geprüft am 29.5.2019).

reicht von nur 17 % bei der AfD bis zu knapp 40 % bei Bündnis 90/Die Grünen³⁰. Wenn aber weniger Frauen in der Partei aktiv sind, werden auch tendenziell weniger Frauen von dieser Partei aufgestellt. Darin liegt keine Verletzung des Demokratieprinzips und auch keine Diskriminierung von Frauen. Parteien müssen niemanden aufstellen, der nicht in der Partei aktiv ist. Insofern wird die Aufstellung von Bewerbern natürlich auch von der Mitgliederstruktur vorgeprägt. Von einem mehrheitlich männlichen Bewerberfeld auf eine Diskriminierung in den Parteien zu schließen ohne die Parteimitgliedschaften in den Blick zu nehmen, ist schlicht unhaltbar³¹.

Umgekehrt zeigen die Zahlen, dass sich Frauen in den Parteien wesentlich besser durchsetzen können als ihre männlichen Kollegen: Relativ zu den Parteien sind nämlich die Fraktionen im Thüringer Landtag deutlich weiblicher zusammengesetzt, Frauen sind also in den Fraktionen in Relation zu den Parteien sogar überspitzt formuliert „überrepräsentiert“³². Der Frauenanteil liegt bei allen im Landtag vertretenen Fraktionen über demjenigen in der Partei, wie sich untenstehender Tabelle entnehmen lässt:

Partei	Frauenanteil in der Landtagsfraktion ³³	Frauenanteil Partei ³⁴	Differenz (Punkte)
CDU	32,3 %	26,2 %	+ 6,1
SPD	58,3 %	32,5 %	+ 25,8
AfD	28,6 %	17 %	+ 11,6
Die Linke	53,6 %	36,5 %	+ 17,1
Bündnis 90/Die Grünen	50 %	39,8 %	+ 10,2

In Anbetracht der oben genannten Zahlenwerke ist die im Gesetzesentwurf genannte Behauptung, es bestehe eine strukturelle Benachteiligung für Frauen in den Parteien, jedenfalls nicht plausibel.

Demnach besteht auch kein Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung der oben genannten Rechte.

2. Die Regelung im Besonderen

Selbst wenn man sich diesen grundlegenden Bedenken nicht anschließen möchte, so sind die vorliegenden Regelungen jedenfalls nicht geeignet, einen schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen und damit ebenso verfassungswidrig.

Die vorgesehene Regelung ordnet ein verbindliches „Reißverschlussverfahren“ der Geschlechter für die Aufstellung der Listen an: Der einzige Unterschied zu bisher diskutierten Quoten liegt in der variablen „Untergrenze“: Treten keine Personen eines Geschlechts mehr an, so muss jedenfalls der Geschlechteranteil der Partei auf der Liste abgebildet sein. Bei einem Verfehlen der Anforderungen wird die restliche Liste (teil-)zurückgewiesen. Trotz der vorgesehenen flexiblen, weil parteiabhängigen „Untergrenze“ handelt es sich bei der Quote um eine „harte“ Quote: Treten ab einem gewissen Punkt keine Personen des unterrepräsentierten Geschlechts mehr an, so führt dies zu einem sofortigen oder späteren Abschluss der Liste für Personen des anderen Geschlechts.

³⁰ Nachweise zu den Zahlenwerken siehe unten Fn. 34.

³¹ Einen solchen Schluss zieh aber *Laskowski*, RuP 2018, 391, 394.

³² *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14, 19.

³³ Errechnet aus den Daten des Landtages, siehe <https://www.thueringer-landtag.de/abgeordnete/abgeordnete-fraktionen-sitzordnung/> (abgerufen am 26.5.2019). Gerundet auf eine Nachkommastelle.

³⁴ Mangels Verfügbarkeit der entsprechenden Daten für die Landesparteien sind hier die Daten der Bundesparteien verwendet worden. Siehe dazu *Niedermayer*, ZParl 49 (2018), 346, 355.

a. Betroffene Verfassungsgüter

aa. Freiheit der Wahl

Die gesetzliche Regelung beeinträchtigt den Grundsatz der **Freiheit der Wahl** (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG).

Neben dem Schutz der Wahlbetätigung selbst vor äußerem Zwang und unzulässigem Druck³⁵ sichert die Wahlfreiheit auch das freie Wahlvorschlagsrecht aller Wahlberechtigten als Grundvoraussetzung einer freien Wahl ab³⁶. Sie beansprucht auch im innerparteilichen Aufstellungsprozess als der „Nahtstelle“ zwischen autonom gestalteter innerer Parteiordnung und staatlichem Wahlrecht Anwendung³⁷. Die Wahlfreiheit gewährleistet damit auch das passive Wahlrecht.

Bei der Anordnung des Reißverschlussprinzips ist zwar offengelassen, mit welchem Geschlecht die Liste begonnen werden muss, die folgenden Plätze sind aber stets alternierend zu besetzen. Damit sind entweder die geraden oder ungeraden Listenplätze grundsätzlich für ein Geschlecht vorgesehen. Die Freiheit, auf einem beliebigen Platz der Liste zu kandidieren, wird zur Hälfte begrenzt. Die Entscheidung, in welcher Reihenfolge die Bewerber auf der Liste erscheinen sollen, ist mithin der Aufstellungsver-sammlung entzogen.

Selbst bei den in Grenzen möglichen Kandidaturen außerhalb des Reißverschlussverfahrens bestimmt sich die Freiheit der Kandidatur danach, ob die Liste möglicherweise schon die „Untergrenze“, also den Geschlechteranteil der Partei erreicht hat.

Daher ist die Freiheit der Wahl betroffen³⁸.

bb. Gleichheit der Wahl

Die Regelung beeinträchtigt den **Grundsatz der Gleichheit der Wahl** aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.

Die Wahlrechtsgleichheit erfordert, dass „alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können“³⁹. Daran anknüpfend muss den abgegebenen Stimmen der gleiche Zähl- wie Erfolgswert zuteilwerden, die Bürger müssen also gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können⁴⁰ und zwar in allen Schritten des Wahlverfahrens, damit auch im innerparteilichen Bereich der Kandidatenaufstellung⁴¹. Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei der Wahlrechtsgleichheit um eine „wesentliche Grundlage der demokratischen Grundordnung“⁴². Sie sichert zusammen mit der Allgemeinheit der Wahl „die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger“⁴³. Die Gleichheit der Wahl ist streng und formal zu verstehen⁴⁴. Streng bezeichnet den Rechtfertigungsmaßstab, welcher von der Verfassung legitimierte Gründe verlangt, die von derartigem Gewicht sind, dass sie der Wahlrechtsgleichheit (mindestens) die Waage halten können⁴⁵. Formale Gleichheit bedeutet, dass die wahlrechtlichen Regelungen alle Bürger unabhängig ihrer

³⁵ Siehe dazu etwa BVerfGE 66, 369, 380; 79, 161, 165 f.; 124, 1, 24.

³⁶ BVerfGE 47, 253, 283; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 82018, Art. 38 Rn. 92; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 82015, Art. 38 Rn. 89.

³⁷ BVerfGE 89, 243, 252.

³⁸ Für Geschlechterquoten ebenso *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14, 15; *Hahlen*, in: Schreiber/Hahlen/Strelen (Hrsg.), BWahlG, 102017, § 27 Rn. 14; *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Anh. zu Art. 38 GG Rn. 30; *Niedig*, NVwZ 1994, 1171, 1173 f.; *Ebsen*, JZ 1989, 553, 555.

³⁹ Ständige Rechtsprechung, siehe BVerfGE 1, 208, 246 f. und zuletzt etwa E 135, 259, 284.

⁴⁰ Ständige Rechtsprechung, siehe BVerfGE 16, 130, 138 f. und zuletzt etwa E 129, 300, 317.

⁴¹ BVerfGE 89, 243, 251 und 253.

⁴² BVerfGE 11, 351, 360; st. Rspr. zuletzt E 146, 327, 349.

⁴³ BVerfGE 41, 399, 413; st. Rspr. zuletzt E 129, 300, 317.

⁴⁴ BVerfGE 51, 222, 234; st. Rspr. zuletzt E 121, 266, 295.

⁴⁵ BVerfGE 71, 81, 96; st. Rspr. zuletzt etwa E 146, 327, 351.

persönlichen Eigenschaften gleich behandeln sollen und dem Wahlrechtsgesetzgeber nur ein enger Spielraum für Differenzierungen belassen ist⁴⁶.

Hinsichtlich der aktiven Wahlrechtsgleichheit ist der Erfolgswert beeinträchtigt: Diejenigen Stimmen, welche auf Kandidaturen auf einem „falschen“ Listenplatz abgegeben werden – also für Frauen auf einem Männerplatz und Männer auf einem Frauenplatz –, haben keine Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Liste, da diese Personen nach § 30 Abs. 1 S. 5 ThWahlG-E von der Liste gestrichen werden, sofern das angeordnete Reißverschlussystem nicht eingehalten wird. Der Erfolgswert einer derart abgegebenen Stimme für den Bewerber, welcher das „falsche“ Geschlecht hat, sinkt also auf null. Insofern liegt eine Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsgleichheit vor.

In Bezug auf die passive Wahlrechtsgleichheit sichert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG eine Erfolgchancengleichheit ab, das heißt für Listenkandidaturen auch die gleichen Chancen zur Kandidatur auf allen Listenplätzen. Durch die Einführung des Reißverschlussystems wird die Hälfte der verfügbaren Listenplätze für das andere Geschlecht *per se* unerreichbar. Bei faktischer Betrachtung wird die erreichbare Anzahl an „sicheren“ Listenplätzen nun halbiert: Scheitert eine Kandidatur, so kann erst auf dem übernächsten Platz ein erneuter Anlauf genommen werden. Eine Beeinträchtigung liegt damit vor.

Auch der Einwand, beiden Geschlechtern stehe ja jeweils die Hälfte der Listenplätze zur Verfügung, womit die Chance auf einen Listenplatz bei beiden gleich sei⁴⁷, ist nicht zutreffend. Die passive Wahlrechtsgleichheit kann nicht kürzer greifen als ihr aktives Pendant: Wenn aber die Begrenzung des aktiven Wahlrechts auf einige Listenplätze eine Beeinträchtigung darstellen würde, so gilt dies ebenso für die Begrenzung des passiven Wahlrechts auf einige Listenplätze⁴⁸. Dass diese Belastung umgekehrt für die anderen Listenplätze auch den Angehörigen eines anderen Geschlechts auferlegt wird, ist ohne Belang. Daneben kommt es bei der Betrachtung der Wahlrechtsgleichheit nicht auf (Geschlechter-)Gruppen an: Nicht die gleichen Chancen von Kollektiven sollen hierdurch geschützt werden, sondern die gleichen Chancen der individuellen Kandidaten.

Außerdem geht der genannte Einwand auch deshalb fehl, weil die Ausnahmeregelungen zum „Dritten Geschlecht“ eben doch eine weitere Personengruppe umschreiben, die für alle Listenplätze kandidieren kann: Diesen Personen stehen nach der Regelung also doppelt so viele Listenplätze zur Verfügung, ihr passives Wahlrecht ist überhaupt nicht beschränkt.

Die Wahlrechtsgleichheit ist damit in aktiver wie in passiver Hinsicht betroffen⁴⁹.

cc. Die Chancengleichheit der Parteien

Auch die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG ist beeinträchtigt. Die Chancengleichheit gewährleistet die Offenheit des Parteienwettbewerbs⁵⁰. Sie ist, ebenso wie die soeben erörterte Wahlrechtsgleichheit, als eine strenge und formale Gleichheit zu verstehen⁵¹. Der Gewährleistungsgehalt

⁴⁶ BVerfGE 120, 81, 106; 121, 266, 297; 129, 300, 320; 131, 316, 338.

⁴⁷ Irreführend daher *Fisahn/Maruschke*, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, 2018, S. 22.

⁴⁸ Mit dieser Begründung *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 10 Rn. 27.

⁴⁹ In Bezug auf innerparteiliche Quoten so auch das BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 01. April 2015 – 2 BvR 3058/14 – Rn. 25; *Ebsen*, JZ 1989, 553, 555; *Hahlen*, in: Schreiber/Hahlen/Strelan (Hrsg.), BWahlG, 10²⁰¹⁷, § 27 Rn. 14; *Roth*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 38 Rn. 77. Siehe insbesondere auch *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 10 Rn. 27, welche eine Rechtfertigung für ausgeschlossen hält. Vgl. für Quoten zu Parteistatut auch *Müller*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 72²⁰¹⁸, Art. 38 Rn. 160.

⁵⁰ Vgl. etwa BVerfGE 20, 56, 116

⁵¹ BVerfGE 8, 51, 64 f., st. Rspr.; zuletzt 138, 102, 110.

der beiden Gleichheitssätze geht in wahlrechtlichen Fragen teilweise ineinander über⁵². Er erfordert die grundsätzliche Gleichbehandlung der Parteien ohne Ansehung ihrer inhaltlichen Ausrichtung⁵³: Partei ist gleich Partei. Bestehende Unterschiede dürfen staatlicherseits nicht vertieft werden⁵⁴. Die Rechtfertigungsanforderungen sind ebenso streng wie bei der Wahlrechtsgleichheit⁵⁵.

Problematisch erscheint hier, dass verschiedene Parteien bereits *formal* unterschiedlich behandelt werden: Durch die Festlegung der des Geschlechteranteils der Parteien als „Untergrenze“ der Quote treten die Rechtsfolgen in unterschiedlicher Intensität ein. Hat beispielsweise eine Partei einen Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts von 40 %, so muss die Partei, ob sich Kandidaten des entsprechenden Geschlechts finden oder nicht, eine Landesliste mit mindestens einer Quote von 40 % vorweisen. Tut sie dies nicht, wird die Liste nicht angenommen bzw. teilweise zurückgewiesen. Durch die vorher angeordnete alternierende Abfolge der Geschlechter bleibt so je nach Geschlechteranteil in der Partei unterschiedlich viel Raum für ein „Auffüllen“ der Liste mit Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts bei ausbleibenden Bewerbungen des unterrepräsentierten Geschlechts. Parteien mit einer vergleichsweise heterogenen Mitgliedschaft haben damit die „Untergrenze“ zu ihrem Nachteil schneller erreicht als sehr einseitig aufgestellte Parteien. Dies mag mit Blick auf eine Ausnahmeregelung für homogen aufgestellte Parteien zwar zunächst positiv wirken, leuchtet jedoch in Hinblick auf den Zweck des Gesetzes nicht sonderlich ein, da heterogen aufgestellte Parteien stärker belastet werden.

Ungleich behandelt werden aber auch unterschiedlich große Parteien: Bei der oben genannten Konstellation des Ausbleibens weiterer Bewerbungen des unterrepräsentierten Geschlechts wird nicht (nur) auf eine Alternierung, sondern dann (anschließend) auch auf eine Gesamtquote der Liste abgestellt. Dies führt bei kleinen Listen dazu, dass sich der Geschlechteranteil vergleichsweise schnell ändert.

Beispiele:

Eine Partei hat bisher 10 Personen im Reißverschlussverfahren auf ihre Liste gewählt. Die Plätze 11 und 12 sollen wegen ausbleibender Kandidaturen durch Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts besetzt werden. Die zwei zusätzlichen Kandidaturen außerhalb der Liste verändern die Quote der Liste von 50 % auf rund 58,3 %.

Hat eine Partei dagegen 50 Listenplätze im Reißverschlussverfahren aufgestellt, so bedeutet eine Kandidatur von zwei Personen des überrepräsentierten Geschlechts lediglich eine Veränderung des Geschlechteranteils der Liste auf 51,9 %.

Bei einer Liste von 100 Personen ergibt sich bei der Kandidatur von zwei Personen des überrepräsentierten Geschlechts sogar nur ein Geschlechteranteil der Liste von rund 50,9 %.

Bei der Aufstellung einer Liste von 6 Personen ergeben zwei zusätzliche Kandidaturen des überrepräsentierten Geschlechts einen Geschlechteranteil von 62,5 %.

⁵² BVerfGE 85, 264, 297 etwa formuliert, dass der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien eng mit der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammenhänge und deshalb die Gleichheit auch hier ebenso streng und formal zu handhaben sei.

⁵³ Zur grundsätzlichen formalen Gleichbehandlung der Parteien etwa BVerfGE 8, 51, 64 f.; vgl. zuletzt E 138, 102, 110.

⁵⁴ BVerfGE 8, 51, 67; zuletzt etwa E 111, 54, 105.

⁵⁵ Ausdrücklich in BVerfGE 85, 264, 297; zuletzt etwa E 138, 102, 110.

Bei den oben genannten Beispielen wurde zugrunde gelegt, dass die Listen eine gerade Anzahl an Plätzen haben und damit im Moment des Ausbleibens von Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts eine „Ausgangsquote“ von 50 % vorliegt. Denkbar ist aber auch eine ungerade Zahl, insbesondere ist eine Aufstellung möglich, die mit Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts beginnt und endet. Die Möglichkeiten zu weiteren Kandidaturen sind hier noch weiter eingeschränkt:

Beispiele:

Eine Partei hat 9 Personen im Reißverschlussverfahren auf ihre Liste gesetzt und dabei mit Personen des überrepräsentierten Geschlechts begonnen und abgeschlossen. Der Geschlechteranteil der Liste ist bereits zu diesem Zeitpunkt 55,5 %. Treten zwei weitere Personen des überrepräsentierten Geschlechts nun an, so steigt ihr Anteil auf rund 63,6 %.

Bei 49 Listenplätzen steigt der Geschlechteranteil bei zwei zusätzlichen Kandidaturen eines Geschlechts von einem Ursprungswert von 51 % auf 52,9 %.

Damit ist gezeigt: Die gesetzliche Regelung kann vergleichsweise schnell zu einem Erreichen der Untergrenze führen. Dies zum einen, wenn der Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts an der Parteimitgliedschaft hoch ist. Zum anderen wird die Grenze umso schneller erreicht, je kleiner die aufgestellte Liste ist, da sich bei kleinen Zahlen der Geschlechteranteil der Liste wesentlich stärker ändert. Je länger die Liste, desto mehr „abweichende“ Kandidaturen sind möglich, je kürzer die Liste, desto weniger.

Beispiel:

Die kleine Partei K hat einen Mitgliederbestand von gut 300 Personen. Der Frauenanteil der Partei beträgt 40 %. Sie stellt eine Liste zu den nächsten Wahlen auf. Die ersten 10 Plätze sind im Reißverschlussverfahren besetzt.

Die G-Partei hat rund 500.000 Mitglieder. Der Frauenanteil liegt ebenso bei 40 %. Die Liste umfasst 100 Personen im Reißverschlussverfahren. Bei beiden Aufstellungsversammlungen liegen keine Kandidaturen des unterrepräsentierten Geschlechts mehr vor, es möchten aber noch Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts auf die Liste gesetzt werden.

Bei der K-Partei können nur zwei weitere Personen kandidieren. Bei drei Kandidaturen läge der Geschlechteranteil der Liste bereits bei 61,5 % und würde damit den Erfordernissen der „Untergrenze“ von 40 % nicht mehr gerecht.

Die Kandidaten der G-Partei haben mehr Glück: Weil sie das Zehnfache an Listenplätzen im Reißverschlussprinzip besetzt haben, ändert sich die Geschlechterquote auch erst bei zehnmal so vielen Kandidaturen. Hier können also beim Ausbleiben von Kandidaturen nunmehr 20 Personen des überrepräsentierten Geschlechts außerhalb des Reißverschlussverfahrens kandidieren, ohne dass die Liste Schaden nehmen würde. 24 Personen könnten in dieser Form noch kandidieren, bis bei 25 Personen die Liste eine Quote von 60 % erreichte.

Das Beispiel zeigt die unterschiedliche Auswirkung der Anknüpfung an die Listenquote in Verbindung mit einem vorigen Reißverschlussverfahren. Die Regelung kann zu einer starken formalen Ungleichbehandlung von kleinen und großen Parteien führen. Verstärkt wird der Effekt noch, wenn die große Partei noch einen geringeren Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts aufweist: Dann können noch mehr Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts kandidieren.

Kleine, geschlechtlich heterogen aufgestellte Parteien werden von den Regelungen besonders stark betroffen. Große, wenig ausgewogen aufgestellte Parteien werden durch die Regelungen weniger intensiv betroffen.

dd. Freiheit der Parteien

Die Freiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG ist ebenso betroffen.

Die Parteienfreiheit gewährleistet als einer der vier Status der Parteien unter anderem die Organisations-, Programm-, Mitglieder- und Tendenzfreiheit⁵⁶. Freiheit zur Tendenz meint dabei die Möglichkeit, alle inneren Strukturen auf die Parteitendenz hin auszurichten, also etwa die Zusammensetzung der Organe, welche die Parteiangelegenheiten erledigt, zu bestimmen⁵⁷. Im Besonderen gilt dies für die Entscheidung der Partei, welche Personen sie als Mandatsträger und damit als am Willensbildungsprozess teilnehmende Repräsentanten bestimmt⁵⁸.

Organisatorisch ist die Parteienfreiheit betroffen, denn die Struktur der wohl wichtigsten Personalentscheidung der Parteien ist in Bezug auf die Geschlechterverteilung gesetzlich vorgezeichnet, der Partei verbleibt hier keine Entscheidung mehr. Dies beeinträchtigt in gleicher Weise aber auch die Programmfreiheit der Partei. Die Nutzung von Quoten als Instrument zur Frauenförderung ist auch ein inhaltlich-programmatisches Element: Anders ist nicht zu erklären, dass einige Parteien, welche innerparteiliche Quoten für Aufstellungsverfahren in ihren Satzungen verankert haben, genau damit auch um Stimmen werben. Umgekehrt gibt es auch Parteien, die Quoten per se offen ablehnen. Beiden Parteien wird durch die gesetzliche Quotenregelung ein programmatisches Element aufgezwungen.

b. Praktische Konkordanz

Die beeinträchtigten Verfassungsgüter bedürften zu ihrer Rechtfertigung jedenfalls solche, die von der Verfassung legitimiert sind und den Wahlrechtsgrundsätzen die Waage halten können⁵⁹. Verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe sind aber, wie eingangs erwähnt, nicht ersichtlich. Sollte man in dem Fördergebot aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG eine taugliche Schranke der Wahlrechtsgleichheit und den übrigen beeinträchtigten Verfassungsgütern sehen, so ist die Regelung jedenfalls unverhältnismäßig.

Nach dem oben Gesagten muss bezweifelt werden, ob es sich bei der Herstellung von Geschlechtergleichheit im Parlament überhaupt um ein legitimes Ziel handelt, welches Verfassungsrang besitzt, schließlich geht der Gewährleistungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht von einer Ergebnisleichheit aus. Die verfolgten Ziele „Parität im Parlament“ und Bekämpfung von angeblich fehlender Chancengleichheit sind indes nicht deckungsgleich. Für die angeordnete Gleichheit der Geschlechter im Parlament findet sich keine verfassungsrechtliche Grundlage, nur die Beseitigung von angeblichen Ungleichheiten in den Parteien fällt unter Art. 3 Abs. 2 Abs. 2 GG. Insofern ist die Herstellung von „Parität“ auch nicht geeignet, angebliche Diskriminierungen in den Parteien zu verhindern, weil dies nur auf das Ergebnis im Parlament abzielt.

Dem Gesetzesentwurf mangelt es daneben bereits an einer Auseinandersetzung mit möglichen Alternativen zu gesetzlichen Quotenregelungen. Der Entwurf geht davon aus, dass Frauen im Aufstellungsprozess strukturell diskriminiert werden. Gar nicht erst angedacht wird aber die Einführung „offener“ Listen, also die Möglichkeit für den Wähler, seine Stimme nicht einer starren Listenreihenfolge zu ge-

⁵⁶ Zu den Gehalten der Parteienfreiheit etwa *Morlok/Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 82 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Art. 21 Rn. 61.

⁵⁷ Zur Tendenzfreiheit ausführlich *Morlok*, NJW 1991, 1162 ff.

⁵⁸ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 555.

⁵⁹ = Fn. 2.

ben, sondern diese frei unter den Listenkandidaten zu verteilen. Diese Regelungsoption ist verfassungsrechtlich unbedenklich⁶⁰. Sie gewährleisten auf einfache Weise eine Chancengleichheit im Aufstellungsverfahren, schließlich ist der konkrete Platz auf der Liste nicht mehr ausschlaggebend. Die angeblich bestehende strukturelle Diskriminierung könnte so aufgebrochen werden. Die Wähler könnten dann selbst entscheiden, ob sie beispielsweise ausschließlich Frauen oder Männer wählen. Sieht man als Zweck des Gesetzes die Bekämpfung von angeblicher Chancenungleichheit bei der Aufstellung der Liste an, so ist die Öffnung der Liste mindestens ebenso geeignet, aber wesentlich milder: Die Entscheidung der (geschlechtlichen) Zusammensetzung des Parlaments bleibt beim Bürger, nicht beim Gesetzgeber. Insofern sind offene Listen als milder und mindestens gleich geeignet anzusehen⁶¹. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint der Regelungsentwurf verfassungswidrig.

In der abstrakten Gewichtung ist einzustellen, dass es sich bei den beeinträchtigten Verfassungsgütern der Freiheit und Gleichheit der Wahl, sowie der Chancengleichheit der Parteien sowie der Parteienfreiheit um für das demokratische Prinzip schlechthin konstituierende Grundwerte handelt, was für ein Überwiegen gegenüber dem Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG spricht. Bereits „reguläre“ Frauenfördermaßnahmen finden ihre verfassungsrechtlichen Grenzen regelmäßig in Art. 3 Abs. 3 GG⁶². Diese Grenze wird durch die Betroffenheit der oben genannten demokratischen Grundwerte noch erheblich verstärkt.

Hohe Intensität der Beeinträchtigungen

Im Rahmen der konkreten Betrachtung ist insbesondere die Intensität der Beeinträchtigung mit dem Grad der Zweckerreichung in Relation zu setzen. Die Intensität ist – trotz einiger Bemühungen um Ausnahmeregelungen – unvermindert hoch: Bei der Freiheit und Gleichheit der Wahl ist insbesondere der praktische Ausschluss vom passiven Wahlrecht in diversen Konstellationen ein besonders schwerwiegender Eingriff. Dass die eigene Möglichkeit zur Kandidatur davon abhängt, ob noch Personen eines anderen Geschlechts antreten, also die Möglichkeit zur Kandidatur durch die Entscheidungen Dritter zur Kandidatur zunichte gemacht werden kann, betrifft die Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit in ihrem grundlegenden Gehalt. Es ist nicht einsehbar, wieso eine Parteiliste bei fehlenden Kandidaturen des unterrepräsentierten Geschlechts nach der „Ausnahmeregelung“ nur bis zum Erreichen des Geschlechteranteils weiter besetzt werden kann. Der faktische Ausschluss vom passiven Wahlrecht wird dadurch nicht ausgeräumt, sondern lediglich für einige Fälle entschärft. Sogar Befürworter von Quotenregelungen gehen davon aus, dass bei einem Ausbleiben von Kandidaturen des unterrepräsentierten Geschlechts die Kandidaturmöglichkeit des anderen Geschlechts nicht entfallen dürfe, sondern es einer Öffnungsklausel bedürfe⁶³.

Intensiv gestaltet sich auch die Ungleichbehandlung in Bezug auf die für das dritte Geschlecht vorgesehene Ausnahme: Diese soll den als divers eingetragenen Menschen ermöglichen, außerhalb der für Männer und Frauen reservierten Listenplätze zu kandidieren. Eine entsprechende Regelung ist nötig, da die Listenaufstellung an die Geschlechter männlich und weiblich anknüpft und es ansonsten zu einem Ausschluss diverser Personen kommen würde. Allerdings wird die Einbeziehung diverser Personen in die Regelung durch eine Ausweitung des passiven Wahlrechts für diese Personengruppe erkaufte. Dieser Personengruppe stehen alle Listenplätze offen, den beiden anderen Geschlechtern nicht. Der

⁶⁰ Siehe dazu etwa *Maurer*, Staatsrecht I, 62010, § 13 Rn. 11, insbesondere Rn. 22.

⁶¹ *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14, 19; *Hahlen*, in: Schreiber/Hahlen/Strelan (Hrsg.), BWahlG, 102017, § 27 Rn. 13. Auch der BayVerfGH zweifelt die Erforderlichkeit von Paritätsregelungen mit Blick auf die Einführung offener Listen als milderes Mittel an, siehe BayVerfG, NVwZ-RR 2018, 457, 470.

⁶² Vgl. BVerfGE 92, 91, 109.

⁶³ So noch *Laskowski*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz am 10.02.2012 Thema: Gendergerechte Demokratie (<https://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-41-16.pdf>), S. 18.

Entwurf differenziert hier das passive Wahlrecht anhand der geschlechtlichen Identität, was in Hinblick auf die formale Betrachtung der Wahlrechtsgleichheit nicht zu rechtfertigen ist. Das Wahlrecht muss allen Bürgern gleichermaßen offenstehen und darf nicht aufgrund des Geschlechts unterschiedlich weit reichen.

Im Übrigen enthält der Entwurf eine fehlerhafte Regelung zum dritten Geschlecht: Das Bundesverfassungsgericht hat in der maßgeblichen Entscheidung dem Gesetzgeber aufgegeben, die Eintragung des dritten Geschlechts zu eröffnen. Weiterhin Bestand hat aber auch die Möglichkeit, gar keine Eintragung vorzunehmen, sodass es tatsächlich vier Alternativen gibt, die in § 22 Abs. 3 PStG auch so benannt sind. Insofern ist der aktuelle Entwurf auch diesbezüglich grob fehlerhaft, weil er Personen ohne Angabe im Geburtenregister vom passiven Wahlrecht komplett ausschließt.

Dass die Parteienfreiheit, namentlich die Freiheit zur eigenen Personalauswahl für die Wahlen, nicht nur unerheblich betroffen ist, wurde bereits ausgebreitet. Die Parteien sind grundsätzlich frei darin zu entscheiden, welche Personen sie ins Parlament entsenden möchte. Ebenso frei darin sind sie zu entscheiden, welches Geschlecht diese Personen haben. Auch reine Männer- oder Frauenparteien sind denkbar, welche auch nicht zwangsläufig programmatisch „überwiegend oder ausschließlich“ einem Geschlecht zuzuordnen sind (zur Kritik an dieser Ausnahme sogleich). Diese würden nach dem vorliegenden Entwurf aber eine quotierte Liste aufstellen müssen und wären damit von der Wahl praktisch ausgeschlossen.

In Bezug auf die Chancengleichheit wurde herausgearbeitet, dass die Regelungen bereits formal unterschiedlich auf diverse Parteiengruppen wirken. Gerade kleine und durchmischt aufgestellte Parteien werden höheren Anforderungen unterworfen als große, heterogen aufgestellte Parteien. Dies ist insbesondere mit Blick auf das Regelungsziel des Entwurfs widersinnig. Außerdem liegen für die zusätzliche Beschwer gerade für kleine Parteien keine „zwingenden“ Gründe vor: Die rechnerischen Differenzen, die sich bei Listengrößen ergeben, dienen keinem nachvollziehbaren Grund, sondern erscheinen willkürlich.

Untaugliche Ausnahmeregelungen

Der Versuch des Entwurfs, einen Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien durch Ausnahmeregelungen zu verhindern, scheitert ebenso. Zwar ist die gesetzgeberische Idee, Parteien, die sich inhaltlich nur einem Geschlecht zuwenden (§ 29 Abs. 5 S. 7 ThWahlG-E), nachvollziehbar: Würde der Gesetzgeber nur Parteien ausnehmen, die ausschließlich ein Geschlecht per Satzung aufnehmen, wie es der Gesetzgeber in Brandenburg versucht hat⁶⁴, träfe er damit Parteien unverhältnismäßig hart, die sich zwar inhaltlich einem Geschlecht verbunden fühlen, aber trotzdem grundsätzlich allen Geschlechtern offenstehen. Dies wäre etwa für die „Feministische Partei DIE FRAUEN“ der Fall⁶⁵. Wegen der Geltung der Quote und der faktisch sehr einseitigen Mitgliederstruktur könnte eine harte Quotenregelung für diese Parteien das Ende bedeuten, weil die Listenaufstellung praktisch unmöglich gemacht wird.

Allerdings ist die Anknüpfung von begünstigenden oder belastenden Regelungen an gewisse programmatische Erwägungen der Partei ein eklatanter Verstoß gegen die staatliche Pflicht zur Neutralität und die formale Gleichheit der Parteien. Diese erfordert eine Gleichbehandlung der Parteien gerade ohne Ansehung der Programmatik, Partei ist gleich Partei. Insofern ist zwar der Hintergrund der Regelung

⁶⁴ Kritisch dazu *Morlok/Hobusch*, DÖV 2019, 14, 19; konkret in Bezug auf das Brandenburger Gesetz *Hobusch*, Erstes Paritätsgesetz in Deutschland: Wahlrechtliche Irrwege in Brandenburg, 4.2.2019 (https://www.lto.de/persistent/a_id/33647/).

⁶⁵ Satzung der Partei abrufbar unter http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/2018_Satzung.pdf (abgerufen am 29.5.2019).

nachvollziehbar, allerdings verordnet das Grundgesetz dem Staat in den Grenzen des Art. 21 Abs. 2 GG eine programmatische Blindheit. Dies ist der wesentliche Ansatz von Freiheitsrechten, etwa der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit, dass sie nämlich ohne Bezug auf den konkreten Inhalt gewährleistet ist. Eine Belastung von Parteien aufgrund anderer programmatischer Ansichten ist folglich nicht rechtfertigungsfähig.

Im Übrigen ist unklar, wie der Regelungsentwurf meint, die Parteien, welche sich „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht“ zuordnen, identifizieren zu können. Die Gesetzesbegründung enthält als Beispiel eine Feministinnenpartei und eine Partei alleinerziehender Väter. Die Zuordnung zu einem Geschlecht als Tatbestandsmerkmal ist denkbar unbestimmt. Während in den Satzungen der Parteien (§ 6 Abs. 1 PartG) die Regelungen zur Begrenzung der Mitgliedschaft auf ein Geschlecht leicht nachvollziehbar sind (obligatorischer Inhalt nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 PartG), so kann eine Einordnung der Parteiprogrammatik nicht eindeutig vorgenommen werden. Der Verweis auf eine Zuordnung aus „programmatischen Gründen“ ist viel zu unbestimmt, um in der Praxis zur Anwendung zu kommen. Unklar ist etwa, auf welches Programm denn abzustellen ist, auf ein Grundsatzprogramm oder das spezielle Wahlprogramm oder andere Parteibeschlüsse. Daneben ist das Abstellen auf die Programmatik auch mit einem Missbrauchspotential behaftet: Programme lassen sich ändern. So könnte eine Quotenregelung auf diesem Wege umgangen werden. Auch dies spricht aus praktischen Erwägungen gegen eine Anknüpfung an die Programmatik. Daneben bestehen Bedenken, ob die Regelung des Entwurfs in diesem Punkte gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verstößt.

Niedriger Grad der Zweckerreichung

Der Grad der Zweckerreichung ist niedrig. Selbst der hohe verfassungsrechtliche Preis, den der genannte Entwurf zu zahlen bereit ist, führt nicht zu einer paritätischen Zusammensetzung des Landtages. Weil dieser eben nicht durch ein reines Verhältniswahlrecht nach Landeslisten, sondern nach einem System der personalisierten Verhältniswahl bestimmt wird, wirkt der Gesetzesentwurf nur auf die eine Hälfte der Zusammensetzung des Parlaments ein, lässt die Nominierungen aus den Wahlkreisen aber aus dem Blick. Das ist in diesem Fall besonders problematisch, weil der Grund für den nicht paritätisch besetzten Landtag eben nicht die Landeslisten, sondern die Direktwahlkreise sind. Dies gilt ebenso für den Bundestag. Hier ist der Frauenanteil besonders deshalb so hoch, weil für die CDU und auch die CSU viele Wahlkreisbewerber direkt in den Bundestag einziehen. Diese sind mehrheitlich männlich. Die Landesliste ist bei der CDU (Frauenanteil 26,2 %) mit 39,8 % überproportional weiblich besetzt. Zum Zuge kommen diese Listenkandidaten allerdings nur beschränkt, sodass der Frauenanteil der Bundestagsfraktion bei lediglich 19,9 % liegt⁶⁶. Für den Bundestag ergibt sich folgendes Bild⁶⁷:

Partei	Frauenanteil der Nominierten	Frauenanteil der Wahlkreisbewerber	Frauenanteil der Liste	Frauenanteil Partei
CDU	33,1 %	22,1 %	39,8 %	26,2 %
CSU	23,3 %	17,4 %	27 %	20,5 %
SPD	39,7 %	37,8 %	40,8 %	32,5 %
AfD	12,1 %	10,5 %	12,8 %	17 %
FDP	21,1 %	19,4 %	22,6 %	21,9 %
Die Linke	39,8 %	32,6 %	51 %	36,5 %

⁶⁶ Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14, 18.

⁶⁷ Tabelle entnommen bei Hobusch, Parité statt égalité? - Weitere Gedanken zur Idee der geschlechtlichen Parität, 15.2.2019 (<http://zurgeschaeftsordnung.de/parite-statt-egalite/>) Eigene Darstellung. Gerundet auf die erste Nachkommastelle. Die Zahlenwerke entstammen: *Bundeswahlleiter*, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017, S. 10 ff.; siehe auch Deutscher Bundestag, Endergebnis, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw41-bundeswahlauschuss/527456> (15. 2.2019). Diese Zahlen legt auch Laskowski, RuP 2018, 391, 393 zugrunde.

Bündnis 90/ Die Grünen	46,5 %	41,9 %	51,5 %	39,8 %
---------------------------	--------	--------	--------	--------

Die Daten zeigen, dass der Frauenanteil auf den Listen schon jetzt bei allen Parteien mit Ausnahme der AfD höher ist als der Frauenanteil in der Partei. Selbst der relativ hohe Frauenanteil auf der Liste der CDU führt aber nur zu einem begrenzten Zuwachs an Frauen in der Fraktion: Denn das Problem bei CDU und CSU liegt vielmehr in den Wahlkreisen, hier werden weniger Frauen aufgestellt, als es der Anteil an der Partei vermuten ließe.

Der Gesetzesentwurf greift also in vielerlei Hinsicht an der falschen Stelle an: Er ignoriert die Tatsache, dass in den Parteien weniger Frauen aktiv sind. Dieses strukturelle Problem nimmt er nicht in den Blick. Auch wird der Blick nur auf die Listen gerichtet, die aber mit einer Ausnahme bereits weiblicher besetzt sind als die Parteien. Der Grad der Zweckerreichung ist damit niedrig: Das jedenfalls im Entwurf genannte Ziel, Herstellung von Parität, wird so nicht erreicht.

Insgesamt stellt der Regelungsentwurf damit einen sehr intensiven Eingriff in grundlegende demokratische Grundprinzipien dar, kann die selbst gesteckten Ziele aber überhaupt nicht erreichen.

Im Ergebnis sind die vorgeschlagenen Regelungen zur Einführung eines Paritätsgesetzes in Thüringen verfassungswidrig. Die überwiegende Literatur und die bisher dazu ergangene Rechtsprechung gehen ebenso von der Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Quotenregelungen aus⁶⁸.

Gesamtergebnis:

1. Die Anordnung des Reißverschlussverfahrens ist bereits als solche eine erhebliche Beeinträchtigung des Grundsatzes der Freiheit und Gleichheit der Wahl. Verstärkt wird dies durch eine unzureichende Ausnahmeregelung, welche selbst bei dem Ausbleiben von Kandidaturen eines Geschlechts nur unter gewissen, nicht vom Kandidaten selbst abhängigen Umständen Kandidaturen des anderen Geschlechts erlaubt, sodass hier von der Verfassungswidrigkeit der Regelung auszugehen ist.
2. Die Möglichkeit der Teilzurückweisung ist dem Grunde nach zu begrüßen, da sie ein milderes Mittel darstellt und Parteien die Teilnahme an der Wahl ermöglicht. In Zusammenspiel mit der harten Quote

⁶⁸ Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14, 20; Butzer, NdsVBl. 2019, 10, 20; Hobusch, Erstes Paritätsgesetz in Deutschland: Wahlrechtliche Irrwege in Brandenburg, 4.2.2019 (https://www.lto.de/persistent/a_id/33647/); Polzin, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie (<https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>) (geprüft am 29.5.2019); Hobusch, Parité statt égalité? - Weitere Gedanken zur Idee der geschlechtlichen Parität, 15.2.2019 (<http://zugeschaeftsordnung.de/parite-statt-egalite/>); Gärditz, Keine Normen gegen röhrende Platzhirsche (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/frauenquote-parlament-wahlrecht-selbstbestimmung/>) (geprüft am 29.5.2019); Hahlen, in: Schreiber/Hahlen/Strelen (Hrsg.), BWahlG, ¹⁰2017, § 27 Rn. 14; Roth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 38 Rn. 79; Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Anh. zu Art. 38 GG Rn. 30; Ebsen, JZ 1989, 553, 557; Niedig, NVwZ 1994, 1171, 1177; Zypries/Holste, NJW 2008, 3400, 3402; Oebbecke, JZ 1988, 176, 181; Lange, NJW 1988, 1174, 1181; Ipsen, in: ders. (Hrsg.), Parteiengesetz, ²2018, § 17 Rn. 21; Müller, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, ⁷2018, Art. 38 Rn. 160 s. dort auch die Anmerkungen in Fn. 489; Roßner, Geschlechterquote im Kommunalwahlrecht: Ländle-Grüne wollen Gleichheit staatlich verordnen, 21.05.2012 (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/gruene-baden-wuerttemberg-fuer-geschlechterquote-im-landeswahlrecht/print.html>) (geprüft am 04.05.2018); Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, BWahlG § 21 Rn. 85 f.; Wissenschaftliche Dienste, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem oder tunesischem Vorbild, WD 3-3000-101/17, S. 8 ff. m.w.N.; weitere Nachweise bei BayVerfGH, NVwZ-RR, 2018, 457, 470 m.w.N.

aus (1.) fällt diese Erleichterung aber nur unwesentlich ins Gewicht, da weiterhin Personen vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen werden.

3. Der Regelungsentwurf knüpft die Reichweite des passiven Wahlrechts an die geschlechtliche Identität. Personen des dritten Geschlechts ist eine Kandidatur auf allen Positionen der Liste ermöglicht. Dies ist ein offensichtlicher Verstoß gegen die formale Wahlrechtsgleichheit und im Übrigen eine verbotene Diskriminierung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG.

4. Die Anknüpfung der Reichweite der Ausnahmeregelung zu weiteren Kandidaturen an die Parteistruktur (Geschlechteranteil in der Partei) begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken in Hinblick auf die Parteienfreiheit.

5. Die Ausnahmeregelungen für weitere Kandidaturen außerhalb des Reißverschlussprinzips sind ein Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien. Die Regelungen benachteiligen kleine Parteien über Gebühr und erschweren diesen eine Aufstellung der Landesliste.

6. Die Ausnahmeregelung für Parteien, welche sich programmatisch „einem Geschlecht zuordnen“, ist wegen der Differenzierung in Bezug auf die Parteiprogrammatik eine Verletzung der formalen Parteigleichheit.

7. Die Anknüpfung an die Parteiprogrammatik ist auch in Hinblick auf die Unbestimmtheit der Regelung problematisch. Weiterhin besteht ein nicht unerhebliches Missbrauchspotential.

8. Der Entwurf setzt sich mit mildereren Mitteln zur Herstellung von Chancengleichheit in den Parteien, etwa der Einführung „offener Listen“, überhaupt nicht auseinander.

9. Ein „Nachteil“ im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist nicht ersichtlich und auch in der Gesetzesbegründung nicht weiter ausgeführt. Der Entwurf vermutet eine strukturelle Benachteiligung, ohne dies näher zu begründen.

Rechtsanwältin Halina Wawzyniak

1237712019

Anhörung im Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages**6. Juni 2019**

„Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotenregelung“ (Drucksache 6/6964)

**Den Mitgliedern des
InnKA****Zusammenfassung:**

1. Der Gesetzentwurf enthält einen Paritätsgesetzentwurf „Light“, der hinter den bislang bekannten Gesetzentwürfen zurückbleibt¹. Das anvisierte Ziel des Gesetzentwurfes wird durch die Beschränkung auf Vorgaben zur Landesliste und durch die vielen Ausnahmeregelungen zwar nicht erreicht, mit ihm wird allerdings auf gesetzlicher Ebene die Option eröffnet, der Erfüllung des staatlichen Handlungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen näher zu kommen.

2. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist verfassungsrechtlich zulässig. Die mit dieser Verpflichtung verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze sind gerechtfertigt.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 und Art. 43 der Verfassung des Freistaates Thüringen stellen einen besonderen, sachlich legitimierten Grund für eine Differenzierung hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts dar, sie sind durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Wahlrechtsgrundsätze.

Das Recht aus Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen wird durch die Regelung in § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz qualitativ in geringerem Umfang eingeschränkt als durch bereits vorhandene Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze. Der vorliegende Gesetzentwurf ist entsprechend Art. 42 Abs. 4 der Verfassung des Freistaates Thüringen verhältnismäßig.

3. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen stellt einen Eingriff in die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der aber verfassungsrechtlich durch die Regelungen in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen gerechtfertigt ist.

Im Hinblick auf Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen und der Einräumung eines verfassungsrechtlichen Status für Parteien, ist auf diese der staatliche Handlungsauftrag aus der Verfassung soweit es Wahlen betrifft, anwendbar.

Die Parteienfreiheit gilt nicht unbeschränkt und kennt bereits wesentliche Einschränkungen.

4. Das Demokratieprinzip im Grundgesetz und in der Verfassung des Freistaates Thüringen stützt die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen.

6. Die Ausnahmeregelung im Hinblick auf das Vorhandensein ausreichender Wahlbewerber*innen (§ 29 Abs. 5 Sätze 2 bis 4) sind nicht mit dem Anliegen des Gesetzentwurfes konsistent und verfassungsrechtlich auch nicht erforderlich.

¹ vgl. Landtag BAY, Drucksache 18/206; Brandburger GVBl. I 2019, <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/gvbl/2019/1.pdf>; vgl. Landtag Sachsen, Drucksache 6/16948; vgl. Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/3968

7. Die Regelung in § 29 Abs. 5 Sätze 5 und 6 verletzen den Grundsatz der Chancengleichheit im Wahlrecht. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zu Personen, die dauerhaft nicht einem Geschlecht zugeordnet werden können, wäre eine Regelung angemessener, nach der betroffene Personen ausschließlich für die Dauer der Aufstellungsversammlung entscheiden, ob sie auf der weiblichen oder männlichen Liste kandidieren wollen.

8. Die Fassung § 29 Abs. 5 Satz 7 ruft Bedenken hervor. Sollte die Regelung beibehalten werden, ist dringend eine Kongruenz zwischen Gesetzestext und Begründung herzustellen. Der Begriff des programmatischen Grundsatzes müsste in diesem Fall im Gesetz definiert werden, um dem Prinzip der Normenklarheit zu entsprechen. Die Regelung im Brandenburger Paritätsgesetz ist insofern präziser, würde allerdings die Regelung überflüssig machen, da die feministische Partei DIE FRAUEN das weibliche Geschlecht nicht zur Aufnahmeveraussetzung macht. Eine Partei, die rein männliche Bewerber aufstellt wäre wegen Verstoßes gegen den Verfassungsauftrag zur Gleichberechtigung nicht zulässig. Dies zu Grunde gelegt, entspricht die Regelung nicht den Anforderungen der ständigen Rechtsprechung, nach welcher der Gesetzgeber sich im Bereich des Wahlrechts bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierte Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat.

9. Die Änderung in § 30 Abs. 1 sind zur Umsetzung des mit § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz verbundenen und verfassungsrechtlich zulässigen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen.

I. Vorgeschlagene Regelungen und ihre Begründung

Das Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotenregelung führt mit dem neuen § 29 Abs. 5 Satz 1 die grundsätzliche Verpflichtung für Parteien zur geschlechterparitätischen Listenaufstellung ein.

In den Sätzen 2 und 3 werden jedoch Ausnahmen für den Fall vorgesehen, dass vom jeweiligen Geschlecht nicht ausreichend Wahlbewerbende zur Verfügung stehen. In § 29 Abs. 5 Satz 4 wiederum enthält eine Regelung, nach der auf der eingereichten Liste einer Partei das sich in dieser Partei in der Minderheit befindliche Geschlecht mindestens entsprechend seines zahlenmäßigen Verhältnisses auf der Liste vertreten sein muss.

Der § 29 Abs. 5 Satz 5 und 6 regelt für Personen, die im dem Personenstandsgesetz als divers registriert sind, dass sie unabhängig von der Reihenfolge der Liste kandidieren können.

Schließlich enthält § 29 Abs. 5 Satz 7 eine Ausnahmeregelung für eine Partei, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist. Diese soll nicht unter die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen fallen.

In § 30 Abs. 1 regeln die neu eingefügten Sätze 4 und 5 die Zurückweisung der eingereichten Listen, soweit sie gegen die Regelungen des § 29 verstoßen. Dabei wird zwischen Zurückweisung und Teilzurückweisung unterschieden.

Zur Begründung verweist der Gesetzentwurf auf Paritätsregelungen, die als kompensatorische Fördermaßnahme sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von weiblichen Wahlbewerberinnen auf faire, chancengleiche und demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 3 GG dienen, wie auch der tatsächlichen

Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Zur Begründung wird auf den staatlichen Auftrag aus Artikel 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen verwiesen. Die Notwendigkeit des Gesetzentwurfes wird aus der Tatsache hergeleitet, dass trotz des staatlichen Auftrages die tatsächlich gleichberechtigte Vertretung von Frauen im Parlament noch nicht erreicht wurde. Das geltende Wahlrecht erlaube keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen.

Die Öffnungsklausel hinsichtlich der Ausnahmeregelung von der Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen, soweit nicht ausreichend Wahlbewerbende eines Geschlechts zur Verfügung stehen, wird mit „mangelnder Realisierbarkeit“ begründet. Es soll in diesem Fall aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ein Abweichen von der Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen möglich sein.

Die Öffnungsklausel im Hinblick auf Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind, soll den Zwang zur Zuordnung vermeiden.

Die dritte Öffnungsklausel soll den Ausschluss von der Wahlbeteiligung von Parteien verhindern, die aus programmatischen Gründen überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind.

II. Rechtliche Grundlagen

Der Art. 3 Abs. 2 GG lautet: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Art. 21 GG gewährleistet die Parteienfreiheit. Nach dessen Absatz 1 wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit, ist ihre Gründung frei, muss ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen und müssen sie über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Der Absatz 5 verweist auf Bundesgesetze.

Der Art. 38 GG legt fest, dass die Abgeordneten des Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

Die Verfassung des Freistaates Thüringen regelt in Artikel 2 Abs. 2: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.“

Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen gibt jedem das Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat.

Art. 42 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen legt fest, dass die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte unter anderem die Gesetzgebung als unmittelbar geltendes Recht binden, ein einschränkendes Gesetz muss nach Abs. 4 verhältnismäßig sein und darf kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten.

Art. 43 der Verfassung des Freistaates Thüringen verpflichtet den Freistaat nach seinen Kräften und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Verwirklichung der in der Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.

Nach Art. 46 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen sind Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim. Wahl- und stimmberechtigt sind nach Abs. 2 Bürger*innen, die das 18. Lebensjahr vollendet und ihren Wohnsitz im Freistaat haben.

Art. 104 der Verfassung des Freistaates Thüringen normiert, dass Bürger*in im Sinne der Verfassung ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

Nach dem Thüringer Landeswahlgesetz werden 44 Abgeordnete in Wahlkreisen und 44 Abgeordnete über Landeslisten gewählt (vgl. § 1 Abs. 2).

Der § 5 Abs. 1 Landeswahlgesetz enthält eine Sperrklausel.

Das Thüringer Landeswahlgesetz kennt über die §§ 13 und 14 vier Wahlrechtsausschlüsse vom aktiven Wahlrecht, d.h. die Unmöglichkeit an der Wahl teilzunehmen: Nichtdeutsche Staatsangehörige (1.), Personen unter 18 Jahren (2.), Personen ohne mindestens dreimonatigen Aufenthalt/Wohnsitz (3.) und auf Grund Richterspruchs vom Wahlrecht ausgeschlossene Personen (4.). Über die §§ 16 und 17 kennt das Thüringer Landeswahlgesetz fünf Wahlrechtsausschlüsse vom passiven Wahlrecht, d.h. die Unmöglichkeit gewählt zu werden: Nichtdeutsche Staatsangehörige (1.), Personen unter 18 Jahren (2.), Personen ohne mindestens einjährigem Aufenthalt/Wohnsitz/Lebensmittelpunkt (3.), auf Grund Richterspruchs vom Wahlrecht ausgeschlossene Personen (4.) und Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzen (5.).

Aus dem § 20 Abs. 1 ergibt sich, dass lediglich Parteien zur Einreichung von Listen von Wahlbewerbenden berechtigt sind. Mithin gilt bei der Landtagswahl das Parteienmonopol.

In § 29 Abs. 1 Landeswahlgesetz wird für die Einreichung von Landeslisten für Parteien, die nicht im Bundestag oder dem Landtag mit eigenen Wahlvorschlägen vertreten sind, ein Unterschriftenquorum gefordert.

III. Stellungnahme zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Der Gesetzentwurf enthält einen Paritätsgesetzentwurf „Light“, der hinter den bislang bekannten Gesetzentwürfen zurückbleibt². Das anvisierte Ziel des Gesetzentwurfes wird durch die Beschränkung auf Vorgaben zur Landesliste und durch die vielen Ausnahmeregelungen zwar nicht erreicht, mit ihm wird allerdings auf gesetzlicher Ebene die Option eröffnet, der Erfüllung des staatlichen Handlungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen näher zu kommen.

² vgl. Landtag BAY, Drucksache 18/206; Brandburger GVBl. I 2019, <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/gvbl/2019/1.pdf>; vgl. Landtag Sachsen, Drucksache 6/16948; vgl. Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/3968

Da nach dem Thüringer Landeswahlgesetz 44 Abgeordnete in Wahlkreisen und 44 Abgeordnete über Landeslisten gewählt werden (vgl. II.) (vgl. § 1 Abs. 2), hat der vorliegende Gesetzentwurf mithin allein Einfluss auf die Zusammensetzung der Hälfte der gesetzlich vorgesehenen Abgeordneten. Es fehlt ihm eine Regelung im Hinblick auf die Wahlkreise.

Die im Gesetzentwurf angegebenen Begründung für das Gesetz, also „die Durchsetzung des individuellen Rechts von weiblichen Wahlbewerberinnen auf faire, chancengleiche und demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 3 GG“ und die „tatsächlichen Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit“ sowie der „staatlicher Auftrag aus Artikel 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen“ wird also lediglich auf die Hälfte der gesetzlich vorgesehenen Wahlwerbenden angewendet. Die im Gesetzentwurf angegebene Begründung zur Notwendigkeit des Gesetzentwurfes, dass trotz des staatlichen Auftrages die tatsächlich gleichberechtigte Vertretung von Frauen im Parlament noch nicht erreicht wurde, lässt sich mit der vorgeschlagenen Regelung nicht erreichen, es kann sich ihr lediglich angenähert werden.

Bei der Landtagswahl 2014 wurden in den 44 Wahlkreisen 16 weibliche Wahlbewerberinnen gewählt³. Das entspricht 36,36 %. Von den 91 gewählten Abgeordneten sind 37 weiblich⁴, dies entspricht 40,66%. Unmittelbar durch die Wahl gelangten 19 Frauen über die Landesliste in den Landtag⁵. Der Anteil weiblicher Bewerberinnen in den Wahlkreisen betrug 26,5%, der Anteil weiblicher Listenbewerberinnen 31,8%, insgesamt betrug der Anteil weiblicher Wahlbewerber*innen 28,3%⁶. Aus einem Vergleich der Bewerberinnenzahlen bei den Landtagswahlen 2004 und 2009 ergibt sich ein leichter, wenn auch nicht linearer Anstieg⁷. Der Anteil weiblicher Einwohnerinnen Thüringerinnen ist höher als der Anteil männlicher Einwohner⁸, mithin liegt der Frauenanteil in der Bevölkerung höher als 50%.

Aus den Daten ergibt sich eindeutig eine Unterrepräsentanz von Frauen sowohl im Landtag als auch unter den Wahlwerbenden. Die Daten unterstreichen mithin die Tatsache, dass der Verfassungsauftrag noch nicht erfüllt ist. Insofern besteht der Handlungsauftrag fort. Insbesondere die Tatsache, dass es keinen linearen Anstieg weiblicher Bewerberinnen gibt, macht deutlich, dass auf der Ebene der Selbstregulierung in Form von Selbstverpflichtung der Unterrepräsentanz nur unzureichend entgegengewirkt werden kann.

Der Gesetzentwurf lässt notwendige Folgeänderungen in der Landeswahlordnung außer Betracht. Um insbesondere die Anforderungen des § 30 Abs. 1 Sätze 4 und 5 Landeswahlgesetz zu erfüllen, bietet es sich an, in der Landeswahlordnung im § 37 Abs. 1 Nr. 2 das Merkmal „Geschlecht“ mit aufzunehmen.

IV. Stellungnahme zu den Einzelregelungen

Nachfolgend wir auf die Einzelregelungen des Gesetzes eingegangen. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischen Listen nimmt dabei besonders viel

³ Handbuch des Landtages Thüringen, 6. Wahlperiode, S. 12

⁴ Handbuch des Landtages Thüringen, 6. Wahlperiode, S. 12 bis 14

⁵ a.a.O., S. 13

⁶ https://wahlen.thueringen.de/landtagswahlen/presse/2014/LW_PK_Bewerbersituation.pdf, S. 10

⁷ a.a.O.

⁸ <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000102>

Platz in Anspruch, da ihre verfassungsrechtliche Begründetheit der zentrale Auseinandersetzungspunkt bei Paritätsgesetzen ist.

IV.1. § 29 Abs. 5 Satz 1 (Grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen)

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist verfassungsrechtlich zulässig. Die mit dieser Verpflichtung verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Parteienfreiheit sind gerechtfertigt.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 und Art. 43 der Verfassung des Freistaates Thüringen stellen einen besonderen, sachlich legitimierten Grund für eine Differenzierung hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts dar, sie sind durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Wahlrechtsgrundsätze.

Das Recht aus Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen wird durch die Regelung in § 29 Abs. 5 S. 1 qualitativ in geringerem Umfang eingeschränkt als durch bereits vorhandene Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze. Der vorliegende Gesetzentwurf ist entsprechend Art. 42 Abs. 4 der Landesverfassung verhältnismäßig.

IV.1.1.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, ebenso wie der Grundsatz der Freiheit der Wahl, sichern die Inklusion möglichst aller von der Ausübung der Staatsgewalt Betroffenen in das politische System. Dies meint auch den gleichen und von Benachteiligungen freien Einfluss auf die Zusammensetzung der Repräsentanten sowie den gleichen Zugang zum Mandat⁹. Der Grundsatz „soll den Ausschluss bestimmter Teile der Bevölkerung vom aktiven und passiven Wahlrecht verhindern“¹⁰. Das freie Wahlvorschlagsrecht setzt eine freie Kandidaten*innenaufstellung voraus¹¹. Die Wahlfreiheit entfaltet über den Akt der Stimmenabgabe hinaus auch für die vorgelagerte Phase des Wahlverfahrens Bedeutung.¹² Die Freiheit der Wahl wird auch als Behinderungsverbot verstanden, nachdem jede unmittelbare oder mittelbare Behinderung oder Erschwerung einer Bewerbung untersagt ist.¹³

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl besagt wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip, dass jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss¹⁴. Historisch betrachtet liegt der Grund für die Gleichheit der Wahl in der politischen Gleichheit aller Bürger*innen.¹⁵ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erfasst den gesamten Wahlvorgang, von der Aufstellung der Bewerber*innen über die Stimmabgabe bis zur Zuteilung der Abgeordnetensitze¹⁶.

Die Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen greift nach herrschender juristischer Meinung in die zitierten Wahlrechtsgrundsätze ein.

⁹ vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 3

¹⁰ Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 19

¹¹ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 314

¹² vgl. Morlok in Dreier, GG, Art. 38, Rdn. 86

¹³ vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, § 1, Rdn. 19

¹⁴ vgl. BVerfGE 82, 322; Urteil vom 29.09.1990, 2 BvE 1/90 u. a.

¹⁵ vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, § 1 Rdn. 43

¹⁶ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 305, vgl. BVerfGE 41, 399, Rdn. 40

IV.1.2.

Es ist allgemein anerkannt, dass Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze eines besonderen, sachlich legitimierte Grundes bedürfen. Es lässt sich also feststellen, dass nicht jede Differenzierung ausgeschlossen ist.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat dies im Jahr 2012 wie folgt zusammengefasst:

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt aber keinem absoluten Differenzierungsverbot. Aus Art. 38 Abs. 2 GG, der für das aktive und passive Wahlrecht Altersgrenzen festlegt, ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Regelungsbefugnis gemäß Art. 38 Abs. 3 GG nicht weitere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl treffen dürfe. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes das dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung gerechtfertigt ist, ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (...). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierte Grundes. (...) Sie können nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind.“¹⁷

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ist der Ansicht, eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Freiheit der Wahl sei durch Verfassungsrecht möglich, „das bereits von der Verfassung her in einem Spannungsverhältnis zu diesem Grundsatz steht und eine gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung enthält.“¹⁸ In dieser Entscheidung wird explizit eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung für legitimierte Eingriffe vorausgesetzt.

IV.1.3.

Das Landeswahlrecht Thüringens kennt eine Reihe Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze.

Neben den bereits angeführten Wahlrechtsausschlüssen in den §§ 13 und 14 für das aktive Wahlrecht und den in den §§ 16 und 17 verankerten Wahlrechtsausschlüssen im Hinblick auf das passive Wahlrecht sei in Bezug auf das Thüringer Landeswahlgesetz hier beispielsweise auf das Monopol der Parteien zur Einreichung von Landeslisten (§ 20 Abs. 1), das Unterschriftenquorum (§ 29 Abs. 1) und die Sperrklausel von 5% (§ 5 Abs. 1) verwiesen.

Über die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze ist im Rahmen dieser Anhörung nicht zu befinden. Es zeigt sich aber schon an dieser Stelle, grundsätzlich kann zwischen Eingriffen unterschieden werden, deren Rechtsgrundlage sich in der Landesverfassung finden und solchen Eingriffen, die sich nicht unmittelbar in der Landesverfassung finden. Darüber hinaus greifen die angesprochenen Regelungen intensiver in die Wahlrechtsgrundsätze ein als eine Beschränkung des passiven Wahlrechts, da sie entweder eine Kandidatur unmöglich machen oder abgegebenen Stimmen „verfallen“ lassen, bei der Sitzverteilung sogar anderen Parteien zu Gute kommen.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012, 1 BvC 1/11;

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20120704_2bvco00111.html, Rdn. 25

¹⁸ RhPfVerfGH, NVwZ 2014, S. 1091; Beschluss vom 04.04.2014, VGH A15/14, VGH A 17/14

IV. 1.3.a.

§ 13 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes legt das aktive Wahlalter auf 18 Jahre fest, § 16 Nr. 1 Landeswahlgesetz legt die gleiche Altersgrenze für das passive Wahlrecht fest.

Personen, die das entsprechende Wahlalter noch nicht erreicht haben, sind vom Wahlrecht ausgeschlossen.

Das BVerfG hat im Jahr 1973 lapidar formuliert, dass es „aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden (ist), dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“¹⁹. Das BVerfG selbst hat sich aber zur Frage was dieser zwingende Grund im Hinblick auf das Wahlalter sein soll bislang nicht geäußert. Vielmehr hat es in einem Beschluss aus dem Jahr 2009 erklärt, die Altersgrenze sei an den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG nicht zu messen, weil sie in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG auf gleicher Ebene wie diese geregelt sei. Diese Argumentation träfe auch auf den Freistaat Thüringen zu, da auch hier das Wahlalter in der Verfassung verankert ist.

In der Literatur wird im Hinblick auf die Rechtfertigung der Festlegung auf ein Mindestalter im Hinblick auf das aktive Wahlrecht von einem „höchstpersönlichen Recht gesprochen, dass gewisse persönliche Mindestanforderungen für eine vernunft- und gemeinschaftsgemäße Entscheidung“²⁰ voraussetzt. Ein Mindestalter sei ein Garant für einen für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grad an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein.“²¹ Diese Argumentation stellt auf eine ausreichende Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess ab. In seiner Entscheidung aus dem Januar 2019 hat das BVerfG diesbezüglich argumentiert:

„Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“²²

Bei einem Vergleich mit der vorgeschlagenen Regelung in § 29 Abs. 5 S.1 ist feststellbar, dass der Eingriff weniger intensiv ist, da durch die Verpflichtung zur Aufstellung einer geschlechterparitätischen Liste das Wahlrecht nicht ausgeschlossen, sondern lediglich allein das passive Wahlrecht eingeschränkt wird.

Sowohl die Wahlrechtsausschlüsse auf Grund des Alters als auch die Beschränkung des passiven Wahlrechts durch § 29 Abs. 5 S. 1 haben als Rechtfertigung eine explizite Verfassungsnorm.

IV. 1.3.b.

Über Art.104 der Verfassung des Freistaates Thüringen und §§ 13, 16 Landeswahlgesetz ist das Wahlrecht an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind vom Wahlrecht ausgeschlossen.

¹⁹ BVerfGE 36, 139, Rdn. 12

²⁰ Strelen in Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 12, Rdn. 4

²¹ vgl. a.a.O., Rdn. 9

²² BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Ls. 3;

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html

Im Hinblick auf die Wahlvoraussetzung der deutschen Staatsangehörigkeit wird von der herrschenden Meinung auf den Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 GG abgestellt.²³ In seiner Wahlrechtsentscheidung I aus dem Jahr 1990 hat das BVerfG argumentiert, dass sich aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ergibt, dass das Staatsvolk Träger und Subjekt der Staatsgewalt ist und dieses Staatsvolk von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen gebildet wird.²⁴ Es verweist insoweit auf das Staatsangehörigkeitsrecht als den Ort, „an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“²⁵. In der sog. Ausländerwahlrecht II – Entscheidung des BVerfG ebenfalls aus dem Jahr 1990 wird auf das demokratische Prinzip des Grundgesetzes abgestellt. Dieses „lässt es nicht beliebig zu, anstelle des Gesamtvolkes jeweils einer durch örtlichen Bezug verbundenen, gesetzlich gebildeten kleineren Gesamtheit von Staatsbürgern Legitimationskraft zuzuerkennen.“²⁶

Die Auseinandersetzung mit der herrschenden Meinung soll hier nicht geführt werden. Soweit sich dieser angeschlossen wird, ist insoweit ein Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze durch eine Verfassungsnorm gegeben. Dieser Eingriff ist von der Eingriffstiefe weitergehend als die Beschränkung des passiven Wahlrechts wie im Gesetzentwurf vorgesehen.

IV.1.3.c.

Aufgrund des § 14 Landeswahlgesetz ist vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt und aufgrund des § 17 Landeswahlgesetz ist vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen, wer das Wahlrecht auf Grund der Regelung des § 14 Landeswahlgesetz nicht besitzt und auch, wer infolge Richterspruchs die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.

Die für diese Wahlrechtsausschlüsse zentrale Grundlagennorm befindet sich in § 45 Abs. 5 StGB²⁷ und § 45 Abs. 1 StGB²⁸. Das StGB sieht die Möglichkeit des Ausschlusses vom Wahlrecht durch Richterspruch nach § 45 Abs. 5 StGB für eine begrenzte Anzahl von Straftaten vor²⁹.

Die Vorschrift des § 45 StGB soll der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ dienen³⁰. In der Literatur werden gegen diesen Wahlrechtsausschluss verfassungsrechtliche Bedenken

²³ vgl. Strelen in Schreiber, BWG, § 12, Rdn. 5

²⁴ vgl. BVerfGE 83, 37; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo83037.html>

²⁵ vgl. a.a.O., Rdn. 56

²⁶ BVerfGE 83, 60; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo83060.html>

²⁷ § 45 Abs. 5 StGB: „Das Gericht kann dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.“

²⁸ § 45 Abs. 1 StGB: „Wer wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, verliert für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen.“

²⁹ Straftaten aus dem Bereich der Gefährdung des Rechtsstaates (§§ 80a ff. iVm § 92a StGB), Straftaten aus dem Bereich des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 93 ff iVm § 101 StGB), Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten (§ 102 StGB), Wahlbehinderung und Wahlfälschung (§§ 107, 107a StGB), Wählernötigung und Wählerbestechung (§§ 108, 108b StGB), Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern (§ 108e StGB), Sabotagehandlungen an Verteidigungsmitteln (§ 109e StGB) sowie sicherheitsgefährdender Nachrichtendienst (§ 109f S

³⁰ vgl. Radtke in Münchener Kommentar zum StGB, § 45, Rdn. 10

geltend gemacht. So sieht Morlok den Ausschluss von der Wählbarkeit wegen einer sonstigen Straftat jedenfalls nicht durch ein Verfassungsrechtsgut als gefordert und damit als nicht haltbar an.³¹ Es wird auch angemerkt, dass es sich bei dem Wahlrecht nicht um bürgerliche „Ehrenrechte“ handelt, sondern um „staatsbürgerliche Fundamentalbefugnisse“, ein zwingender Grund für diese Einschränkung sei nicht ersichtlich³². An anderer Stelle wird der Ausschluss vom Wahlrecht wegen Richterspruchs allenfalls dann als gerechtfertigt angesehen, wenn es sich um ausgewählte Delikte aus dem Bereich des Staatsschutzes handelt.³³ Dabei kann es sich auch um Vergehen handeln oder um den Ausspruch einer Freiheitsstrafe von unter einem Jahr.³⁴

Im Hinblick auf den Wahlrechtsausschluss nach §§ 14 und 17 Landeswahlgesetz ist eine verfassungsrechtliche Herleitung nicht erkennbar. Der Wahlrechtsausschluss geht in seiner Intensität weit über die Einschränkung des passiven Wahlrechts bei der Verpflichtung zur Aufstellung einer geschlechterparitätischen hinaus.

IV.1.3.d.

Der § 5 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes legt fest, dass bei der Verteilung der Sitze nur die Parteien, berücksichtigt werden, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen errungen haben.

Durch eine solche Regel wird in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl hinsichtlich des gleichen Erfolgswertes der Stimmen eingegriffen. Das BVerfG vertritt seit seiner Entscheidung aus dem Jahr 1952 den Ansatz, dass die „ursprünglich auf die Mehrheitswahl abgestellten Wahlrechtsgrundsätze (...) notwendig eine abgewandelte Bedeutung im Verhältniswahlssystem“ erhalten³⁵. Insoweit reiche es nicht aus, wenn jede Stimme den gleichen Zählwert habe³⁶, vielmehr gehe es auch darum, dass jede Stimme den gleichen Einfluss hat³⁷. Im Hinblick auf den Erfolgswert seien Differenzierungen möglich³⁸. Konkret in Bezug auf die Sperrklausel argumentierte das BVerfG im Jahr 1952 Ausnahmen „von der Gleichheit des Erfolgswertes (sind) aus besonders zwingenden Gründen zulässig“³⁹. Als ein solcher Grund wird angesehen, dass nach der Wahl „handlungsfähige Organe“ entstehen, also ein Parlament, das „nach seinen Mehrheitsverhältnissen fähig ist, eine Regierung zu bilden und sachliche gesetzgeberische Arbeit zu leisten.“⁴⁰ Eine differenzierende Behandlung der politischen Parteien bei der Zuteilung von Sitzen in der Verhältniswahl sei ein sich aus der Natur der Sache ergebender Grund, weil andernfalls durch die Zersplitterung des Parlaments und ggf. handlungsunfähigen Organen eine „staatspolitische Gefahr“ entstehe⁴¹. Das BVerfG formulierte: „Grundsätzlich ist eine Modifikation der Gleichheit in der Verhältniswahl unter dem Gesichtswinkel einer Bekämpfung der Splitterparteien gerechtfertigt.“⁴² Der Gesetzgeber dürfe eine Differenzierung beim Erfolgswert der Stimmen

³¹ vgl. Morlok in Dreier, GG, Art. 38, Rdn. 7

³² vgl. Roth in Umbach/Clemens, GG, Art. 38, Rdn. 45

³³ vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 24

³⁴ vgl. Strelen in Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 13, Rdn. 8

³⁵ BVerfGE 1, 208; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html>, Rdn. 113

³⁶ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 117

³⁷ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 119 und BVerfGE 121, 266, Rdn. 92

³⁸ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 124

³⁹ BVerfGE 1, 208; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html>

⁴⁰ BVerfGE 1, 208, Rdn. 124

⁴¹ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 127

⁴² BVerfGE 1, 208, Rdn. 137

im Verhältniswahlrecht vornehmen, „soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist.“⁴³

Die Rechtsprechung lässt allerdings völlig unbeachtet, dass auf Empfehlung des Wahlrechtsausschusses des Parlamentarischen Rates die ursprünglich im Grundgesetz vorgesehene Option einer Sperrklausel gestrichen und in das Wahlgesetz zur ersten Bundestagswahl erst nach dem Plenum des Parlamentarischen Rates (der auf ihre Einführung verzichtete) eingefügt wurde.

Die Abwendung der Gefahr der Stimmenzersplitterung und das Ziel staatspolitisch erwünschter Minderheits- und Regierungsverhältnisse oder handlungsfähiger Organe sind allerdings in der Verfassung des Freistaates Thüringen nicht explizit erwähnt, auch im Grundgesetz findet sich keine explizite Erwähnung. Der Verfassungsgesetzgeber hat allerdings in der Verfassung des Freistaates Thüringen mit der Regelung in Artikel 73 (Konstruktives Misstrauensvotum) die aus seiner Sicht nötigen Vorkehrungen getroffen um „handlungsfähige Organe“ zu gewährleisten. In der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages finden sich weitere Regelungen, um den angenommenen Gefahren zu begegnen. So wird die Bildung von Fraktionen an 5% der gesetzlichen Mitglieder des Landtages (§ 8 Abs. 1) und diverse weitere Rechte an den Fraktionsstatus geknüpft (Wahl des/der Präsident*in und ihrer/seiner Stellvertreter*innen - § 2 Abs. 2, Mitgliedschaft im Ältestenrat - § 10 Abs. 1). Der Geschäftsordnungsgeber wäre auch frei, weitere Rechte an den Fraktionsstatus zu knüpfen und so Vorkehrungen gegen ein handlungsunfähiges Parlament zu schaffen.

Inwiefern die Abwehr der Gefahr einer Stimmenzersplitterung mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist, ist hier nicht zu entscheiden. Hier ist lediglich darauf hinzuweisen, dass nicht aus einer expliziten Verfassungsregelung, sondern allein aus einer Herleitung aus der Verfassung eine Einschränkung in die Wahlrechtsgrundsätze begründet wird. Für die Wählenden einer Partei, welche die 5%-Sperrklausel nicht überschreitet, hat die abgegebene Stimme überhaupt keinen Erfolgswert bzw. einen Erfolgswert, der einer Partei zu Gute kommt, welche von den betroffenen Wählenden nicht gewählt wurde. Ein solcher Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze ist eingriffsintensiver als eine Einschränkung des passiven Wahlrechts.

IV.1.3.e.

Der § 29 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes schreibt für Wahlvorschläge von Parteien, die nicht aufgrund eines zurechenbaren Wahlvorschlags mit mindestens einem/einer im Land gewählten Abgeordneten im Deutschen Bundestag oder im Landtag vertreten sind ein Unterschriftenquorum vor. Erst bei Vorliegen des Unterschriftenquorums ist eine Wahlbeteiligung überhaupt möglich.

Eine solche Regelung greift in die Wahlrechtsgrundsätze ein, da insoweit eine Ungleichbehandlung von Kandidierenden vorliegt und Betroffene ohne Erreichung des Unterschriftenquorums von der Wahl ausgeschlossen sind. Auch den Wählenden wird bei

⁴³ BVerfGE 6, 84, Rdn. 28

fehlendem Unterschriftenquorum die Möglichkeit entzogen, eine entsprechende Partei zu wählen.

Das BVerfG hat hinsichtlich des Wahlvorschlagsrechts grundlegend formuliert: „Die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu machen, ist ein Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl.“⁴⁴ In Bezug auf das Unterschriftenquorum wird zur Rechtfertigung auf die Ernsthaftigkeit der Bewerbung abgestellt⁴⁵. In der Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1953 wurde im Hinblick auf das Unterschriftenquorum argumentiert: „Bestimmungen, die darauf abzielen, nur echte politische Parteien und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer zur Wahl zuzulassen sind verfassungsrechtlich unbedenklich. (...) Sie sind von der Rechtsprechung immer als verfassungsrechtlich unbedenklich behandelt worden.“⁴⁶ In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 1954 wird ähnlich argumentiert. Im Hinblick auf die Freiheit der Wahl heißt es: „Das Prinzip der Freiheit bei der Zulassung zur Wahl erleidet also Einschränkungen, weil seine vollständige Durchführung die Gefahr einer Stimmenzersplitterung heraufbeschwören und Mehrheits- und Regierungsbildung erschweren oder unmöglich machen würde.“⁴⁷

Das zentrale Argument ist bei diesem Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze, ähnlich dem Argument zur Sperrklausel (vgl. IV.1.3.d.), die Gefahr der Stimmenzersplitterung und das Ziel staatspolitisch erwünschter Minderheits- und Regierungsverhältnisse. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Sperrklausel verwiesen werden. Ergänzend kann als Argument herangezogen werden, dass mit dem Unterschriftenquorum und der Sperrklausel quasi eine Doppelsicherung geschaffen wird.

IV.1.4.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen stellt einen Eingriff in die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der aber verfassungsrechtlich durch die Regelungen in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen gerechtfertigt ist.

Im Hinblick auf Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen und der Einräumung eines verfassungsrechtlichen Status für Parteien, ist auf diese der staatliche Handlungsauftrag aus der Verfassung mit dem Blick auf Wahlen anwendbar. Die Parteienfreiheit gilt nicht unbeschränkt und kennt bereits wesentliche Einschränkungen.

Mit der Regelung in Art. 21 Abs. 1 GG werden die Parteien als für die politische Willensbildung des Volkes notwendig anerkannt und wird ihnen ein verfassungsrechtlicher Status eingeräumt.⁴⁸ Sie sollen allerdings nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen sein, da der Art. 21 GG alle Parteien erfasst, die Übernahme staatlicher Ämter durch Wahlwerbende von Parteien stets aber eine erfolgreiche Wahl voraussetzt.⁴⁹

Die Parteienfreiheit normiert die Gründungsfreiheit. Dieses schließt aus, dass die Gründung einer Partei einen staatlichen Zulassungsakt voraussetzt⁵⁰. Daneben gibt es auch die

⁴⁴ vgl. BVerfGE 41, 399; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041399.html> Rdn. 48

⁴⁵ vgl. Hahnen in Schreiber, § 20, Rdn. 7

⁴⁶ BVerfGE 3, 19; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv003019.html>, Rdn. 31

⁴⁷ vgl. BVerfGE 3, 383; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv003383.html>, Rdn. 39

⁴⁸ vgl. Sachs-Ipsen, GG, Art. 21, Rdn. 5

⁴⁹ vgl. Sachs-Ipsen, GG, Art. 21, Rdn. 11

⁵⁰ vgl. Sachs-Ipsen, GG, Art. 21, Rdn. 28

Betätigungsfreiheit als Grundrecht der Partei⁵¹, welche die Programmfreiheit, Wettbewerbsfreiheit und Finanzierungsfreiheit sowie alle spezifischen parteipolitischen Betätigungen, die nicht durch andere Grundrechte abgesichert sind, umfasst⁵². Unter die Betätigungsfreiheit der Parteien fallen alle Maßnahmen, die ihre innere Ordnung betreffen, so also auch Organisationsfragen, die interne Meinungs- und Willensbildung und die Programmatik.⁵³

Nach dem Urteil des BVerfG von 1966 zur Parteienfinanzierung sind Einwirkungen auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess von Seiten der gesetzgebenden Körperschaft und von Regierung und Verwaltung „nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können“.⁵⁴ Das BVerfG formulierte: „Zulässig sind danach z.B. die Einwirkungen, die sich aus der verfassungsmäßigen Gestaltung des Wahlrechts auf die Willensbildung des Volkes ergeben können“.⁵⁵

Dies geht einher mit einer besonderen Bedeutung von Parteien für Wahlen. Diese ist vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung anerkannt. „Ein freies Wahlvorschlagsrecht der Wahlberechtigten ist nicht schon dann gewährleistet, wenn die Parteien in der Auswahl ihrer Kandidaten den Anforderungen unterworfen sind, die sie kraft ihrer Autonomie und im Rahmen ihrer - an demokratische Grundsätze gebundenen - inneren Ordnung selbst gesetzt haben. Wahlrechtlich unterliegen sie auch Bindungen, die der Gesetzgeber zur Sicherung des freien Wahlvorschlagsrechts der Stimmberechtigten normiert hat und für deren Einhaltung er eine Kontrolle vorsieht.“⁵⁶

Im Jahr 1982 erklärte das BVerfG, dass die Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen „die ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gestellte, von § 1 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes als >öffentliche< bezeichnete Aufgabe wahr(nehmen), indem sie den eigentlichen Wahlakt als Akt demokratischer Legitimation der das Volk repräsentierenden Organe vorbereiten“.⁵⁷ Und in der grundlegenden Entscheidung des Jahres 1993 wird darauf verwiesen, der § 17 Parteiengesetz schreibe den Parteien eine geheime Abstimmung vor, und „überträgt die weitere Regelung an erster Stelle den Wahlgesetzen, nicht nur den Parteisatzungen“.⁵⁸ Insbesondere aus dieser Entscheidung ergibt sie die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit wahlrechtlicher Regelungen mit Auswirkungen auf die Parteienfreiheit.

Diese Rechtsprechung findet Unterstützung in der Literatur. Bereits im Jahr 1951 ging Leibholz davon aus den Parteien können Vorgaben hinsichtlich der Aufstellung von Kandidaten*innen gemacht werden⁵⁹. Im Hinblick auf die Parteienfreiheit ist Henke der Ansicht das die Parteien „den allgemeinen, für jedermann geltenden Gesetzen“⁶⁰

⁵¹ vgl. a.a.O., Rdn. 30

⁵² vgl. a.a.O., Rdn. 32

⁵³ vgl. BeckOK-Kluth, GG, Art. 21, Rdn. 111

⁵⁴ BVerfGE 20, 56, Rdn. 138; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo20056.html>

⁵⁵ vgl. a.a.O., Rdn. 139

⁵⁶ BVerfGE 89, 243, Rdn. 40; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo89243.html>

⁵⁷ BVerfGE 61, 1, Rdn. 22; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo61001.html>

⁵⁸ BVerfGE 89, 243, Rdn. 40; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo89243.html>

⁵⁹ Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, S. 118 f.

⁶⁰ Henke, Das Recht der politischen Parteien S. 234

unterliegen. Seifert argumentiert, die Erstreckung der wahlrechtlichen Vorgaben an die Listenaufstellung der Parteien seien möglich, „der Gesetzgeber (kann) die innere Ordnung der Parteien nicht nach Belieben reglementieren (...), sondern (darf) nur insoweit in ihre Autonomie eingreifen (...), als ihn die Verfassung dazu ermächtigt.“⁶¹

Vor diesem Hintergrund ergibt sich wenig überraschend, dass die Parteienfreiheit bereits jetzt nicht grenzenlos gewährleistet ist. Zunächst verpflichtet der Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG die Parteien zu einer inneren Ordnung, die demokratischen Grundsätzen entspricht. Schließlich wird in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG eine Verpflichtung zur Rechenschaftslegung im Hinblick auf die Finanzen normiert. Schließlich schränkt das Parteiengesetz die Parteienfreiheit ein, indem es den Parteien konkrete Vorgaben macht, zum Beispiel im Hinblick auf Mindestanforderungen an die innere Organisation.

Ein zentraler Eingriff in die Parteienfreiheit stellt die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 Parteiengesetz dar. Eine Folge des Ausschlusses vom Wahlrecht durch Richterspruch ist nämlich, dass dies auch den Ausschluss einer Mitgliedschaft in einer Partei bedeutet (vgl. § 10 Abs. 1 S. 4 Parteiengesetz). Eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für diese Regelung ist nicht ersichtlich. Da die Parteien nicht allein auf ihre Beteiligung an Wahlen reduziert werden können, sind auch aus der Verfassung selbst hergeleitete Gründe nicht erkennbar. In der Literatur wird von einer zusätzlichen „strafrechtsbegleitenden Sanktion“ gesprochen, für die es „keine funktional zwingende Notwendigkeit“ gibt⁶². Die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 Parteiengesetz kollidiert mit der Betätigungs- und Gründungsfreiheit von Parteien. Mit der Freiheit der Gründung und Betätigung der Parteien ist auch das subjektive Recht auf Beitritt und Verbleib einerseits und Fernbleiben und Austritt andererseits gewährleistet⁶³. Die schon im Hinblick auf die Wahlrechtsausschlüsse nicht überzeugende Begründung der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ als Rechtfertigungsgrund, ist im Hinblick auf die Parteienfreiheit noch weniger überzeugend. Wäre die „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ eine Rechtfertigung, würde sie zum Beispiel dem Grundanliegen der Strafvollzugsgesetze mit dem dort verankerten Anpassungsgrundsatz („Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich angeglichen werden.“) widersprechen. Das Argumentationsmuster „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ bedeutet auch, nach dem § 45 StGB verurteilte Menschen aus der politischen Mitbestimmung auszuschließen.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen sind als verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe in die Parteienfreiheit anwendbar, soweit diese als Wahlvorbereitungsorganisationen auftreten. Bei der Aufstellung von Wahlbewerbenden ist unstreitig, dass die Wahlrechtsgrundsätze gelten. Wenn in Bezug auf Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigung zur Einschränkung der Parteienfreiheit nicht möglich wäre, würde dies einen nicht aufzuhebenden Widerspruch zur Einordnung der Parteien als „Inkorporation“ des Verfassungslebens im Hinblick auf die Wahl bedeuten. „Das Parteiwesen genießt nur deshalb den durch Art. 21 GG vermittelten verfassungsrechtlichen Schutz, weil das Grundgesetz an die Parteien die Erwartung und die Forderung stellt, dass sie mit Hilfe ihrer innerparteilichen Struktur und Organisation die verfassungsrechtlich gebotene effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane anstreben und sichern. Deswegen sind

⁶¹ Seifert, Die politischen Parteien, S. 117

⁶² Wißmann in Kersten/Rixen, Parteiengesetz, § 10, Rdn. 10

⁶³ vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 21, Rdn. 15

Organisation und Struktur der Parteien so auszugestalten, dass die effektive Einflussnahme durch eine repräsentative Spiegelung beider Bevölkerungshälften und ihrer Ansichten und Interessen über die Parteien im Parlament auch real möglich ist.⁶⁴

IV.1.5.

Das Demokratieprinzip im Grundgesetz und in der Verfassung des Freistaates Thüringen stützt ein Paritätsgesetz.

Grundlegend für die Demokratie ist die Gleichheit, d.h. die staatsbürgerliche Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte.⁶⁵ Die formal verstandene demokratische Gleichheit der einzelnen Bürger*innen als wesentliches Merkmal der demokratischen Willensbildung gilt vor allem bei Wahlen und Abstimmungen⁶⁶. Mit dem Demokratieprinzip soll abgesichert werden, dass das Volk als Staatsorgan im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 und 2 GG seine Staatsgewalt ungehindert ausüben kann.

Rein faktisch wird die Ausübung dieser Staatsgewalt aber dadurch relativiert, dass die Wählenden auf die ihnen von den Parteien präsentierten Alternativen beschränkt sind.⁶⁷

Im Grundgesetz wird mit der Entscheidung für die Demokratie „keine abstrakte, von der wirklichen und augenblicklichen Gesellschaft abgelöste Doktrin (...), sondern eine konkrete Ordnung heutiger geschichtlicher Wirklichkeit“⁶⁸ normiert. Diese konkrete Ordnung „kann nicht von einem einheitlichen Volkswillen ausgehen, sondern nur von ihren realen Grundvoraussetzungen: der Unterschiedlichkeit und Gegensätzlichkeit der Meinungen, Interessen, Willensrichtungen und Bestrebungen und damit der Existenz von Konflikten innerhalb des Volkes. Von hier aus fingiert der Satz, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, nicht eine Willenseinheit des Volkes, sondern er setzt jene Vielfalt und Gegensätzlichkeit voraus, die stets erneut die Herstellung politischer Einheit als Bedingung der Entstehung und des Wirkens staatlicher Gewalt notwendig macht. Der politische Prozess, in dem dies geschieht soll nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG als eine freier und offener Prozess Sache des ganzen Volkes sein, nicht nur einer >staatstragenden< Schicht, mag sie die Mehrheit oder nur eine Minderheit des Volkes umfassen: alle Angehörigen des Volkes sind politisch gleichberechtigt; alle sollen die real gleichen Chancen haben, sich in organisiertem Zusammenwirken nach den Regeln der Verfassung durchzusetzen (...).“⁶⁹

Diese real gleichen Chancen, darauf weisen die bereits benannten Fakten hin, gibt es derzeit für Frauen nicht. Die Wahl ist neben den Möglichkeiten der direkten Demokratie nach Art. 81 ff. der Verfassung des Freistaates Thüringen ein Akt, mit dem der politische Wille der Bevölkerung unmittelbar in staatliche Macht, in Form der Wahl von Abgeordneten, umgesetzt wird.⁷⁰ Mit der Wahl wird der Legitimations-, Kurations-, Repräsentations-, Teilhabe- und Kommunikationsfunktion des Wahlaktes Rechnung getragen.⁷¹ Die Repräsentationsfunktion von Wahlen wird darin gesehen, dass mit ihr Meinungen und

⁶⁴ Laskowski, STREIT 2/2015, S. 56

⁶⁵ vgl. Grzeszick in Maunz-Dürig, GG, Art. 20, Rdn. 35

⁶⁶ vgl. a.a.O., Rdn. 37

⁶⁷ vgl. Ebsen, Verbindliche Quotenregelungen für Frauen und Männer in Parteistatuten, S. 31 104 Hesse, Grundzüge, § 5, Rdn. 133

⁶⁸ Hesse, Grundzüge, § 5, Rdn. 133

⁶⁹ a.a.O.

⁷⁰ vgl. Meyer in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 45, Rdn. 1 107 vgl. Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, S. 84

⁷¹ vgl. Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, S. 84

Interessen der Wahlbevölkerung ihren Ausdruck finden und dies zu einer Transformation politischer Einstellungen in politische Macht beiträgt.⁷² Das Parlament repräsentiere die Bürger*innen „in ihrer pluralistischen Vielfalt und ermöglicht auf diese Weise deren Teilhabe an der politischen Willensbildung“.⁷³

Der in Artikel 53 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen beschriebene Demokratiebegriff enthält im Kern zwei Aspekte von Repräsentation. Zum einen die sog. „inhaltliche“ Repräsentation. Dabei geht es um die Frage, welche Rolle die Repräsentanten bei der Willensbildung spielen. Auf der anderen Seite steht der deskriptive Aspekt das „ganzen Volkes“ zu vertreten, also die Frage wie das gesamte Volk im Repräsentativorgan abgebildet ist. Repräsentation im inhaltlichen Sinne komme dadurch zustande, dass „das Handeln der Leistungsorgane so beschaffen ist, dass die Einzelnen und die Bürger insgesamt (das Volk) in diesem Handeln sich wiederfinden können, in ihren unterschiedlichen Auffassungen ebenso wie in dem, was sie gemeinsam für richtig halten und wollen.“⁷⁴ Aus dieser Sichtweise ergibt sich zumindest kein Ausschluss des Gebots geschlechterquotierte Listen aufzustellen und ggf. geschlechterquotierte Wahlkreise zu bilden. Es kann sogar argumentiert werden, dass erst ein solcher Vorschlag die komplette Sichtweise der Repräsentierten durch die Repräsentanten*innen abbildet.

Neben dieser „inhaltlichen Repräsentation“ ist in Art. 53 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen auch verankert, dass die Abgeordneten Vertreter*innen des ganzen Volkes sind. Hier findet sich der deskriptive Repräsentationsaspekt. Es wird vertreten, dass dieser deskriptive Repräsentationseffekt verlange, ein Abbild der Bevölkerung darzustellen. Die implizierte Idee dieses Konzepts ist die von einem „pluralistischen Parlament, das alle Gruppen der Gesellschaft widerspiegelt und die Gesellschaft im Kleinen abbildet“⁷⁵. Konkreter: „In der deskriptiven Repräsentation dienen Aussehen, Biografie und Habitus des Repräsentanten zur Darstellung der Repräsentierten, wie etwa eine Frau als Repräsentantin der Frauen, Arbeiter als Repräsentanten von Arbeitern oder Schwarze als Repräsentanten von Schwarzen“.⁷⁶ Däubler weist darauf hin, dass die Bedeutung deskriptiver Repräsentation davon abhängt, inwieweit sie zur substantziellen Repräsentation beiträgt, also der Vertretung von Gruppeninteressen im parlamentarischen Handeln. „Gruppenmitglieder treten theoretisch eher für deren Belange ein, da sie im selben Kontext sozialisiert sind und auf einen ähnlichen Erfahrungsschatz zurückgreifen können. Außerdem sollte der Informationsfluss zwischen Gruppenmitgliedern und ihren Vertretern leichter sein, wenn der/die Repräsentant*in selbst der Gruppe angehört. Deskriptive Repräsentanz muss nicht zwangsläufig zu besserer substantieller Repräsentation führen; empirische Studien finden aber in vielen Fällen positive Effekte.“⁷⁷ Eulers weist darauf hin, dass soweit die Forderung als eine nach „Vertretung des natürlichen Volkes“ verstanden wird, „die gesellschaftlichen Gruppen und mit ihnen Frauen, sofern sie als eine solche zu kennzeichnen wären, repräsentiert werden“ müssten. Ein festgestelltes Repräsentationsdefizit von Frauen im Parlament wäre dann ein „rechtlich bedeutsames Repräsentationsdefizit“⁷⁸.

Der deskriptive Repräsentationseffekt ergänzt den inhaltlichen Repräsentationseffekt. Nur bei einer deskriptiven Repräsentanz relevanter Bevölkerungsteile kann auch deren

⁷² vgl. Vogel/Nohlen, Schultze, Wahlen in Deutschland, S. 11

⁷³ Kotzur in Bonner Kommentar, GG, Vorbem. Art. 38, Rdn. 49

⁷⁴ Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, S. 29

⁷⁵ Diehl, Das Symbolische, das Imaginäre und die Demokratie, S. 55

⁷⁶ a.a.O.

⁷⁷ Däubler, ZParl 2017, S. 144

⁷⁸ Eulers, S. 67

Sichtweise in die Aushandlung des gemeinsamen Willens einbezogen werden und somit dessen Legitimationsbasis erweitern. Die geringe Repräsentation von Frauen bringe eine mangelnde demokratische Legitimation getroffener Entscheidungen mit sich, so Lösch.⁷⁹ Das lasse sich aus einem Blick auf die Erkenntnisse der Politikwissenschaft, nach der „die Qualität politischer Entscheidungen nicht zuletzt vom Vorverständnis und den Präferenzen der an der Entscheidung –Gesetzgebung- Beteiligten abhängt“⁸⁰ schlussfolgern. Zu den wesentlichen Rahmenbedingungen der Repräsentation zähle die Sicherung des Zusammenhangs zwischen Repräsentierten und Repräsentanten und dies verlange die „Offenheit des Zugangs zum Wettbewerb“⁸¹.

Eine solche Offenheit des Zugangs zum Wettbewerb ist durch die strukturelle Diskriminierung von Frauen derzeit nicht gegeben. Ein Paritätsgesetz würde diesen Zugang deutlich verbessern. Eine Verpflichtung zu einer geschlechterquotierten Liste würde einen Beitrag zu angemessener Repräsentanz leisten, weil der Geschlechterblick in die Meinungsfindung mit einfließen würde. Argumente dahingehend, dass ein solcher Ansatz ein Türöffner für weitere Quoten sei, vernachlässigen, dass für diese ein Verfassungsauftrag analog dem des Art. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen nicht existiert.

IV.1.6.

Die zentrale Rechtfertigungsnorm für Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen. Nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG fordert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Schon die Formulierung „wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“ im GG stellt einen Handlungsauftrag des Staates dar. Der Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen untermauert diesen Handlungsauftrag, in dem er das Land verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männer in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.

Auf den ersten Blick besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Freistaats Thüringen und Art. 2 Abs. 3 Verfassung des Freistaats Thüringen, denn wenn eine Verpflichtung zur Gleichstellung durch wirksame Maßnahmen besteht, andererseits aber niemand wegen des Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf, ist ein Widerspruch gegeben. Dieser Widerspruch ist leicht auflösbar. Insofern besteht nämlich die gleiche Konfliktlage wie bei Artikel 3 Grundgesetz.

Die Aufnahme des Geschlechts in Art. 3 Abs. 3 GG basiert auf einem Antrag der SPD-Fraktion im Parlamentarischen Rat mit der Argumentation, dass „die Frau nicht deswegen weil sie Frau ist, benachteiligt werden darf“⁸². Noch im Dezember 1948 wurde der Antrag „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ in die Verfassung aufzunehmen mit 9 zu 11 Stimmen abgelehnt.⁸³ Im Januar 1949 argumentierte die Abgeordnete Selbert: „Wenn wir unter Anerkennung der Gleichwertigkeit der Frau zu dem weiteren Schritt, nämlich dem der

⁷⁹ Lösch, Gendergerechte Demokratie, S. 22

⁸⁰ a.a.O.

⁸¹ vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 3

⁸² Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 5/I, Nr. 7, S. 145

⁸³ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/I, Nr. 17, S. 517

Gleichberechtigung, kommen, dann sollen eben alle Gesetze und Bestimmungen, die diesem Grundsatz der Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung entgegenstehen, geändert und dem Grundsatz eingeordnet werden.“⁸⁴ Am Ende wurde der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ einstimmig angenommen.⁸⁵ Mithin ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG im Parlamentarischen Rat, dass es sowohl bei Absatz 3 als auch bei Absatz 2 darum ging zu verhindern, dass Frauen benachteiligt werden. Die Intentionen des historischen Verfassungsgebers würden ins Gegenteil verkehrt, wenn nun der Absatz 3 zu Lasten eines Gleichberechtigungsgebotes für Frauen ausgelegt wird.

Bereits in den 1980er Jahren entwickelte das BVerfG im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG eine Rechtsprechung in Richtung eines Gleichberechtigungsgebotes und Diskriminierungsverbotes. In seiner grundlegenden Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot aus dem Jahr 1992 entschied es, es existiert ein Fördergebot mit Nachteilsausgleich: „Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.“⁸⁶

Nach der Grundgesetznovelle von 1994 wurde die Rechtsprechung des BVerfG noch eindeutiger.

Mit der Grundgesetznovelle vom 27.10.1994⁸⁷ wurde Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG in das GG eingefügt. Die Änderung entsprach der Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK).⁸⁸ Die GVK hatte die Erweiterung des Art. 3 Abs. 2 GG ausdrücklich unter dem Punkt Grundrechte behandelt.⁸⁹ Die GVK nahm in der Begründung des Vorschlages Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Nachtarbeitsverbot.⁹⁰ In der Begründung zur Erweiterung des Art. 3 Abs. 2 GG verwies die GVK darauf, dass die Garantie allein normativer Gleichheit naturgemäß keine faktische Gleichberechtigung bewirken könne, vielmehr seien auch heute noch Benachteiligungen von Frauen festzustellen.⁹¹ Die GVK wollte durch die Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG ein Staatsziel normieren, „durch das die zuständigen staatlichen Organe angehalten werden, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu ergreifen. Dabei geht es nicht nur darum, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile an die Geschlechtszugehörigkeit knüpfen, sondern darum, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen auch real anzugleichen.“⁹² Im Januar 1994 brachten die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag ein.⁹³ Der Artikel 1 Nr. 1 dieses Gesetzentwurfes enthielt die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 in der von der GVK vorgeschlagenen Fassung.⁹⁴ In der Gesetzesbegründung wird explizit auf eine „Verpflichtung des Staates“ zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zur Beseitigung bestehender Nachteile

⁸⁴ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 42, S. 1314

⁸⁵ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 42, S. 1323

⁸⁶ BVerfGE 85, 191 (206f.)

⁸⁷ vgl. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/084/1208423.pdf>

⁸⁸ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 15

⁸⁹ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 49

⁹⁰ vgl. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 49

⁹¹ vgl. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 49

⁹² a.a.O., S. 50

⁹³ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633

⁹⁴ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633

verwiesen.⁹⁵ In der Einzelbegründung wird sogar von einem „verbindlichen Förderauftrag“⁹⁶ gesprochen. Im Hinblick auf den zweiten Halbsatz des Satzes 2 wurde formuliert: „Mit dem Auftrag zur Nachteilsbeseitigung wird der Auftrag aus dem ersten Halbsatz weiter verstärkt. Das Ziel des staatlichen Handelns besteht in der Beseitigung eines bestehenden Nachteils selbst.“⁹⁷

Nach dieser Entscheidung präzisierte das BVerfG seine Rechtsprechung zu Art. 3 GG. Es formulierte im Jahr 1995 ausdrücklich ein Gleichstellungsgebot. „Art. 3 II GG enthält daneben keine weitergehenden oder speziellen Anforderungen. Sein über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 III GG hinausreichender Regelungsgehalt besteht darin, dass er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt (...). Das ist inzwischen durch die Anfügung von Satz 2 in Art. 3 II GG ausdrücklich klargestellt worden. Fehlt es an zwingenden Gründen für eine Ungleichbehandlung, lässt sich diese nur noch im Wege einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht legitimieren (...). Insoweit kommt vor allem das erwähnte Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 II GG in Betracht, das den Gesetzgeber berechtigt, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen (...).“⁹⁸

Im Hinblick auf die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verbundene grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist zusätzlich auf die Entscheidung des Bayrischen Verfassungsgerichtshof besonders hinzuweisen. Im Hinblick auf den mit Art. 3 Abs. 3 GG wortgleichen Art. 118 Abs. 2 der Bayrischen Verfassung formulierte er im Jahr 2018: „Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV räumt dem Gesetzgeber hinsichtlich des Förderauftrags zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern einen weiten Gestaltungsspielraum ein.“⁹⁹

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen ist auch im Bereich des Wahlrechts anwendbar. Soweit vertreten wird, der Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG berechtige nicht „in die verfassungsrechtlichen Grundsätze des demokratischen Wahlrechts einzugreifen. Dies war –das ist im Prinzip eines der Hauptargumente, auf das wir uns stützen müssen- bei der damaligen Änderung des Grundgesetzes nicht intendiert“¹⁰⁰, ist dem entgegenzuhalten, dass Frau Peschel-Gutzeit darauf verwiesen hat, dass die Umsetzung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen der GVK tatsächlich Diskussionspunkt war, allerdings nicht in den Protokollen auftaucht¹⁰¹.

Das Argument, im Wahlrecht scheide eine Berufung auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus, dies gelte erst recht für den Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, denn der Wortlaut der Regelung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gäbe nichts dafür her, dass zur Förderung der Durchsetzung der Gleichberechtigung vom Unterscheidungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG abgewichen werden dürfe¹⁰², kann nicht erklären, welche eigenständige Bedeutung die

⁹⁵ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633, S. 5/6

⁹⁶ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633, S. 6

⁹⁷ a.a.O.

⁹⁸ BVerfGE 92, 109; Beschluss vom 24. Januar 1995, 1BVL 18/93

⁹⁹ BayVerfGH, a.a.O.; Leitsatz 2 b

¹⁰⁰ vgl. http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Plp/15_0044_19072012.pdf

¹⁰¹ vgl. djbZ 3/2014, S. 104

¹⁰² vgl. <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>

Einführung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hat, wenn sie ein Abweichen von Art. 3 Abs. 1 GG untersagt. Das Argument übersieht, dass sowohl Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und noch mehr Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen als Handlungsauftrag zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter anzusehen ist. Wie dieser ohne Abweichung von Art. 3 Abs. 1 GG umgesetzt werden soll, ist nicht erklärbar. Auch die Argumentation, das BVerfG habe eine Berufung auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Wahlrecht ausgeschlossen und deswegen müsse dies auch für den Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gelten, ist widerlegbar. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 formuliert das BVerfG, es herrsche nunmehr Einigkeit „darüber, dass die Wahlrechtsgleichheit als solche keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegt und es zur –erforderlichen– Rechtfertigung von Differenzierungen keines Rückgriffs auf den allgemeinen Gleichheitssatz bedarf“.¹⁰³ Hier wird gerade eine Differenzierung erlaubt und lediglich darauf verwiesen, dass es zu deren Begründbarkeit keines Verweises auf den allgemeinen Gleichheitssatz bedarf. Daraus aber zu schlussfolgern, dass eine Rechtfertigung in die Wahlrechtsgrundsätze über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht möglich sei, verkennt die Dimension des Verfassungsauftrages des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Landesverfassung Thüringen.

Der BayVerfGH hat im Hinblick auf eine Popularklage zur Verpflichtung eines Paritätsgesetzes im Jahr 2018 unter Randnummer 133 geurteilt: „Es genügt festzuhalten, dass Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV zwar im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann, daraus aber in aller Regel nur ein Recht, keine Pflicht zu einer solchen Regelung erwachsen kann.“¹⁰⁴

Mithin sah der BayVerfGH nicht nur eine Anwendbarkeit der Regelung des wortidentischen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Wahlrecht, sondern auch eine Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquoten.

IV.1.7.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist geeignet, erforderlich und angemessen.

In Ergänzung zu den Ausführungen unter IV.1.3. kann hier darauf hingewiesen werden, dass in der juristischen Literatur teilweise bestritten wird, dass überhaupt ein Eingriff vorliegt. Gegen einen Eingriff spricht danach, dass das aktive und passive Wahlrecht mit dem Vorschlag nicht grundsätzlich entzogen wird, sondern lediglich im Hinblick auf die Bewerbung auf einen konkreten Listenplatz eingeschränkt wird. Ebsen ist der Ansicht, eine verbindliche Quotierung von Wahlvorschlagslisten berühre die passive Allgemeinheit der Wahl nicht, da bei einem solchen Vorschlag „nicht die prinzipielle Wählbarkeit von Männern und Frauen“ betroffen ist, sondern nur deren konkrete Wählbarkeit in bestimmten Konstellationen“¹⁰⁵. Eulers argumentiert, die passive Wahlrechtsgleichheit in ihrem tatsächlichen Garantiegehalt gewährleiste keine Zugangsgarantie auf den einzelnen Listenplatz, sondern die gleiche Zugangsmöglichkeit zum Parlament.¹⁰⁶

Selbst wenn dieser Auffassung nicht gefolgt wird, sind die mit der grundsätzlichen Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen verbunden Einschränkungen gerechtfertigt.

¹⁰³ http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1998/07/rs19980716_2bvr195395.html, Rdn. 49

¹⁰⁴ Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofes, a.a.O., Rdn. 133

¹⁰⁵ vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 555

¹⁰⁶ vgl. Eulers, Frauen im Wahlrecht, S. 128

Die Geeignetheit des Eingriffs liegt auf der Hand. Geeignetheit setzt voraus, dass mit dem Eingriff das Ziel erreicht werden kann. Durch die Verpflichtung eine geschlechterquotierte Liste aufzustellen, wird für das Wahlverfahren bei der Listenwahl die Chancengleichheit für Männer und Frauen hergestellt. Die Wählenden haben die Möglichkeit aus Bewerber*innen mit einem Geschlechteranteil von 50:50 auszuwählen. Den durch strukturelle Diskriminierung bestehenden Nachteilen für Frauen bei der Aufstellung von Bewerber*innen wird durch die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterquotierter Liste entgegengewirkt.

Es ist auch Erforderlichkeit gegeben. Diese liegt vor, wenn kein anderes, gleich wirksames Mittel gegeben ist. Die bereits angeführten Zahlen zur Zusammensetzung des Landtages und der Anzahl der weiblichen Bewerberinnen machen deutlich, dass es weder eine kontinuierliche Steigerung des weiblichen Anteils gibt noch das Selbstverpflichtungen zu einer Chancengleichheit führen. Hinzu kommt, dass eine Selbstverpflichtung nur in einigen Parteien vorgenommen wurde.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch angemessen. Bei einer Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter der Wahlrechtsgrundsätze und Parteienfreiheit auf der einen Seite und der Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz sowie Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen auf der anderen Seite überwiegt angesichts der im Vergleich zu anderen Eingriffen niedrigen Eingriffsintensität in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen als Erfüllung des Handlungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 S. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen. Vorhandene Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit sind eingriffsintensiver und finden teilweise keine oder keine explizite Rechtfertigung in der Verfassung Thüringens oder dem Grundgesetz.

IV.2. § 29 Abs. 5 Sätze 2 bis 4 (Ausnahmeregelungen bei fehlenden Wahlbewerbenden)

Für die Notwendigkeit dieser Ausnahmeregelung findet sich im Gesetzentwurf kein Anhaltspunkt. In der Begründung wird lediglich auf eine „mangelnder Realisierbarkeit“ verwiesen, ohne auch nur im Ansatz zu begründen, worauf sich diese Annahme stützt.

Aus der bisherigen europäischen Praxis mit Paritätsgesetzen und aus der der Praxis der Parteien, die sich innerparteiliche zu einer Geschlechterquote verpflichtet haben, lässt sich die Annahme jedenfalls nicht belegen.

Damit kollidiert die Norm aber mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrecht. Dieses hat in ständiger Rechtsprechung explizit ausgeführt, dass der Gesetzgeber sich im Bereich des Wahlrechts bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierte Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat¹⁰⁷.

¹⁰⁷ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rdn. 46; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvco06214.html

Die Ausnahmeregelung konterkariert aber auch das Ansinnen der grundsätzlichen Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen, da mit der Ausnahmeregelung die Notwendigkeit der Fördermaßnahme des Satzes 1 entfällt. Es sind für die Parteien schon keine Anstrengungen mehr erforderlich, um ihren Frauenanteil zu erhöhen. Im Gegenteil. Durch die Regelung in Satz 4, nach der auf der eingereichten Liste das in der Minderheit befindliche Geschlecht mindestens entsprechend seines zahlenmäßigen Verhältnisses auf der Liste vertreten sein muss, wird der existierende Zustand perpetuiert. Der strukturellen Diskriminierung von Frauen in Parteien und Politik kann so nicht begegnet werden.

In Anlehnung an den § 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz wird von mittelbarer Diskriminierung gesprochen, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen zum Beispiel wegen des Geschlechts benachteiligen. Der eher im soziologischen Bereich anzutreffende Begriff der strukturellen Diskriminierung meint die Benachteiligung einzelner Gruppen, die in der Organisation der Gesellschaft begründet liegt¹⁰⁸. Der Anteil von Frauen in den im Bundestag vertretenen Parteien erreicht in keiner Partei die 40%-Marke, obwohl Frauen in Deutschland mehr als die Hälfte der Bevölkerung stellen¹⁰⁹. Im Jahr 2017 betrug der Frauenanteil in der CDU 26%, in der SPD 32%, in der FDP 23%, in der AfD 16%, in der Partei DIE LINKE 37%, bei den Grünen 39% und in der CSU 20%.¹¹⁰ Daraus ergibt sich zunächst einmal, dass Parteien offensichtlich nicht den Anteil der weiblichen Bevölkerung in ihrer Mitgliedschaft widerspiegeln, gleichzeitig aber die Institutionen sind, aus denen auch in Thüringen Frauen in das Landesparlament gelangen. In der Wissenschaft wird zur Erklärung des politischen Partizipationsverhalten von Frauen auf das magische Dreieck verwiesen. Demnach gibt es 3 Faktoren: Sozio-ökonomische Faktoren (Bildung, Erwerbsarbeit, Einkommen, Zivilstand), institutionelle Faktoren (Regierungs-, Partei- und Wahlsystem, System der Interessenvermittlung, Karrieremuster, Nominationspraktiken) und Politische Kultur/Sozialisation (Werte, Einstellungen, Normen über Politik und politisches Verhalten, Geschlechterstereotypen, exkludierende Verhaltensweisen, Handlungsorientierungen).¹¹¹ Die strukturelle Diskriminierung von Frauen, so die Wissenschaft, zeige sich an der Diskrepanz zwischen Bevölkerungsanteil von Frauen und Mitgliedschaft in Parteien. Es heißt dort, dass „institutionelle, sozialstrukturelle und kulturelle Faktoren die politische Repräsentanz von Frauen beeinflussen“¹¹². Die Tatsache, dass im Vergleich zu den Wahlberechtigten weniger Frauen Parteimitglieder sind, und im Vergleich zu den Parteimitgliedern weniger Frauen Kandidierende, und im Vergleich zu den Kandidierenden weniger Frauen Abgeordnete begründete bereits im Jahr 1956 Bremme unter anderem mit der Tatsache, dass die Möglichkeit für Frauen, sich in Parteien zu engagieren, 50 Jahre später einsetzte und deshalb die Frauen auf männlich vorgeprägte Organisationsstrukturen stießen.¹¹³ Das preußische Vereinsgesetz von 1850, von den meisten deutschen Staaten weitgehend übernommen, galt bis 1908 und beinhaltete ein Verbot für Frauen, politischen Vereinen beizutreten oder auch nur an politischen

¹⁰⁸ vgl. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/diskriminierungsverbot/konzept/formen/>, abgerufen am 12.08.2018

¹⁰⁹ vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161868/umfrage/entwicklung-der-gesamtbevoelkerung-nach-geschlecht-seit-1995/>, abgerufen am 12.08.2018

¹¹⁰ vgl. Niedermeyer, Soziale Zusammensetzung; <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/140358/soziale-zusammensetzung>

¹¹¹ vgl. Fuchs, Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 240

¹¹² Hoecker, ZParl 2011, S. 58 f.

¹¹³ vgl. Bremme, Die politische Rolle der Frau in Deutschland, S. 219

Versammlungen teilzunehmen¹¹⁴. Parteien in Deutschland wurden bereits Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet. Es liegt auf der Hand, dass sich wichtige Spielregeln von Parteien herausbildeten, als Frauen die Betätigung in Parteien untersagt war. Zu diesen –bis heute existierenden– Spielregeln gehören ausweislich mit männlichen Politikern geführten Interviews: kämpferisches Verhalten (mit anschließendem gemeinsamen Bier), machstrategisches Verhalten, Selbstdarstellung, Rationalität und Abstraktion von konkreten Bedürfnissen/Problemen und weitgehende Befreiung von Hausarbeit und Kindererziehung zur Absicherung ständiger Präsenz.¹¹⁵ Die benannten Spielregeln weisen „eine große Nähe zu Werten und Verhaltensweisen auf, die in unserer Kultur mit Männlichkeit verbunden sind“¹¹⁶. Zu den Erfahrungen von Frauen in der Politik zählt, dass sie als nicht ausreichend „politikfähig“ angesehen, sie belehrt und ihre inhaltliche Arbeit nachgeprüft wird ebenso, wie das Überhören ihrer Redebeiträge.¹¹⁷ Die Politik in ihrer institutionalisierten Form Partei bietet „Frauen kaum geeignete Voraussetzungen für ihr politisches Engagement“¹¹⁸. Sitzungszeiten von Gremien, Parteiversammlungen, Arbeitskreisen und Parlamentssitzungen sind beispielsweise nicht auf Öffnungs- und Schließzeiten von Kindergärten, Schulen oder Geschäften abgestimmt.¹¹⁹ Auch der häufig nach Sitzungen obligatorische Kneipenbesuch¹²⁰ wird als Erschwernis der Partizipation wahrgenommen. Die zeitliche Struktur von Politik erweckt den Anschein, „als ob kein Parteimitglied neben beruflicher und politischer Tätigkeit auch noch Familienaufgaben zu erfüllen hätte“¹²¹. Schließlich ist auf die „jahrtausendealten Tradition der Trennung des Öffentlichen und Politischen von einer privaten Sphäre und der entsprechenden kulturell-ideologischen Imagination des Weiblichen“, die als „kollektive Bilder und Phantasien wirkungsmächtig sind“ und das Selbstbild von Frauen beeinflussen, hinzuweisen. „Für Frauen ist der Schritt aus dem Haus immer –zumindest potentiell– verbunden mit einer Diskriminierung ihrer –weiblichen– Fähigkeiten als Mutter, Ehepartnerin und Hausfrau“¹²². Frauen, die sich politisch engagieren, stehen also vor einem Dilemma: Soweit sie ihre familiären Aufgaben genauso wichtig nehmen wie ihre Parteiaktivitäten, wird ihre Ernsthaftigkeit des politischen Engagements in Zweifel gestellt. Gewichtet sie die Parteiaktivität höher, kommt der Vorwurf die Familie zu vernachlässigen.¹²³ Es gilt mittlerweile als erwiesen, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil in der Politik und den vorherrschenden Geschlechterrollen und Wertvorstellungen gibt.¹²⁴ Die strukturelle Diskriminierung lässt sich auch mit dem gängigen „Karrieremuster“ belegen. Zu diesem gehört die Arbeit in lokalen Führungsgremien über einen längeren Zeitraum, um sich eine Hausmacht aufzubauen. Dies verlangt die Möglichkeit „abwesend“ zu sein, entweder am Feierabend und an Wochenenden, später auch am Tag.¹²⁵ Zu den wesentlichen Voraussetzungen für eine Nominierung gehören die „längere Bewährung als aktives Parteimitglied bzw. Abgeordnete/r sowie die Verankerung in einer partei-internen

¹¹⁴ vgl. Müller in Rohner/Beerheide, 100 Jahre Frauenwahlrecht, S. 32

¹¹⁵ vgl. Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 409

¹¹⁶ Schöler-Macher, Elite ohne Frauen., S. 413

¹¹⁷ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 101

¹¹⁸ Hoecker, APuZ 2008, S. 10 ff.

¹¹⁹ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 110

¹²⁰ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 111

¹²¹ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 110

¹²² Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 98 ff.

¹²³ vgl. Hoecker, ZParl 1986, S. 74

¹²⁴ Fuchs, Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 241

¹²⁵ so Hoecker, APuZ 2008, S. 50 ff.

Hausmacht¹²⁶. Alternativ dazu kann auch eine Verbandskarriere angestrebt und von dieser in eine Parteikarriere gewechselt werden¹²⁷. Es liegt auf der Hand, dass sich Karrieremuster primär an männlichen Biografien orientieren. Insbesondere jungen Frauen mit Kindern ist die Option der Abkömmlichkeit kaum oder nur unter erschwerten Bedingungen und meist mit finanziellem Mehraufwand möglich. „Nicht die unbezahlte Tätigkeit als Hausfrau und Mutter, sondern die Ausübung insbesondere höherer beruflicher Positionen führt zum Erwerb von Kompetenzen und auch Beziehungen, die in der Politik als unverzichtbar gelten“¹²⁸. Bereits 1985 war feststellbar, dass gemessen am Bevölkerungsanteil und an der Mitgliederstärke von Frauen in Parteien diese in Parlamenten unterrepräsentiert sind und die hohen Zuwächse an weiblichen Mitgliedern in Parteien in den 70er Jahren zu keinem entsprechenden Anstieg der parlamentarischen Vertretung von Frauen gesorgt haben.¹²⁹ Die Bereitschaft zur Kandidatur stieg in der alten Bundesrepublik seit 1972, Frauen stellten 1987 ein Viertel aller Kandidierenden bei der Bundestagswahl.¹³⁰ Frauen wurden auf hinteren und damit unsicheren Listenplätzen aufgestellt und nur ausnahmsweise in Wahlkreisen nominiert.¹³¹ Zusammenfassend kann formuliert werden: „Frauen in der Politik machen in der täglichen Konfrontation mit männlich geprägten Strukturen und mit einer Dominanz von Männern Erfahrungen, die sie >als Frauen<, als Angehörige desselben Geschlechts, machen - also unabhängig von ihrer je spezifischen Schicht- oder Generationszugehörigkeit (...). Diese Erfahrungen, die Frauen also strukturell als Gleiche betreffen und sie von ihren männlichen Kollegen daher unterscheiden, sind Erfahrungen der Abweichung vom Normalfall, es sind Erfahrungen des Nicht-eigentlich-Dazugehörens- der Fremdheit also.“¹³²

All diesen Symptomen kann nicht begegnet werden, wenn Ausnahmeregelungen die mit der Regelung in § 29 Abs. 5 Satz Landeswahlgesetz verbundene Förderungsabsicht unterlaufen. Es empfiehlt sich aus verfassungsrechtlichen Gründen die Ausnahmeregelungen zu streichen.

IV.3. (§ 29 Abs. 5 Sätze 5 und 6 (Ausnahmeregelung für „diverse“ Personen))

Die Regelung in § 29 Abs. 5 Sätze 5 und 6 verletzen den Grundsatz der Chancengleichheit im Wahlrecht. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zu Personen, die dauerhaft nicht einem Geschlecht zugeordnet werden können, wäre eine Regelung angemessener, nach der betroffene Personen ausschließlich für die Dauer der Aufstellungsversammlung entscheiden, ob sie auf der weiblichen oder männlichen Liste kandidieren wollen.

Mit der Regelung würden Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind einen Vorteil zu Lasten von Bewerber*innen die als weiblich oder männlich im Personenstandsregister registriert sind dergestalt haben, dass sie auf allen Listenplätzen kandidieren können. Dies Verletzt den Grundsatz der gleichen Wahl der Mitbewerbenden.

¹²⁶ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 105

¹²⁷ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 107

¹²⁸ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 23

¹²⁹ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 88

¹³⁰ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 89

¹³¹ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 89

¹³² Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 406

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl besagt wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip, dass jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss¹³³. Historisch betrachtet liegt der Grund für die Gleichheit der Wahl in der politischen Gleichheit aller Bürger*innen.¹³⁴ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erfasst den gesamten Wahlvorgang, von der Aufstellung der Bewerber*innen über die Stimmabgabe bis zur Zuteilung der Abgeordnetensitze¹³⁵.

Auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gilt nicht unbeschränkt. Für die Ungleichbehandlung liegt in diesem Fall aber keine Rechtfertigung vor, weil insoweit in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Oktober 2017¹³⁶ die Rede von Personen ist, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen. Bei einem Vorschlag, bei dem Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind sich für die Dauer der Aufstellungsversammlung entscheiden müssen, ob sie auf der weiblichen oder männlichen Liste kandidieren, liegt gerade keine „dauerhafte“ Zuordnung vor. Unmittelbar nach der Aufstellungsversammlung werden die Personen als „divers“ geführt und können selbstverständlich bei einer nächsten Wahlaufstellung auf der jeweils anderen Liste kandidieren.

Es ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass es sich bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes um eine Entscheidung in einem Fall handelt, bei dem bei der betroffenen Person ein atypischer Chromosomensatz vorlag¹³⁷. Das Bundesverfassungsgericht spricht in seiner Entscheidung konsequent von „nicht zugeordnet werden können“ und nicht von „sich nicht zuordnen“ können.

IV.4. (§ 29 Abs. 5 Satz 7 (Ausnahmeregelungen für Parteien eines Geschlechts))

Die Regelung lässt offen, was konkret gemeint ist. Dies um so mehr, als in Gesetzestext und Begründung im Hinblick auf den zentralen Anknüpfungspunkt des programmatischen Grundsatzes eine Differenz besteht. Während es im Gesetzestext heißt „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen“ wird in der Begründung von „überwiegend und ausschließlich“ gesprochen. Diese Differenz muss im Gesetzesverfahren zwingend behoben werden, weil andernfalls das Prinzip der Normenklarheit verletzt ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Begriff des programmatischen Grundsatzes nicht klar definiert ist. Vermutlich ist hier eine Anlehnung an § 10 Abs. 4 Parteiengesetz gemeint. Der § 10 Abs. 4 Parteiengesetz regelt den Parteiausschluss. Im Rahmen des § 10 Abs. 4 Parteiengesetz „sind damit inhaltlich-programmatische Positionen (gemeint), gegen die (nur) in der Weise verstoßen werden kann, dass ein Parteimitglied bekundet, die betreffenden Grundsätze nicht zu teilen oder gar abzulehnen“¹³⁸. Sollte die Ausnahmeregelung beibehalten werden, wäre es dringend geboten eine Definition der programmatischen Grundsätze im Gesetz selbst vorzunehmen.

¹³³ vgl. BVerfGE 82, 322; Urteil vom 29.09. 1990, 2 BvE 1/90 u. a.

¹³⁴ vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, § 1 Rdn. 43

¹³⁵ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 305, vgl. BVerfGE 41, 399, Rdn. 40

¹³⁶ BVerfGE 147, 1 – 30, Ls 1;

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/10/rs20171010_1bvr201916.html;jsessionid=E64C1304A76FF4EC19AC712652914BB5_2_cid392

¹³⁷ vgl. a.a.O., Rdn. 1

¹³⁸ Ipsen, Parteiengesetz, § 10, Rdn. 30

Die im Brandenburger Paritätsgesetz gefundene Formulierung stellt auf die satzungsgemäße Aufnahme und die Vertretung eines Geschlechts ab¹³⁹. Eine in der Begründung des Gesetzentwurfes des Landtages Thüringen angesprochene feministische Partei existiert in Deutschland bereits. Die Feministische Partei DIE FRAUEN fällt auf den ersten Blick auf Grund ihrer Programmatik¹⁴⁰ unter die Regelung im Thüringer Landeswahlgesetz, dürfte aber nicht unter die Regelung des Paritätsgesetzes aus Brandenburg fallen. Ausweislich ihres Aufnahmeformulars¹⁴¹ und ihrer Satzung (§ 2)¹⁴² macht sie das weibliche Geschlecht nicht zur Aufnahmebedingung.

Die teilweise aufgeworfene These¹⁴³, die Parteiengründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG würde auch eine Partei zulassen, die nur männliche Wahlbewerber aufstellt, ist unzutreffend. Spätestens mit der Einführung des Art. 3 Abs. 2 Satz. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen dürfte eine solche Aufstellung nicht mehr zulässig sein. Der Grundgesetzgeber hat durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen einen Handlungsauftrag ausgelöst. Diesem Auftrag würden Partei als Wahlvorbereitungsorganisationen nicht erfüllen können, wenn sie eine rein männliche Mitgliedschaft zulassen würden. Wenn es den Parteien per einfachem Gesetz (§ 10 Abs. 1 S. 4 Parteiengesetz) verboten ist bestimmte Personen aufzustellen, kann es nicht erlaubt sein, entgegen eines Handlungsauftrages Listen aufzustellen zu können.

Sollte die Regelung beibehalten werden, ist dringend eine Kongruenz zwischen Gesetzestext und Begründung herzustellen. Der Begriff des programmatischen Grundsatzes müsste in diesem Fall im Gesetz definiert werden, um dem Prinzip der Normenklarheit zu entsprechen. Die Regelung im Brandenburger Paritätsgesetz ist insofern präziser, würde allerdings die Regelung überflüssig machen, da die feministische Partei DIE FRAUEN das weibliche Geschlecht nur zur Aufnahmevoraussetzung machen. Eine Partei, die rein männliche Bewerber aufstellt wäre wegen Verstoßes gegen den Verfassungsauftrag zur Gleichberechtigung nicht zulässig. Damit würde die Regelung nicht mehr den Anforderungen der ständigen Rechtsprechung genügen, nach welcher der Gesetzgeber sich im Bereich des Wahlrechts bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierte Fallgestaltungen sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat¹⁴⁴.

IV.5. § 30 Abs. 1 Sätze 4 und 5 (Zurückweisung und Teilzurückweisung)

Die Regelungen sind zur Umsetzung des mit § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz verbundenen, verfassungsrechtlich zulässigen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen. Geeignetheit und Erforderlichkeit sind offensichtlich. Die Angemessenheit ist darin begründet, dass der

¹³⁹ https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI_I_01_2019.pdf

¹⁴⁰

http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/2018_Programm_DIE_FRAUEN.pdf

¹⁴¹

http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/2018_Aufnahmeantrag.pdf

¹⁴² http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/2018_Satzung.pdf

¹⁴³ Schmitt Glaeser, Gutachten BMI, S. 4

¹⁴⁴ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rdn. 46;

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvco06214.html

geringstmögliche Eingriff gewählt worden ist, indem eine nicht den Vorgaben des § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz entsprechende Liste nicht komplett zurückgewiesen wird, sondern erst ab dem/der Wahlwerbenden, ab dem/der ein Verstoß gegen die Vorgaben des § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz vorliegt. Ein milderer Mittel ist nicht erkennbar.

Ein milderer Mittel sind insbesondere nicht finanzielle Sanktionen. Zum einen verzichtet die staatliche Teilfinanzierung der Parteien aus guten Gründen auf Kriterien inhaltlicher Art bei der Mittelbemessung. Zum anderen würden finanzielle Sanktionen den finanzstärkeren Parteien erlauben sich von einem Verfassungsauftrag frei zu kaufen.

RAin Halina Wawzyniak

Berlin, Mai 2019

THÜR. LANDTAG POST
03.06.2019 11:02

1243812018

Landesfrauenrat Thüringen e.V. • Johannesstr. 19 • 99084 Erfurt

**LANDESFRAUENRAT
THÜRINGEN E.V.**



Thüringer Landtag
Zuschrift
6/3042

zu Drs. 6/6964

Landesfrauenrat
Thüringen e.V.

Johannesstrasse 19
99084 Erfurt

Tel. 0361-6 00 59 16
0361-6 00 59 17
Fax 0361-6 44 22 65

info@landesfrauenrat-
thueringen.de

**Stellungnahme des Landesfrauenrates Thüringen e.V. zu Siebtes Gesetz
zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der
paritätischen Quotierung**

Sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Kommunalausschusses,

wir bedanken uns für die Möglichkeit im Vorfeld der Anhörung zum o.g.
Gesetzesentwurf Stellung beziehen zu können.

Der Landesfrauenrat fordert per Beschluss bereits seit 2013 ein solches Gesetz
für Thüringen und ist seit 2014 Mitglied im Aktionsbündnis „Parité in die
Parlamente“.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Landesregierung einen Gesetzesentwurf zur
Stärkung der Frauen an politischer Teilhabe vorlegt.

Für den vorliegenden Entwurf schlagen wir folgende Änderungen und
Präzisierungen vor:

§29 a) (5).

„...in Ausnahmefällen können...“

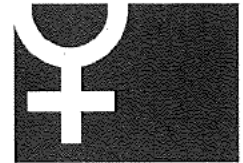
Diese Ausnahmefälle sollten genauer definiert werden. Was sind Ausnahmen
im Sinne des Gesetzes und wann gilt etwas als Ausnahme? Gibt es
Ausnahmen über die programmatischen Gründe von Parteien oder politischen
Vereinigungen und die Verhältnismäßigkeit des Geschlechterverhältnisses
hinaus? Wenn ja, sollten diese genau definiert werden.

„Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist,
muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis vertreten
sein.“

Aus unserer Sicht müsste diese Passage gestrichen werden, da wir erwarten,
dass mit dem Gesetz tatsächlich alle Parteien zur paritätischen Besetzung ihrer
Wahllisten verpflichtet werden.

Ein Kompromissvorschlag wäre für die Festschreibung der Verhältnismäßigkeit
gegeben, wenn Frauen und Männer abwechselnd die Listen anführen, bis das
Quorum des Geschlechterverhältnisses erreicht ist und erst dann das
überrepräsentierte Geschlecht die Liste fortsetzt.

Allerdings würden wir es eher begrüßen, wenn im Gesetz eine
Mindestquotierung gelten würde. Wenn mindestens 50 % der Listen mit Frauen



besetzt sein müssten, könnten auch mehr als 50 % Frauen auf den Listen stehen. Nur dann würde das Gesetz dem Frauenförderaspekt gerecht werden.

„Nach einer diversen Person kann sowohl ein Mann, als auch eine Frau kandidieren.“

Für diesen Satz schlagen wir folgende Änderung vor: „Nach einer diversen Person kann eine Frau kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht und es kann ein Mann kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person eine Frau steht.“ Für eine größere Verbindlichkeit wäre sogar eine „muss“ denkbar.

Die jetzige Formulierung kann dazu führen, dass wieder mehr Männer als Frauen auf der Liste stehen.

Wir sehen den Gesetzentwurf als einen ersten wichtigen Schritt hin zu mehr tatsächlicher Parität in den Parlamenten. Wir können uns aber deutlich mehr vorstellen. Eine Realisierung der Parität auch auf kommunaler Ebene z.B. und die Regelung der paritätischen Besetzung der Wahlkreiskandidat*innen. Hierzu gibt es bereits Überlegungen zu „Wahl-Tandems“, die unbedingt weiterentwickelt werden sollten.

Erfurt, 31.05. 2019

Vorsitzende

Geschäftsführerin

Landesfrauenrat
Thüringen e.V.

Johannesstrasse 19
99084 Erfurt

Tel. 0361-6 00 59 16
0361-6 00 59 17
Fax 0361-6 44 22 65

info@landesfrauenrat-
thueringen.de

12538/2019

Dr. Helga Lukoschat

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen

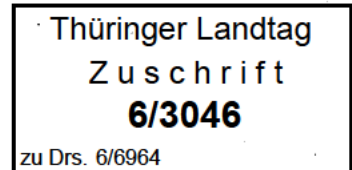
„Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung“

Mündliche Anhörung am 6. Juni 2019 vor dem Innen- und Kommunalausschuss

**Den Mitgliedern des
InnKA**

Vorbemerkung

1. Ausgangslage und Regelungsbedürfnis
2. Gründe für Unterrepräsentanz
 - 2.1. Historisch-soziologischer Kontext
 - 2.2. Hürden für das parteipolitische Engagement
 - 2.3. Direktmandate und Nominierungspraktiken
3. Wirksamkeit von Lösungen jenseits gesetzlicher Vorgaben
 - 3.1. Freiwillige Regelungen
 - 3.2. Empowerment-Maßnahmen
4. Einschätzung des Gesetzentwurfes
 - 4.1. Regelungen in § 29 und § 30 Thüringer Landeswahlgesetz
 - 4.2. Ausblick: weiterer Regelungsbedarf
5. Parität und Demokratie
6. Literaturhinweise



Vorbemerkung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Einladung zu dieser Anhörung und vor allem über die Initiative der Regierungsfractionen zu einem Paritäts-Gesetz.

Pünktlich zum Jubiläum von 100 Jahre Frauenwahlrecht hat im Januar 2019 der Landtag in Brandenburg als erstes Parlament in Deutschland ein „Parité-Gesetz“ verabschiedet. Das Gesetz schreibt vor, die Wahllisten zur Landtagswahl künftig alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen. Brandenburg ist gestartet, Sie haben die Chance, den Staffelstab aufzunehmen und mutig weiterzugehen.

Das aktive und passive Wahlrecht wurde den Frauen nicht geschenkt, sondern von ihnen erkämpft. Es wird heute als Meilenstein in der Demokratieentwicklung gewürdigt. Es ermöglichte, tatsächlich allgemeine und gleiche Wahlen abzuhalten – im Januar 1919 zur verfassungsgebenden Nationalversammlung in Weimar.

Die Einführung von Paritätsgesetzen wird in späteren Zeiten möglicherweise gleichfalls als historischer Einschnitt gewürdigt werden. Und ich hoffe sehr, wir müssen nicht so lange und hart darum ringen müssen wie unsere Vorgängerinnen, die rund 50 Jahre benötigten. Wir sind in etwa bei 15.

Heute geht nicht mehr um die formale Gleichheit, sondern darum, die strukturellen Hürden für Frauen zu überwinden und ihre tatsächlich gleichberechtigte Repräsentanz in den Parlamenten und damit ihre gleichberechtigte Mitwirkung an der Gesetzgebung sicherzustellen. Damit verbindet sich für mich das Anliegen, die repräsentative Demokratie, die vor vielen Herausforderungen steht, weiter zu entwickeln und parteipolitisches Engagement für Frauen – aber nicht nur für diese – attraktiver zu machen.

Lassen Sie mich kurz erläutern, vor welchem Hintergrund und welchen Erfahrungen ich diese Stellungnahme abgebe.

Ich bin Vorsitzende der EAF Berlin, der Europäischen Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft. Die EAF ist eine unabhängige, parteiübergreifende und gemeinnützige Forschungs-, Beratungs- und Bildungseinrichtung mit Sitz in Berlin.

Seit mehr als 20 Jahren setzen wir uns für Chancengleichheit und Vielfalt in Führung in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft ein. Ein Schwerpunkt unserer Tätigkeit ist die Förderung der politischen Partizipation von Frauen. Die EAF leitet und koordiniert u.a. das Helene Weber-Kolleg. Dieses wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert und ist parteiübergreifende Plattform für Frauen in der Politik, vor allem Kommunalpolitik.

Seit langem engagieren wir uns auch als Teil der Zivilgesellschaft zum Thema Parität. Wir haben dazu zahlreiche Veranstaltungen durchgeführt, Initiativen begleitet sowie den Leitfaden „Macht zu gleichen Teilen“ veröffentlicht. Wir haben zahlreiche Untersuchungen zu Frauen in der Politik durchgeführt. Auf diesen beruhen meine Ausführungen, die heute nur in der gebotenen Kürze erfolgen können.

Im November haben wir den Festakt zum Wahlrecht mit der Bundeskanzlerin und der Bundesfamilienministerin im Deutschen Historischen Museum in Berlin organisiert. „Eine Kanzlerin macht noch keinen Sommer“, sagte Angela Merkel dort, völlig zurecht. Wenig später folgte die Aussage: „Parität erscheint mir logisch“.

Worauf möchte ich mich konzentrieren: Als Politikwissenschaftlerin und Historikerin geht es mir vor allem darum zu verstehen, welche Gründe zur hartnäckigen Unterrepräsentanz von Frauen führen, welche Ansätze es bisher gab und warum Änderungen im Wahlrecht ein probates Vorgehen sind. Ich

möchte ferner erläutern, warum die Einbeziehung der Wahlkreise erforderlich ist und perspektivisch auch eine Änderung der Gesetze für die Kommunalwahlen.

Zur verfassungsrechtlichen Debatte, die mir gleichwohl bekannt ist, werde ich mich nicht äußern, hier gibt es berufenere Expertinnen und Experten.

1. Ausgangslage und Regelungsbedürfnis

Im ersten Bundestag 1949 lag der Anteil der weiblichen Abgeordneten bei 6,8 Prozent und damit noch unter dem Anteil von 1919. So sollte es über Jahrzehnte bleiben. In der ersten Volkskammer der DDR 1950 betrug der Frauenanteil immerhin 23,8 Prozent. In der ersten frei gewählten Volkskammer 1990 allerdings nur 19,8 Prozent, obwohl Frauen eine entscheidende Rolle in der friedlichen Revolution gespielt hatten.

Mit der Wahl 2017 sind im 19. Deutschen Bundestag die Frauenanteile bekanntlich wieder zurückgegangen und fielen mit 30,9 Prozent auf den Stand von vor zwanzig Jahren. In den Landesparlamenten stellt sich die Entwicklung ähnlich dar. Bis auf Hessen sind bei den jüngsten Landtagswahlen überall die Frauenanteile zurückgegangen. Der einstige Spitzenreiter Sachsen-Anhalt bildet nun das Schlusslicht. Auch in der Kommunalpolitik besteht Handlungsbedarf: Im Durchschnitt liegt der Anteil bei 25 Prozent. Rund 90 Prozent der Rathäuser werden von Frauen regiert.

In Thüringen sind aktuell 37 Frauen und 54 Männer im Landtag vertreten, das entspricht 40 zu 60 Prozent. Das sieht zunächst nicht schlecht aus, und Thüringen gehört seit Jahren zur Spitzengruppe unter den Ländern und ist aktuell Spitzenreiterin. Doch auch im Thüringer Landtag ging der Anteil an weiblichen Abgeordneten zurück. 2009 lag der Anteil noch bei 45 Prozent. Großer Handlungsbedarf besteht vor allem auf der kommunalen Ebene Thüringens: In den Kreistagen beträgt der Frauenanteil 26 Prozent, in den Gemeinderäten lediglich 19 Prozent.

Dies zeigt erstens: Die Unterrepräsentanz von Frauen ist hartnäckig. Noch in keinem deutschen Parlament waren Frauen jemals in der Mehrheit, obwohl sie die Bevölkerungsmehrheit stellen. Zweitens: Es besteht kein Automatismus, dass es stetig vorangeht.

Daher ist der Gesetzgeber gefragt, und er hat dazu auch eine verfassungsrechtliche Grundlage bzw. Verpflichtung, siehe Artikel 3 Abs.2 Satz 2 GG und Artikel 2 Abs. 2 der Thüringer Landesverfassung.

2. Gründe für die Unterrepräsentanz

2.1. Historische Prägung und soziologische Rahmenbedingungen

Eines der gängigen Argumente gegen Paritätsregelungen lautet, dass in den Parteien weniger Frauen als Männer Mitglied sind und keine Diskriminierung vorliege, solange Frauen entsprechend ihrem Anteil kandidieren können. Zudem sei das Wahlrecht neutral und bevorzuge oder benachteilige weder Frauen noch Männer.

Doch übersieht diese formale Argumentation, dass es nach wie vor strukturell bedingte Benachteiligungen gibt, die sich mittelbar wie unmittelbar auf die Partizipationschancen von Frauen und ihre Teilhabe am politischen Prozess auswirken – sowohl auf ihren Anteil unter Parteimitgliedern als auch unter den Kandidaturen für Mandate.

Es wirken durchaus die historischen Weichenstellungen nach: Denn die Konzepte der repräsentativen Demokratie, wie auch ihre Institutionen, ihre Verfahren und ihre vielen formellen und informellen Spielregeln entstanden explizit unter dem Ausschluss von Frauen. Männer waren für die Politik und die Öffentlichkeit zuständig, Frauen für das Private und die Familie.

Diese Zuordnungen wirken bis heute nach. Eine Fülle historischer und politikwissenschaftlicher Forschung hat diese Zusammenhänge im Einzelnen analysiert.

Die Aufteilung der Gesellschaft in eine männlich dominierte öffentliche und politische Welt und eine weiblich dominierte private und soziale Welt hat in dieser Polarität längst keinen Bestand mehr. Und galt im Übrigen ohnehin nur für die bürgerlichen Schichten. Dennoch hat diese Geschlechterordnung und ihre ideologische Unterfütterung Auswirkungen bis heute. Sie schlägt sich in der Berufs- und Studienwahl von jungen Männern und Frauen nieder, in der Zuständigkeit von Frauen für die Familie, in alltäglichen Zeitmustern - Frauen verbringen nachweislich mehr Zeit mit Haus- und Familienarbeit - und nicht zuletzt in der Politik bzw. der Präsenz von Frauen in Parteien und Parlamenten.

2.2. Hürden für das parteipolitische Engagement

Politische Karrieren beginnen in der Regel mit politischem Engagement in den Parteien und auf der kommunalen Ebene. Doch hier beginnen die Probleme: Das ehrenamtliche politische Engagement ist zeitaufwändig, findet sehr oft zu familienunfreundlichen Zeiten statt und ist durch Rituale und Formen geprägt, die eher abschreckend wirken.

Nach wie vor sind Frauen mit offenen und subtilen Diskriminierungen konfrontiert: Sie werden häufiger unterbrochen und ihre Redebeiträge haben weniger Gewicht. Sie werden danach gefragt, was denn Mann und Kinder zu ihrem politischen Engagement sagen, und wenn es um die Ausschüsse geht, sind sie ungefragt auf Jugend und Familie und Frauen festgelegt, während Finanzen, Bauen und Verkehr in bewährter Männerhand bleiben.

Dies ist nicht immer und überall der Fall, doch leider noch viel zu häufig. Eine repräsentative Befragung der EAF ermittelte, dass immerhin rund die Hälfte befragten Stadt- und Gemeinderätinnen über zu männlich dominierte Strukturen klagte.

Dass Frauen daher andere Formen des politischen Engagements attraktiver finden, ist wenig verwunderlich. Denn Frauen engagieren sich wie Männer, nur in anderen Bereichen. Es gibt einen großen Pool, aus dem die Parteien für die Nachwuchsgewinnung schöpfen könnten. Auch die junge Frauengeneration engagiert sich und ist politisch interessiert, hat allerdings andere Themen - siehe die #metoo-Debatte oder ganz aktuell die „Friday for Future“- Bewegung. Will man schließlich die Wahlbeteiligung als einen Indikator für politisches Interesse heranziehen, so zeigt sich, dass sich diese zwischen den Geschlechtern längst angeglichen hat. (Bei der Bundestagswahl 2017 betrug sie 76 Prozent, bei den Wählerinnen 76,6 Prozent. In absoluten Zahlen wählen rund eine Million mehr Frauen als Männer).

Ich komme zum nächsten Punkt: den Direktmandaten. Hier lassen sich die Mechanismen der mittelbaren und unmittelbaren Benachteiligung besonders deutlich nachzeichnen.

2.3. Nominierungspraktiken und Direktmandate

Zunächst die Zahlen:

Für die Bundestagswahl 2017 waren die Wahllisten mit einem Frauenanteil von 38 Prozent besetzt. Gewählt wurden schließlich 31 Prozent. Anders sieht es in den Wahlkreisen aus. Zwar wurden für die 299 Wahlkreise 487 Frauen aufgestellt, doch nur 64 Frauen errangen tatsächlich ein Mandat. Das entspricht einem Anteil von 21 Prozent. In der CDU/CSU-Fraktion waren über 80 Prozent der Wahlkreisgewinner Männer. Das heißt: Frauen werden auf weniger aussichtsreichen Listenplätzen und noch weniger in aussichtsreichen Wahlkreisen aufgestellt.

In Thüringen wurden in den 44 Wahlkreisen 16 Frauen direkt gewählt. Der Anteil liegt bei 36 Prozent und damit unter dem Anteil der über die Landesliste gewählten weiblichen Abgeordneten. Wobei die CDU, die den Großteil der Wahlkreise gewinnt, in Thüringen im Unterschied zu ihren südlichen Schwestern vergleichsweise viele Frauen aufgestellt hat.

(Die Gesamtzahl der Kandidatinnen und Kandidaten für den Thüringer Landtag konnte ich in der Kürze der Zeit leider nicht ermitteln. Es wäre wünschenswert, wenn eine bessere Aufbereitung und Statistik nach Geschlecht bezüglich der Wahlen vorgenommen werden würde. Die Landeswahlleitung gibt sehr viele Indikatoren an, aber leider kaum etwas zum Geschlecht).

Das Wahlsystem und die Ausgestaltung des Wahlrechts haben erheblichen Einfluss darauf, ob und in welchem Maße Frauen in den Parlamenten vertreten sind. Überall dort, wo es ein Mehrheitswahlsystem gibt, sind Frauen unterdurchschnittlich vertreten. Die Frauenrepräsentanz liegt in Systemen mit Mehrheitswahlrecht weltweit bei nur 14 Prozent und in gemischten Systemen, wie dem deutschen personalisierten Verhältniswahlrecht, bei 18 Prozent. In Systemen mit reiner Verhältnis-, also Listenwahl, liegt sie bei durchschnittlich 25 Prozent.

Warum erringen Männer das Gros der Direktmandate?

Es gibt das Phänomen des Amtsbonus und das Prinzip des Machterhalts. Es ist ein ungeschriebenes, aber sehr stabiles Gesetz in den Parteien, keine „Kampfkandidatur“ gegenüber bewährten Mandatsträgern anzustreben. Diese sind aber i.d.R. männlich. Das heißt, Frauen gelingt höchst selten eine Direktkandidatur in einem aussichtsreichen Wahlkreis. Wenn sie Direktkandidatinnen werden, dann i.d.R. in Wahlkreisen, in denen sie das Mandat jedoch nicht gewinnen (können).

Unsere eigenen Untersuchungen zur Wahl von Bürgermeistern zeigen, dass Frauen oft erst dann eine Chance bekommen, wenn die Situation als aussichtslos oder verfahren gilt und sich niemand anderes findet. Überdurchschnittlich oft sind Frauen dann jedoch die Überraschungssiegerinnen.

Das Problem setzt sich fort bei der Suche nach aussichtsreichen Nachfolge-Kandidaten, insbesondere für die aussichtsreichen Wahlkreise.

Frauen haben in der Regel weniger Zeit und Ressourcen, sich vor Ort bekannt zu machen, Kontakte und Netzwerke zu knüpfen und sich rechtzeitig der Loyalität wichtiger Unterstützergruppen zu versichern, auf die sie in der Nominierungsversammlung setzen können. Hierbei stellen sich die Jugendorganisationen der Parteien oft als Sprungbrett für Parteikarrieren heraus. Bis Ende zwanzig sind die Chancen noch recht gleich verteilt, doch dann wird es für Frauen enger als für Männer, Zeit und Geld in die Parteiarbeit zu investieren. Beruf, Familiengründung und politische Engagement unter einen Hut zu bringen, stellt für alle eine Herausforderung dar, doch für Frauen in besonderem Maße.

Frauen müssen zudem häufig noch bewusste oder unbewusste Vorurteile überwinden und erhalten im Wahlkampf weniger Unterstützung. Und selbst der Anforderungskatalog, was ein hoffnungsvolles politisches „Talent“ ist, ist noch von traditionellen Zuschreibungen über Frauen und Männer geprägt.

3. Wirksamkeit von Lösungen jenseits gesetzlicher Regelungen

3.1. Freiwillige Regelungen

Parteiinterne Regelungen, zu denen sich einige Parteien selbst verpflichtet haben, haben in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich deutliche Fortschritte gebracht. Der Prozess startete Mitte der 80er Jahren mit den Grünen, darauf folgte die SPD und setzte sich nach der deutschen Wiedervereinigung fort, da auch die PDS bzw. die Linke eine Geschlechterquote für die Wahllisten hat.

Zugleich müssen wir konstatieren: Parteien wie die AfD und die FDP lehnen Quoten weiterhin strikt ab. Auch die CSU hat nur eine Quote für Parteiämter; die CDU ein zu unverbindliches Quorum. Und auch bei den anderen Parteien werden die eigenen Vorgaben oft nicht konsequent genug umgesetzt. Wenn wir eine Gleichstellungskultur wie in den skandinavischen Ländern hätten, sähe es auch anders aus. Dort setzen auch konservative Parteien Quoten um. Aber wir sind hier in Deutschland.

3.2. Empowerment-Maßnahmen

Welche anderen Maßnahmen gibt es? Mentoring-Programme und andere Angebote zum individuellen Empowerment, ob parteiintern oder parteiübergreifend organisiert, bleiben wichtig zur Gewinnung und Motivierung von Frauen. Netzwerke wie das Helene Weber-Kolleg bieten parteiübergreifenden Erfahrungsaustausch und verschaffen Frauen Sichtbarkeit und eine gute Machtbasis. Ich mache diese Arbeit mit Überzeugung und Begeisterung, doch auch diese Maßnahmen reichen nicht aus, wie unsere jahrelangen Erfahrungen zeigen. Sie bleiben absolut sinnvoll zur Flankierung von Paritätsregelungen, aber der Druck auf die Parteien muss stärker werden. Um die oben beschriebenen eingeschliffenen Muster und Rituale substantiell zu verändern und angestammte Machtreviere aufzubrechen, benötigen wir gesetzliche Vorgaben.

Soll-Regelungen reichen nicht aus. Baden-Württemberg hat eine diesbezügliche Regelung in seinen Kommunalwahlgesetzen, die so gut wie keinen Fortschritt gebracht hat. Auch Gesetze ohne Sanktionen sind wenig effektiv. Das 2001 eingeführte Paritätsgesetz in Frankreich wurde in punkto Sanktionen mehrfach verbessert. Von diesen Erfahrungen können wir profitieren.

Ich komme nun zur Einschätzung des vorliegenden Gesetzentwurfs.

4. Einschätzung des Gesetzes

4.1. Regelungen zu § 29 und § 30 Landeswahlgesetz

Die Einführung alternierend mit Frauen und Männer besetzter Wahllisten in § 29 ist nachdrücklich zu befürworten. Dieses oft auch als Reißverschluss-Prinzip bekannte Verfahren hat sich bewährt: sowohl bei den Parteien hierzulande wie auch im internationalen Maßstab.

§ 30: Die Zurückweisung von Wahllisten ist gleichfalls ein erprobtes und wirksames Instrument. Frankreich arbeitet mit dieser Sanktion erfolgreich im Bereich der Kommunalwahlen. Dort liegt der Frauenanteil in den Kommunen bei 48 Prozent. Wir wissen auch aus vielen anderen Bereichen, ich nenne das Beispiel der flexiblen Quoten für die Privatwirtschaft, dass Quotenregelungen effektive Sanktionierung benötigen.

Daher ist die Ausnahmeregelung im § 29 als sehr kritisch anzusehen. Sie erlaubt Parteien, im Ausnahmefall die für Männer vorgesehenen Listenplätze auch mit Frauen zu besetzen, falls nicht genügend Frauen kandidieren und umgekehrt. In der Praxis geht es jedoch um den ersten Fall.

M.E. wird diese Regelung als ein Einfallstor wirken. Sie gibt Parteien, die nicht tätig werden wollen, zu viele Spielräume und verringert den Druck, sich künftig mehr anzustrengen.

Denn darum geht es doch: Alle Parteien, die sich zur Wahl stellen wollen, müssen unter der gleichen Bedingung antreten, die Parität zu erfüllen. Damit soll sich doch gerade der Druck erhöhen, dass sie

- rechtzeitig und gezielt Mitgliederwerbung betreiben,
- sich interne Gleichstellungspläne geben,
- die Kandidaturen von Frauen unterstützen,
- ihre Parteikultur von Alltagssexismen reinigen und modernisieren.

Ganz praktisch geht es z.B. darum, Sitzungszeiten zu flexibilisieren und Kinderbetreuung anzubieten oder deren Kosten zu erstatten, Kommunikationsmedien zur Zeitersparnis zu nutzen, moderne Moderationsmethoden anzuwenden, um endloses Debattieren zu vermeiden.

Sicherlich: Der Anteil der weiblichen Mitglieder in den Parteien liegt durchweg unter dem der Männer, aber es gibt Unterschiede zwischen den Parteien. Die Bündnisgrünen zeigen mit einem Frauenanteil von rund 40 Prozent, dass höhere Anteile möglich sind.

Dennoch empfehle ich nicht, den Anteil der weiblichen Parteimitglieder zum Maßstab für die Mindestanzahl an Kandidaturen zu nehmen: die Parteien sind nicht dazu da, ihre eigene Mitgliederstruktur abzubilden, sondern ihre verfassungsrechtlich geschützte Aufgabe ist es, an der politischen Willensbildung der Bevölkerung, also der Bürger und Bürgerinnen, mitzuwirken.

Die Regelung würde daher das angestrebte Ziel, in den *Parlamenten* die gleichberechtigte Repräsentanz zu erzielen, weiterhin aufschieben.

Im Übrigen sollte es jeder Partei, die sich ernsthaft um Landtags- oder gar Bundestagsmandate bewirbt, möglich sein, für die überschaubar vielen Listenplätze und Mandate paritätisch Frauen aufzustellen. In Thüringen sind das 44 Plätze!

Wenn man überhaupt eine Ausnahmeregelung einführen will, dann sollte diese zumindest zeitlich begrenzt werden. Und es sollte eine Nachweispflicht eingeführt werden, dass es sich wirklich um einen „Ausnahmefall“ handelt und trotz zahlreicher Bemühungen keine Kandidatinnen gefunden werden konnten.

Die Rechte von diverse Personen sind gut gelöst. Die Regelung ist ein wichtiges Signal, dass mit einem Paritätsgesetz nicht in einen überholten Geschlechterbegriff zurückgefallen wird.

4.2. Ausblick: darüberhinausgehender Regelungsbedarf

Bedauerlich finde ich, dass die Wahlkreise nicht einbezogen sind. Warum diese so wichtig ist, habe ich dargelegt. Zudem liegen bereits Vorschläge auf dem Tisch: Die Bündnisgrünen in Brandenburg haben Wahlkreis-Duos vorgeschlagen. Die Wählerinnen und Wähler hätten damit zwei Erststimmen und eine Zweitstimme. Eine andere Möglichkeit sind Wahlkreis-Tandems. In diesem Modell wird das Tandem en block gewählt. Einzelkandidaturen blieben weiterhin möglich.

Wenn man den Landtag nicht vergrößern will, ist dazu allerdings die Verringerung der Anzahl der Wahlkreise und deren neuer Zuschnitt nötig. Auch hier ist Frankreich Vorbild, eine Reform im Jahr 2015 sorgte dafür, dass für die Départementswahlen die Anzahl der Départements halbiert wurde und jeweils Tandems aufgestellt wurden. Die Räte bestehen seitdem zu 50 Prozent aus Frauen und Männern.

Ich kann mir vorstellen, dass derartige neue und frische Ideen auch bei den Wählerinnen und Wählern auf offene Ohren stoßen. Mir erscheint es manchmal so, als ob die Gesellschaft weiter sei als die Parteien, die zu oft um sich selbst und ihre interne Machtarithmetik kreisen.

5. Parität und Demokratie

Ist die repräsentative Demokratie mit Paritätsgesetzen in Gefahr? Dies ist ein Einwand, der in den Kommentaren zu Brandenburg häufig zu lesen war.

Das Szenario, das Gegner/innen von Paritätsregelungen entwerfen, ist das von komplett quotierten Parlamenten, in denen auch anteilig Berufe, Alter, Herkunft, Religion usw. eine Rolle spielen müssten. Andere Stimmen warnen vor einem „Ständestaat“.

Das Argument ist m.E. nicht stichhaltig. Frauen sind weder eine partikulare Gruppe noch repräsentieren sie einen „Stand“ (wie vielleicht Ärztinnen und Ärzte), sondern sie sind in *allen* Schichten und Gruppen der Bevölkerung vertreten.

Frauen sind wie Männer keine politisch oder sozioökonomisch homogene Gruppe. Dies ist aber kein Argument gegen ihre gleichberechtigte Repräsentanz. Denn nach wie vor ist das Geschlecht als soziale Kategorie wirksam und beeinflusst die Zugänge zu Macht, zu Ressourcen und Lebenschancen erheblich. Aus diesem Grunde gibt es im Artikel 3 in Abs. 2 das Gleichberechtigungsgebot, das sich ausdrücklich auf Männer und Frauen bezieht und nicht nur das Benachteiligungsverbot, in dem Geschlecht ein Merkmal unter anderen ist.

In Deutschland haben wir nach wie vor erheblichen Nachholbedarf, was Frauen- und Gleichstellungspolitik betrifft. Und dies hat eben auch mit der permanenten Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten zu tun. Zahlreiche Fortschritte wurden zudem erst dann erreicht, als Frauen partei- und fraktionsübergreifend zusammenarbeiteten, wie bei der Einführung der Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe, der Einführung geschlechtsspezifischer Asylgründe oder jüngst bei der Einführung der Geschlechterquoten in Aufsichtsräten oder im Sexualstrafrecht („Nein heißt Nein“).

Die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern zeigen, dass die Gleichberechtigung dort auf vielen Ebenen, in Politik wie Gesellschaft, sehr viel selbstverständlicher verankert ist. Dies hat nicht nur, aber eben auch mit dem hohen Anteil an Frauen in den Parlamenten und anderen Entscheidungspositionen zu tun.

Vernünftige Gleichstellungspolitik stellt sich nicht von selbst ein. Sie bleibt ein politisches Projekt, zu dem es unterschiedliche Auffassungen gibt und geben wird, und das im Übrigen auch von Männern mitgetragen werden kann und sollte.

Wie steht es um das Verhältnis von Parität und Vielfalt? Selbstverständlich werden die Chancen und Zugänge zu politischer Partizipation auch davon bestimmt, welchen sozialen und ökonomischen Status, welche Bildung und Beruf, welche Hautfarbe, sexuelle Orientierung oder Religionszugehörigkeit die jeweilige Person hat.

Ein Paritätsgesetz wird nicht automatisch dafür sorgen, dass wir in diesem Sinne größere Vielfalt in den Parlamenten haben. Dennoch bleibt es ein notwendiger Schritt. Die Debatte über Parität wirkt wie ein Augenöffner: Sie macht einmal mehr deutlich, dass es erhebliche Defizite in der politischen Repräsentation gibt. Über das Konzept der Repräsentativität, wie es zu begründen und wie es auszugestalten ist, wird im Übrigen seit Beginn der neuzeitlichen Demokratie, also seit rund 250 Jahren gestritten. Also muss es doch möglich sein, auch heute darüber zu debattieren!

Wenn künftig andere Gruppen - zum Beispiel jüngere Menschen, Menschen mit Migrationserfahrung - Ansprüche formulieren, besser in den Parlamenten repräsentiert zu sein, so ist dies positiv zu sehen. Das ist Teil einer politischen und gesellschaftlichen Debatte, die es zu führen gilt.

Doch ist dies im Prinzip ein letztes Argument für Parität: Es sollten nicht nur einige wenige, sondern möglichst viele, möglichst unterschiedliche Frauen in den Parlamenten vertreten sein. Umso lebendiger und attraktiver wird die Demokratie.

Literaturhinweise:

Durovic, Anja et. al. (2018): Towards Solving the Political Gender Imbalance Puzzle: A Mixed Methods Analysis of Parity in France, in: American Political Science Association (APSA), Boston.

Kletzing, Uta/ Lukoschat, Helga (2010): Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Holtkamp, Lars/ Schnittke, Sonja (2010): Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, Bielefeld.

Laskowski, Silke Ruth (2018): Zeit für Veränderungen: ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, in: Recht und Politik: Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik, Berlin, S. 391-403.

Lembke, Ulrike (2018): Neue Modelle: Die Idee eines Paritätsgesetzes in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, (zuletzt abgerufen am: 09.04.2019).

Lukoschat, Helga/ Belschner, Jana (2014): Frauen führen Kommunen. Eine Untersuchung zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Ost und West, Berlin.

Lukoschat, Helga/ Belschner, Jana 2017: Macht zu gleichen Teilen. Ein Wegweiser zu Parität in den Parlamenten, 2. Auflage, Berlin.

Landtag Brandenburg 2018: Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Parité-Gesetz, Drucksache 6/8210.

Magin, Raphael (2011): Die geringere Hälfte: Erscheinungsformen, Entwicklungen und Ursachen der Unterrepräsentanz von Frauen in deutschen Parlamenten, Berlin.

Oppermann, Thomas/Klecha, Stefan (2018): Quadratur des Kreises. Kleiner, weiblicher, besser – eine Reform des Wahlrechts für den Bundestag, FAZ online, (zuletzt abgerufen am: 09.04.2019).

Steg, Christian (2018): Mehr Frauen braucht das Land. Wie ein Paritätsgesetz zur Gleichberechtigung in der Politik beiträgt, in: Demokratie in unruhigen Zeiten Festschrift für Eckhard Jesse / Sebastian Liebold, Tom Mannewitz, Madeleine Petschke, Tom Thieme (Hrsg.), Baden-Baden, S. 345-354.

Prof. Dr. Silke R. Laskowski
Universität Kassel
FB 07/ Institut für Wirtschaftsrecht

5.6.2019

Stellungnahme: Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Ordnung, Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 6/6964

A. Zusammenfassung

Das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zu begrüßen.

Der in Artikel 1 geregelte neue § 29 Abs. 5 S. 1 ThürlWahlG verpflichtet alle Parteien, die an der Landtagswahl 2024 teilnehmen wollen, zur Aufstellung paritätischer Kandidatenlisten – also abwechselnd Frau-Mann oder umgekehrt. Die in Artikel 1 normierten paritätischen Wahlorganisationsregelungen (paritätische Listung) dienen

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren und Sicherung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG sowie
- der Sicherung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, die Bürgerinnen und Bürger Thüringens, mit Hilfe von Landtagswahlen, Art. 20, Art. 38, Art. 3 Abs. 2 GG.¹

Damit zielt Artikel 1 auf die Beseitigung eines anhaltenden verfassungsrechtlichen Missstands, der das Demokratiegebot („Volkssouveränität“, „freie Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger“) gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, die passive Wahlgleichheit gem. Art. 38 Abs. 1 GG und die Gleichberechtigung von Frau und Männern gem. Art. 3 Abs. 2 GG betrifft. 101 Jahre nach Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen, mit dem Frauen als hälftiger Teil des Volkes – in der Demokratie der Souverän – erstmals sichtbar wurden, fehlt es auch in Thüringen 30 Jahre nach der Wiedervereinigung und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes immer noch an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen – oder anders formuliert: es fehlt an ihrer Souveränität. Symptomatisch ist die geringe Zahl der Parlamentarierinnen im Landtag, dem maßgeblichen Entscheidungsgremium in der repräsentativen Demokratie, gemessen am Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen –

¹ Ebenso LT-Drs. 6/6964 S. 4; LT Bbg. Drs. 6/8210 S. 30.

in Thüringen sind es 51,5 Prozent der Wahlberechtigten.²

Allerdings sind Änderungsbedarfe bereits erkennbar, um zu vermeiden, dass das Gesetz seine Steuerungswirkung verliert und zu einem unwirksamen „Papiertiger“ mutiert.

Änderungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich der „Ausnahmeklauseln“ in Artikel 1, § 29 Abs. 5 S. 2, S. 3 und S. 7 – diese Klauseln sind aus verfassungsrechtlichen Gründen zu streichen.

Es fehlt eine paritätische Regelung für Direktkandidaturen. Es fehlt auch eine Regelung zur Sicherstellung des paritätischen Nachrückens („Frau folgt Frau, Mann folgt Mann“). Insoweit sind gesetzliche Ergänzungen verfassungsrechtlich geboten.

B. Vorbemerkung

Als Kernproblem erweist sich das *passive Wahlrecht von Frauen*, Art. 38 Abs. 1 GG, also ihr verfassungsrechtlich verbürgtes Recht, in gleichem Maß wie Männer nominiert werden zu können. Es geht um die *tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen*, Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG, die heute nicht existiert. Daran fehlt es vor allem in „traditionellen“ Parteien. Praktisch hängt die Nominierung von intransparenten internen Personalentscheidungen in den meist männlich dominierten Parteien im Vorfeld der Wahlen ab. Die Statistik zeigt, dass Frauen viel seltener nominiert werden als Männer.³ „Frauenkandidaturen“ fehlen vor allem dort, wo parteiinterne Nominierungen ohne bzw. ohne wirksame paritätische Steuerung durch Satzungsrecht erfolgt. Die Zahlen belegen insbesondere, dass vor allem Direktkandidaturen von Frauen in allen Parteien selten sind, denn insoweit bestehen in keiner Partei paritätische Satzungsregelungen. Infolgedessen finden sich seit Jahren faktische Nominierungsquoten für Männer von mehr als 80 %.⁴ Dies spricht für parteiinterne Strukturen, die Kandidaten faktisch bevorzugen und Kandidatinnen strukturell und faktisch benachteiligen, also diskriminieren.

Nicht vorhandene Kandidatinnen können vom Volk, das auf die personelle Vorauswahl durch die Parteien keinen Einfluss hat, auch nicht gewählt werden.

Zwar liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter im Thüringer Landtag mit knapp 41 Prozent aktuell über dem Durchschnitt. Dies liegt jedoch nur an der großen Zahl der Mandate der Parteien Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Diese drei Parteien besetzen ihre Wahlvorschlagslisten bereits seit Jahren aufgrund paritätischer Satzungsregelungen

² Thüringer Landesamt für Statistik, Landtagswahl in Thüringen am 14.9.2014, Repräsentative Wahlstatistik für Frauen und Männer nach Altersgruppen, 2014, S. 8.

³ Beispielhaft dazu die Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2017, vgl. Der Bundeswahlleiter, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017, 2017/18, S. 10 f., 12 f., 14 f., 16.

⁴ Vgl. Der Bundeswahlleiter, (Fn. 3), S. 18 ff.

überwiegend gleichmäßig mit Kandidatinnen und Kandidaten. Steigt hingegen die Zahl der Mandate derjenigen Parteien, die solche Satzungsregelungen nicht kennen, sinkt der Anteil der Parlamentarierinnen. Denn es fehlen dort nominierte Kandidatinnen, die gewählt werden könnten. Daher lag der Frauenanteil im Thüringer Landtag von 1990 bis 2004 nur zwischen 15 und 32 Prozent.⁵ Die Zahlen sprechen dafür, dass auch in Thüringen das im Landeswahlgesetz in Verbindung mit der Landeswahlordnung geregelte Wahlorganisationsrecht seit Jahren parteiinterne Nominierungsverfahren *ermöglicht* und *begünstigt*, die Frauen *strukturell* ausbremsen und ihre Kandidaturen erschweren und verhindern. Die passive Wahlgleichheit von Frauen, Art. 38 Abs. 1 GG, die die *tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen voraussetzt*, wird dadurch *missachtet*. Die *fehlende tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen widerspricht* zudem ihrem Grundrecht auf Gleichberechtigung und dem Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 GG, das sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt und auf die „Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern“ zielt.⁶

Das BVerfG (2015) geht inzwischen wohl ebenfalls von der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ aus.⁷

Die infolgedessen unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Relation hat zur Folge, dass auch der Landesgesetzgeber in Thüringen seit Jahren im „Prototyp männlich“ ist. Das wirkt sich auf die Qualität politischer Entscheidungen aus. Wie politikwissenschaftliche Untersuchungen belegen, sind persönliche Erfahrungen, Präferenzen und Interessen der Personen, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind, prägend für ihre Entscheidungen (Gesetze). Handelt es sich überwiegend um Männer, liegt ihren Entscheidungen ein durch männliche Sozialisation geprägtes Vorverständnis zugrunde. Gesetze wirken sich durchaus unterschiedlich auf Männer und Frauen aus. Dass Regelungen zu Lasten von Frauen getroffen werden, die später wegen „mittelbarer Diskriminierung“ vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt werden, zeigt zB die Entscheidung (2008) zum Versorgungsabschlag des Ruhegehalts von Teilzeitbeschäftigten nach dem BeamtenVG.⁸ In der Politik dominiert seit Jahren ein „männlicher Blick“. Heiner Geißler, CDU, kritisierte dies schon 1980: „(...) die Benachteiligungen der Frauen (...) sind das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.“⁹

Erst „gleichberechtigte Parlamente“ mit einem ausgewogenen Anteil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern werden diese Gesetzgebung ändern und den „männliche Blick“ durch einen „gleichberechtigten Blick“ ersetzen. Dazu bedarf es gesetzlicher Regelungen, die das

⁵ MDR Thüringen vom 18.1.2019, 100 Jahre Frauenwahlrecht, Anteil der Frauen im Landtag Thüringen 1990-2014, <https://www.mdr.de/thueringen/datawrapper-frauen-jahre-politik100.html>.

⁶ BVerfGE 113, 1, 15; 109, 64, 89; 87, 1, 42.

⁷ BVerfG, Beschluss 3. Kammer, 2. Senat v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/1 – Rn. 8, 24 ff., Einbezug einer Formulierung des KG Berlin v. 24.11.2014 – 4 W 55/14 –, http://www.bverfg.de/e/rk20150401_2bvr305814.html.

⁸ BVerfGE 121, 241 ff.

⁹ Deutscher Frauenrat, Mehr Frauen in die Parlamente. Sonderheft 1980, S. 19.

passive Wahlrecht von Frauen, die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen, herstellen und sichern – wie vom Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG vorausgesetzt und gefordert.

Schließlich entsprechen paritätisch besetzte Parlamente auch dem modernen europäischen Demokratieverständnis. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zählt zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas (Europarat/EU): „*Gender equality is (...) a sine qua non of democracy*“ (2007); „*balanced participation of women and men in political and public decisions-making is essential for a well-functioning democracy*“ (2018); „*Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft*“ (2013).¹⁰ Gesetzliche Paritéregelungen gelten bereits in neun EU-Mitgliedstaaten: Frankreich, Irland, Belgien, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Griechenland und Kroatien.¹¹ Vorbild¹² ist das seit 2001 geltende französische Parité-Gesetz.¹³ Das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes steht in Einklang mit dem europäischen Demokratieverständnis.

C. Verfassungsrechtliche Einordnung des Gesetzes

Die hier im Vordergrund stehende sanktionsbewehrte Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Nominierung ihrer Landeslisten gem. § 29 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 4 ist verfassungsgemäß und geboten.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für das Wahlorganisationsrecht für Landtagswahlen folgt aus Art. 70 GG.

Der materiell-rechtliche Maßstab findet sich in Art. 2 Abs. 2 S. 1, S. 2, Art. 44 Abs. 1, Art. 45, Art. 46 Abs. 1, Abs. 2 ThürLV und Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG (Homogenitätsgebot).

1. Verfassungsrechtlich legitimierte Ziel des Gesetzes

Das Gesetz dient der verfassungsrechtlich gebotenen Durchsetzung des Rechts auf Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten aller Parteien gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG mit Hilfe paritätisch quotierter Wahlvorschlagslisten – abwechselnd Frau-Mann oder umgekehrt. Das Gesetz zielt gleichzeitig auf Durchsetzung des Demokratiegebots und des

¹⁰ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; Council of Europe, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted March 2018, S. 27 Nr. 57. EU-Kommission, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 22 ff., 27.

¹¹ EU-Kommission, (Fn. 10), S. 27.

¹² So EU-Kommission, (Fn. 10), S. 27.

¹³ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, JORF n°0179 du 5 août 2014 page 12949, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/8/4/2014-873/jo/texte> ; näher Laskowski, Streit 2015, S. 51, 60f.

Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf effektiven Einfluss auf das Staatsorgan Parlament („freie Selbstbestimmung“, „Souveränität“) gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

Die in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG verankerte „Volkssouveränität“ setzt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und den „effektiven Einfluss“ der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsgewalt voraus.¹⁴

Spätestens seit der BVerfG-Entscheidung 2009 („Lissabon“) ist geklärt, dass aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG der „subjektive Anspruch“ der Bürgerinnen und Bürger auf „demokratische Teilhabe“ folgt, aus Art. 38 Abs. 1 GG ihr „Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung“.¹⁵ Sehr deutlich das BVerfG in der NPD-Entscheidung (2017): „Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).“¹⁶ Danach steht jeder Bürgerin und jedem Bürger das „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“¹⁷ zu. Unparitätisch besetzte Parlamente widersprechen diesem Demokratieverständnis und führen – konsequent zu Ende gedacht – zu einem Mangel an demokratischer Legitimation des Staates.

2. Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe

Weder die Parteienfreiheit gem. Art. 21 Abs. 1 GG noch die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 Abs. 1 GG unterliegen nach std. Rspr. des BVerfG einem absoluten Eingriffs- bzw. Differenzierungsverbot.¹⁸ Die an die Rechtfertigung jeweils zu stellenden Anforderungen sind identisch und laufen letztlich auf eine *Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung* bzw. eine *Abwägung kollidierender Verfassungsgüter* hinaus.

Der formale Charakter der Wahlrechtsgleichheit, Art. 38 Abs. 1 GG, begrenzt lediglich den Spielraum der Gesetzgebung.¹⁹ Die Beurteilung, ob Differenzierungen gerechtfertigt sind, unterliegt daher einem „*grundsätzlich strengen Maßstab*“. Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung „*eines besonderen, sachlich legitimierten (...) Grundes*“. Sie können „*durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann*“,²⁰ etwa „*die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des*

¹⁴ BVerfGE 83, 60, 71 f.

¹⁵ BVerfGE 123, 267, 330.

¹⁶ BVerfGE 144, 20 ff. LS 3b), Rn. 543.

¹⁷ BVerfGE 123, 267, 330.

¹⁸ BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 52 f.; s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320.

¹⁹ BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 53.

²⁰ BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 53; s. auch BVerfGE 1, 2018, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320; 130, 212, 227.

Volkes“.²¹

Genau diesem Ziel dienen paritätische Wahlorganisationsregelungen, hier die Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Listung gem. § 29 Abs. 5 S. 1. Die Regelung dient

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren und Sicherung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG sowie
- der Sicherung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, die Bürgerinnen und Bürger, mit Hilfe von Landtagswahlen, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Art. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG.²²

3. Verhältnismäßigkeit

Differenzierende Wahl(organisations)rechtsregelungen müssen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Laut BVerfG hat sich „der Gesetzgeber (...) bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“²³ und „konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung (einer Regelung), sind allein die aktuellen Verhältnisse.“²⁴ Dieser Maßstab gilt auch für die Einführung einer Regelung. Eine rein formell-rechtliche Betrachtung, die die Wirklichkeit ausblendet, reicht also nicht aus.²⁵

Die *Geeignetheit* gesetzlicher Regelungen in Form von alternierenden Kandidatenlisten zur Erreichung der o.g. Ziele steht außer Frage.²⁶ Auch die *Erforderlichkeit* ist zu bejahen: Angesichts der politischen Wirklichkeit sind künftig keine freiwilligen Änderungen zu erwarten. Daher ist kein milderer, gleich effektives Mittel als ein verbindliches Gesetz für alle Parteien erkennbar.

Die *Angemessenheit* ist ebenfalls zu bejahen: Maßgeblich wird eine *Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter*. Die Paritätsregelung in § 29 Abs. 5 S. 1 dient als kompensatorische Maßnahme sowohl der Sicherung und Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren, Art. 38 Abs. 1

²¹ BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 54; s. auch BVerfGE 95, 408, 418.

²² Ebenso LT-Drs. 6/6964 S. 4; LT Brdgbg. Drs. 6/8210 S. 30.

²³ BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 55; s. auch BVerfGE 120, 82, 107; 129, 300, 321.

²⁴ BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 56 f. s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

²⁵ A.A. BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, LS 1, Rn. 78 f. „Popularklage, Wahlrecht Bayern“: Das Urteil blendet die Rechtswirklichkeit aus und verkennt insb. die Rspr. des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG. Danach erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse, vgl. BVerfGE 85, 19; 92, 91, 109.

²⁶ Vgl. auch Ebsen, JZ 1989, 553, 556.

i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG, als auch der Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Art. 3 Abs. 2 GG. Zudem erfüllt die Regelung den staatlichen Durchsetzungsauftrags im Bereich der Politik gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe.²⁷ Durch den engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG,²⁸ und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots, wird insbesondere die hohe Wertigkeit des Gleichberechtigungsgebots deutlich.

Die damit verbundenen geschlechtsbezogenen Ungleichbehandlungen, die zu einer Benachteiligung von einzelnen Männern oder Frauen führen könnten – weil sie nur auf den jeweils Frauen oder Männern vorbehaltenen Nominierungsplätzen kandidieren dürfen –, sind schon durch das Durchsetzungsgebot in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gerechtfertigt.²⁹ Dies gilt auch in Hinblick auf die mitbetroffene „passive Wahlgleichheit“ von Kandidatinnen und Kandidaten gem. Art. 38 Abs. 1 GG, die ebenfalls die Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten umfaßt – Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG.

Auch in Bezug auf die Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG wirkt das Recht der Kandidatinnen auf Chancengleichheit gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG sowie der staatliche Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend, sofern man überhaupt einen Eingriff und nicht lediglich eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit bejaht.³⁰

Ergänzend tritt das Demokratiegebot hinzu, das das Wirken der politischen Parteien bestimmt; Parteien dienen der Demokratie, sie erfüllen keinen Selbstzweck. Im Vordergrund der Parteienfreiheit muss daher die Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen und Bürger „auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“ stehen, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG.³¹ Die Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung muss den gleichberechtigten Teilhabeanspruchs der Bürgerinnen und Bürger durch die Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten absichern. Genau dieses Ziel verfolgt § 29 Abs. 5 S. 1.

Darüber hinaus erweitern paritätische Regelungen wie § 29 Abs. S. 1 die durch Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Entscheidungsfreiheit des Volkes („Freiheit der Wahl“). Während bislang seine Entscheidungsfreiheit durch faktische „Männerquoten“ erheblich eingeschränkt wird, weil es

²⁷ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. Art. 3 Rn. 90.

²⁸ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 115.

²⁹ Vgl. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 90; BVerfGE 85, 19; 92, 91, 109, 64, 89.

³⁰ Vgl. Lange, NJW 1988, 1174, 1181.

³¹ Ebenso LT Bbg. Drs. 6/8210 S. 32 f.

ganz überwiegend Männer wählen *muss* und kaum Frauen wählen *darf*, wird seine Entschließungsfreiheit durch paritätische Regelungen parteiübergreifend auf eine gleichmäßige Zahl von Kandidatinnen und Kandidaten *erweitert* - in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 GG. Denn dieser verbietet alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Entscheidungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler ernstlich zu beeinträchtigen.³²

Das verfassungsrechtliche Gebot staatlicher Neutralität ist nicht betroffen.³³ Denn durch paritätische Vorgaben nimmt der Gesetzgeber keinen Einfluss auf den politischen Inhalt einer Partei. Die Programmatik bleibt wie sie ist, unangetastet. Die von den Parteien paritätisch Nominierten sind und bleiben Angehörige dieser Parteien (Grundlage: Parteiprogramm). Im Übrigen steht es einer Partei frei, auch Nichtmitglieder zu nominieren. Diese Option haben insbesondere diejenigen Parteien, die meinen, unter ihren Parteimitgliedern nicht genug Frauen (oder Männer) finden zu können.

Eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter fällt deutlich zu Gunsten der gesetzlichen Paritätsregelung für Kandidatenlisten, § 29 Abs. 5 S. 1, aus.

Die *Verhältnismäßigkeit* ist zu bejahen.

4. Gebotenheit

§ 29 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 4 ist zudem *geboten*, um die auch in Thüringen anhaltenden (faktischen) Verfassungsverstöße zu beenden und die in Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG verankerte tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen sowie die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger nach 30 Jahren herzustellen und zu sichern. Es spricht nichts dafür, dass sich die politische Realität demnächst von selbst ändern wird. Daher ist der Gesetzgeber gefordert.³⁴

Es bedarf wirksamer, *effektiver* gesetzlicher Regelungen, um die Verfassungsverstöße nach 30 Jahren schnellstmöglich zu beenden.

Zwar steht dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zur Verfügung, der verfassungsrechtlich nur durch das Übermaßverbot und das Untermaßverbot begrenzt wird. Allerdings darf der Gesetzgeber offensichtlichen Fehlentwicklungen – wie in Thüringen seit 1990 – keinesfalls tatenlos zusehen und diese geschehen lassen. Er muss nach der Rechtsprechung des BVerfG *effektiven Schutz* ermöglichen. Dies schließt Regelungen aus, die offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder wenn sie erheblich hinter dem

³² Vgl. BVerfGE 40, 11, 41; 124, 1, 24; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 38 Rn. 16.

³³ Der Willensbildungsprozess des Volkes muss staatsfrei verlaufen, vgl. BVerfGE 44, 125; 103, 111.

³⁴ Ebenso LT Bbg. Drs. 6/8210 S. 32 f..

Schutzziel zurückbleiben.³⁵

Ein wirkungsloses Gesetz, das keine Steuerungswirkung entfalten kann und daher das Ziel erkennbar verfehlen wird („Papiertiger“), würde gegen das Untermaßverbot verstoßen.

Die sanktionsbewehrte Regelung des § 29 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 4 stellt eine effektive Regelung dar, jedoch begrenzt auf Wahlvorschlagslisten.

Der Verlust wirksamer Steuerung und ein Verstoß gegen das Untermaßverbot droht jedoch durch die Ausnahmeregelungen in § 29 Abs. 5 S. 2, S. 3, S. 7 (s.u.).

D. Zu den Regelungen im Einzelnen - Änderungsbedarf

I. Artikel 1

1. § 29 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 30 Abs. 1 – Sanktionsbewehrte Pflicht zur paritätischen Listung

§ 29 Abs. 5 S. 1 schreibt vor, dass „die Landesliste (...) abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen (ist), wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann.“ Daraus ergibt sich die Verpflichtung aller Parteien und politischen Vereinigungen, auf ihren Landeslisten alternierend Kandidatinnen und Kandidaten zu nominieren.

Flankierend tritt als Sanktionsregelung § 30 Abs. 1 S. 4 hinzu. Danach werden „Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 entsprechen, (...) zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 29 Abs. 5 nicht entsprechen, werden bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des § 29 Abs. 5 noch erfüllt sind (Teilzurückweisung).“ Dies gilt nach § 30 Abs. 1 S. 5 „auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen § 29 Abs. 5 verstoßen.“ Im Ergebnis werden nach S. 4 nur paritätisch besetzte Listen zur Wahl zugelassen.

§ 29 Abs. 5 S. 5 enthält eine Regelung für Menschen, die im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind. Sie können kandidieren, ohne Zuordnung zu einem der beiden anderen Geschlechter. Dadurch wird dem Urteil des BVerfG vom 10.10.2017³⁶ Rechnung getragen.

Die sanktionsbewehrte Regelung des § 29 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 4 ist verhältnismäßig, geboten und effektiv.

2. Fehlende Regelung für Direktkandidaturen (Wahlkreise)

Nach § 1 Abs. 2 ThürLWG werden 44 Abgeordnete des Landtags in Wahlkreisen und 44

³⁵ Vgl. BVerfGE 125, 39, 78 f. m.w.N.

³⁶ BVerfGE 147, 1 ff.

Abgeordnete aus Landeslisten gewählt. Für die Direktkandidaturen in Wahlkreisen fehlen in dem Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes jedoch paritätische Regelungen. Die Steuerungswirkung des Gesetzes ist daher begrenzt auf 44 Mandate. Dies reicht nicht aus, um die verfassungsrechtlich geforderte tatsächliche Chancengleichheit der Kandidatinnen und die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen Thüringens herzustellen und zu sichern.

Gerade bei den Direktkandidaturen werden Kandidatinnen in besonderer Weise strukturell benachteiligt, wie die Wahlstatistiken zeigen.³⁷ Dazu trägt insbesondere der weitgehend unbekannte Umstand bei, dass Direktkandidatinnen und Direktkandidaten zur Finanzierung ihres Wahlkampfes einen erheblichen finanziellen Eigenbeitrag leisten müssen – dieser variiert je nach Partei, beträgt aber regelmäßig mehrere Tausend Euro.³⁸ Schon angesichts der anhaltenden, verfassungswidrigen Entgeltdiskriminierung von Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG) in Deutschland, verfügen Frauen auch in Thüringen generell über weniger finanzielle Mittel als Männer. Die gängige Parteipraxis hält daher vor allem Frauen von Kandidaturen ab und wirkt daher mittelbar diskriminierend zu Lasten von Kandidatinnen.

Im Hinblick auf Direktkandidaturen bedarf es zwingend ergänzender Regelungen: Gesetzliche paritätische Vorgaben sind hier zur Herstellung und Sicherung der Chancengleichheit von Kandidatinnen verfassungsrechtlich ebenso geboten wie in Bezug auf die Wahlvorschlagslisten.

Dass sich infolgedessen eine nahezu paritätische Zusammensetzung des Parlaments ergeben würde, entspräche dem verfassungsrechtlich legitimen Ziel des Gesetzes. Nicht entgegen stünde der Aspekt der „Ergebnisgleichheit“. Der Begriff geht auf die frühe arbeitsrechtliche Judikatur des EuGH zur Zulässigkeit von Quotenregelungen im öffentlichen Dienst zurück („Kalanke“, 1995)³⁹, wonach Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG nur Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit, nicht aber zur Verwirklichung einer Ergebnisgleichheit erlaube. In späteren Urteilen („Marshall“ etc.) hat der EuGH darauf nicht mehr zurückgegriffen, statt dessen „Öffnungsklauseln“ als maßgeblich erachtet.⁴⁰

Für die hier in Rede stehenden Wahlorganisationsregelungen für Parlamentswahlen in Thüringen hat die arbeitsrechtliche Rechtsprechung des EuGH keine Bedeutung.

3. § 25 Abs. 5 S. 2, S. 3 – Ausnahmeklauseln

Die in § 29 Abs. 5 S. 2 und S. 3 geregelten Ausnahmeklauseln weichen die verfassungsrechtlich

³⁷ Dazu beispielhaft Der Bundeswahlleiter, (Fn. 3), S. 10 f., 12 f., 14 f.; 16.

³⁸ Die CSU in München erwartet z.B. eine Eigenbeteiligung von 100.000 Euro, vgl. Lisa Schnell, Frauen im Landtag. Parität in Bayern – Ein Angriff auf die Demokratie?, SZ vom 9.2.2019, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/paritaet-frauenquote-bayern-wahlrecht-1.4321961>.

³⁹ EuGH, C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

⁴⁰ EuGH, C-409/95, Slg. 1997, I-6363, Rn. 29 ff., 33; zur Entwicklung der EuGH-Rspr. s. von Münch/Kunig-Boysen, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 171 f.

gebotene, in § 25 Abs. 5 S. 1 vorgeschriebene Listenparität auf. Die Klauseln ermöglichen es Parteien ausnahmsweise dann, wenn sie nicht genug Kandidatinnen oder Kandidaten finden sollten, eine unparitätische Nominierung.

Es ist voraussehbar, dass § 29 Abs. 5 S. 2 von „unwilligen“ Parteien als Einfallstor für die Umgehung paritätischer Kandidatenlisten zum Nachteil von Frauen genutzt werden wird.

- a) Um eine Umgehung zu vermeiden, bedarf es zumindest einer ergänzenden Regelung dazu, welche Maßnahmen eine Partei getroffen haben muss, um sich auf § 29 Abs. 5 S. 2 berechtigterweise berufen zu können – etwa die vorausschauende, rechtzeitige Suche nach Kandidatinnen im Vorfeld von Wahlen unter Angabe eines bestimmten Zeitraums vor der Wahl, damit die anderenfalls wohl zwangsläufig erfolglose Suche nicht erst kurz vor Ablauf der Einreichungsfrist beginnt. Eine solche Regelung ist auch deshalb erforderlich, um dem Wahlausschuss verbindliche Kriterien vorzugeben, anhand derer er prüft und entscheidet, ob eine Liste ausnahmsweise von den Vorgaben in § 29 Abs. 5 S. 1 abweichen darf oder nicht. Im letztgenannten Fall würde die Liste gegen § 29 Abs. 5 verstoßen und müsste vom Wahlausschuss nach § 30 Abs. 1 S. 4 ganz oder teilweise zurückgewiesen werden.
- b) Zu ergänzen ist zudem eine Regelung, die in solchen Fällen vorschreibt, dass und wie die nicht fündig gewordenen Parteien gegenüber dem Wahlausschuss nachweisen müssen, dass sie rechtzeitig auf die Suche nach Kandidatinnen (und Kandidaten) gegangen sind und alle gebotenen Maßnahmen ergriffen haben, um Kandidatinnen zu finden, aber gleichwohl, ohne eigenes Verschulden, keine ausreichende Anzahl an Frauen (oder Männern) gefunden haben. Gelingt der Nachweis nicht, ist die Liste gem. § 30 Abs. 1 S. 4 zurückzuweisen.
- c) Damit stellt sich die Frage, ob justiziable Standards für eine ausreichende aber erfolglose Kandidatinnensuche i.S.v. § 29 Abs. 5 S. 2 überhaupt formuliert werden können. Zwar könnte hier ein konkretes Zeitfenster für die Suche vorgegeben werden (s.o.). Darüber hinaus aber wird man letztlich auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen müssen. Dadurch wird dem Wahlausschuss jedoch ein Beurteilungs- und Wertungsspielraum eingeräumt, der zu einer eigenmächtigen Auslegung führt. Der Wahlausschuss benötigt glasklare gesetzliche Vorgaben, ein Beurteilungsermessen steht ihm nicht zu.
- d) Dass die Ausnahmeklauseln in § 29 Abs. 5 S. 2, S. 3 „unter dem Aspekt der mangelnden Realisierbarkeit“ paritätischer Listen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit „geboten“ sein sollen, so die Begründung des Gesetzentwurfs (S. 4), ist schon angesichts der Erfahrungen mit dem Parité-Gesetz in Frankreich nicht nachvollziehbar.

In Frankreich gelten gesetzliche Vorgaben für die paritätische Nominierung von

Wahlvorschlagslisten seit fast 20 Jahren (2001). Nicht paritätisch besetzte Listen werden strikt zurückgewiesen, also zu den Wahlen nicht zugelassen - ausnahmslos. Das Beispiel Frankreich zeigt seit 2001, dass Parteien Frauen in ausreichender Anzahl für ihre paritätischen Listen dann finden, wenn es gesetzlich vorgeschrieben und anderenfalls eine Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen ist. Das französische Gesetz wirkt effektiv, die Listen sind paritätisch besetzt, die mit ihrer Hilfe gewählten Parlamente nahezu paritätisch besetzt.⁴¹ Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass Parteien in Thüringen/Deutschland weniger leistungsfähig sind als in Frankreich – wenn sie müssen.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die drohende Zurückweisung einer Liste ohne Ausnahmen gerade männliche Parteimitglieder, die gerne selbst noch auf der Liste platziert werden möchten, motivieren wird, ihrerseits weibliche Parteimitglieder anzusprechen und zur Kandidatur aufzufordern, weil sie nur dann selbst die Chance haben, noch auf die Liste zu gelangen.

Im Übrigen steht es allen Parteien frei, auch Nichtparteimitglieder zu nominieren. Dadurch lässt sich der Kreis potentieller Kandidatinnen und Kandidaten erweitern. Der Einbezug Externer wird von den Parteien bereits heute praktiziert.

An der Realisierbarkeit paritätischer Wahlvorschlagslisten durch die Parteien in Deutschland/Thüringen bestehen daher keine Zweifel.

- e) Die Ausnahmeregelungen in § 29 Abs. 5 S. 2, S. 3 sind aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht erforderlich und daher aus o.g. Gründen zu streichen.

4. § 29 Abs. 5 S. 4 - Mindestanteil

Nach § 29 Abs. 5 S. 4 muss das in einer Partei unterrepräsentierte Geschlecht zumindest mit diesem unterrepräsentierten Anteil auf der Liste vertreten sein. Gemeint ist laut Begründung der prozentuale Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts in einer Partei.⁴² Dieser Mindestanteil ist also in jedem Fall in dem paritätisch besetzten Abschnitt der Liste abzubilden, auch in den Fällen, in denen eine Partei auf die Ausnahmeklauseln des § 29 Abs. 5 S. 2 oder S. 3 zurückgreift. Hier müsste klarstellend ergänzt werden, dass der paritätische Teil am Anfang der Liste stehen muss.

Gegen § 29 Abs. 5 S. 4 bestehen jedoch grundlegende Bedenken. Denn die Norm führt dazu, dass letztlich die jeweilige „mitgliedschaftsrelationale Frauen- und Männerquote“ einer Partei zum gesetzlich verbindlichen Maßstab wird, weil nur dieser Anteil zwingend einzuhalten ist. Dadurch gerät der verfassungsrechtliche Maßstab aus dem Blick [s.o. C. und unten a)-c)].

⁴¹ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten, 2018, WD1-3000-016/18, S. 17 ff., 19.

⁴² LT-Drs/6/6964 S. 4.

- a) Satz 4 orientiert sich offenbar an der im Arbeitsrecht für Betriebsratswahlen geltenden Geschlechtermindestquote bei der Zusammensetzung des Betriebsrates gem. § 15 Abs. 2 BetrVG. Danach muss das Geschlecht, das in der Belegschaft eines Betriebs in der Minderheit ist, mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis im Betriebsrat vertreten sein. Das BAG sieht in der Geschlechtermindestquote nach § 15 Abs. 2 BetrVG einen durch Art. 3 Abs. 2 GG gerechtfertigten Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit.⁴³

Das BetrVG ist hier das falsche Vorbild. Der Betriebsrat vertritt die Gesamtheit der Belegschaft eines Betriebes, also ist hier der jeweilige Geschlechteranteil in der Belegschaft die richtige Quote. Die Abgeordneten vertreten jedoch das ganze Volk, also die Bürgerinnen und Bürger, Art. 20 Abs. 1 GG, nicht ihre Parteiangehörigen.

- b) Hier legt § 29 Abs. 5 S. 4 ganz offensichtlich einen falschen verfassungsrechtlichen Maßstab zugrunde. Bezugspunkt ist das Volk gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2. Maßgeblich ist nicht der Frauen- oder Männeranteil einer Partei, sondern allein der je hälftige Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger und ihr Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an demokratischer Mitbestimmung, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.⁴⁴

Darauf bezieht sich die verfassungsrechtliche Aufgabe der politischen Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 GG. Parteien sind keine Privatunternehmen. Sie erfüllen auch keinen Selbstzweck, sondern dienen gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG als „verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes“⁴⁵ letztlich der demokratischen Selbstbestimmung des Volkes, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Da sich das Grundgesetz für das Modell der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie entschieden hat, erfolgt die politische Willensbildung vor allem durch Parlamentswahlen. Diesen kommt besondere Bedeutung zu, da durch die Wahl der Abgeordneten der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlicher Herrschaft hergestellt wird.⁴⁶

Zentral ist somit die Aufgabenzuweisung an die Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG. Ihrer Aufgabe kommen Parteien nur dann nach, wenn sie in der parlamentarischen Demokratie als „Transmitter“ zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament fungieren. Im Vordergrund der Parteienfreiheit steht daher die Sicherung und

⁴³ BAGE 114, 119, 129 ff.

⁴⁴ Ebenso Hohmann-Dennhardt, SZ vom 9./10.2.2019, Außenansicht. Parité, S. 5; Brosius-Gersdorf, Gastbeitrag, Rheinische Post v. 3.3.2019, Parité-Gesetz in Deutschland: Reißverschluss ist Pflicht, https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschlandreissverschluss-ist-pflicht_aid-37129243.

⁴⁵ BVerfGE 41, 399, 416.

⁴⁶ BVerfGE 144, 20 ff. Rn. 546 („NPD“, 2017).

Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen und Bürger „auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“ gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG.⁴⁷

Die Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung muss im Einklang mit dem Gebot der demokratischen inneren Ordnung gem. § 21 Abs. 1 S. 3 GG folglich so ausgeübt werden, dass erstens die demokratischen Rechte der kandidierenden Personen nicht beeinträchtigt werden, hier das Recht auf Chancengleichheit gem. Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG, und zweitens mit der Wahl von Kandidatinnen und Kandidaten der gleichberechtigte Teilhabeanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf effektive Einflussnahme auf die Staatsgewalt mit Hilfe der gewählten Abgeordneten auch verwirklicht werden kann. Voraussetzung dafür ist zuvor die gleichmäßige Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten. Genau diesem Ziel dient § 29 Abs. 5 S. 1. § 29 Abs. 5 S. 1 gestaltet die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 aus.

- c) Die gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG gebotene „effektive Einflussnahme“ des (Wahl-)Volks muss ihm unabhängig von einer Parteizugehörigkeit durch die Parteien ermöglicht werden. Denn das Recht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme steht allen (wahlberechtigten) Bürgerinnen und Bürgern selbstverständlich auch dann zu, wenn sie eine Parteimitgliedschaft klar für sich ablehnen. Kurz: Unabhängig von irgendeiner Parteimitgliedschaft der Wahlberechtigten muss jede Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 GG dafür sorgen, dass die Perspektiven und Interessen der Bürgerinnen und Bürger gleichmäßig im Parlament über die Abgeordneten gespiegelt werden. Eine sogenannte „mitgliedschaftsrelationale Frauen- oder Männerquote“ ist daher verfassungsrechtlich nicht relevant. Maßgeblich ist allein der jeweils etwa hälftige Anteil der Frauen und Männer am Wahlvolk.

Zudem: Es besteht die Gefahr, dass in den Parteien generell eine Orientierung „nach unten“ an dem zwingenden Mindestanteil gem. § 29 Abs. 5 S. 4 einsetzt und die Steuerungswirkung der Paritätsregelung in § 29 Abs. 5 S. 1 verloren geht. § 29 Abs. 5 S. 4 könnte auch einen Rückschritt bei denjenigen Parteien einleiten, die aufgrund ihres internen Satzungsrechts derzeit eine (weitgehend) paritätische Listennominierung praktizieren. Denn gesetzlich vorgeschrieben wäre unter dem Aspekt des „Minderheitenschutzes“ letztlich nur die „mitgliedschaftsrelationale Frauen- oder Männerquote“.

Dass der Frauenanteil in Parteien heute meist unter dem Anteil der Männer liegt, lässt sich auf verkrustete maskuline Parteistrukturen zurückführen, die Frauen erkennbar benachteiligen – dadurch werden diese Parteien ganz unabhängig von ihrer programmatischen Ausrichtung für Frauen unattraktiv und unzumutbar. § 29 Abs. 5 S. 4 führt letztlich zu einer Verfestigung dieser Strukturen.

⁴⁷ Ebenso LT BrdG. Drs. 6/8210 S. 32 f..

d) § 29 Abs. 5 S. 4 ist aus o.g. Gründen zu streichen.

4. Fehlende Regelung für paritätisches Nachrücken

Es fehlen Regelungen für das paritätische Nachrücken („Frau folgt Frau, Mann folgt Mann“). Diese sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass sich die parlamentarischen Verhältnisse nicht zu Lasten von weiblichen oder männlichen Abgeordneten im Laufe der Legislaturperiode verschieben.

6. § 29 Abs. 5 S. 7 - Männerparteien / Frauenparteien

§ 29 Abs. 5 S. 7 enthält eine Freistellung von der Verpflichtung zur paritätischen Listung für Parteien oder politischen Vereinigungen, die „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind“. Der Begründung ist zu entnehmen, darunter seinen Parteien oder politische Vereinigungen zu verstehen, die „die aus programmatischen Gründen (...) überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind“. Als Beispiel wird eine „Partei alleinerziehender Väter“ und eine „Feministinnenpartei“ genannt. Solchen Parteien sei die Teilnahme an der Wahl „bei hälftiger Parität de facto ausgeschlossen.“⁴⁸

Eine solche Ausnahmeregelung ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen:

a) Sofern es sich um Parteien oder politische Vereinigungen handeln sollte, die satzungsgemäß (aufgrund einer bestimmten Programmatik) nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen, ist darauf hinzuweisen, dass solche Satzungsregelungen, die gezielt Menschen eines bestimmten Geschlechts – Frau, Mann, Divers – generell von der Aufnahme in eine Partei ausschließen, schon gegen § 10 Abs. 1 S. 3 PartG verstoßen („allgemeine Aufnahmesperre“). In jedem Fall aber verstoßen solche Satzungsregelungen gegen Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG. Sie widersprechen damit dem Gebot der demokratischen inneren Ordnung der Partei gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und sind gem. § 134 BGB nichtig, die auf ihrer Grundlage getroffenen Nichtaufnahme-Entscheidungen unwirksam.⁴⁹ Insoweit ist entgegen § 10 Abs. 1 S. 1 PartG ein grundsätzlicher Aufnahmeanspruch zu bejahen, der ohnehin nur in wenigen begründeten Fällen, insbesondere wegen fehlender Grundidentifikation mit der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei, ausgeschlossen werden darf;⁵⁰ dazu zählt z.B. *nicht* die Eigenschaft als Frau.⁵¹

b) Nicht recht nachvollziehbar ist, warum aus inhaltlich-programmatischen Gründen in Bezug auf „alleinerziehende Väter“ nicht auch Frauen, etwa „alleinerziehende Mütter“, in einer von

⁴⁸ LT-Drs/6/6964 S. 4.

⁴⁹ Vgl. von Münch/Kunig-Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 56; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Grzeszick/Rauber, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 95.

⁵⁰ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 25 m.w.N.

⁵¹ Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 25.

alleinerziehenden Vätern gegründeten Partei mitwirken könnten. Die Belastungen alleinerziehender Vätern durch Hausarbeit, Kindererziehung und Beruf unterscheiden sich nicht von den Belastungen alleinerziehender Mütter und – in abgeschwächter Form – von Männern und Frauen, die sich die Hausarbeit und Kinderbetreuung teilen.⁵² Entsprechendes gilt für eine Feministinnenpartei. Warum aus programmatischen Gründen in einer solchen Partei neben feministischen Frauen nicht auch feministische Männer mitwirken können sollen, die sich für die Gleichberechtigung von Frauen engagieren, leuchtet nicht ein.

Allein der Umstand, dass in einer solchen Partei u.U. nur wenige Frauen oder nur wenige Männer zu finden sind – der Ausschluss eines Geschlechts von der Mitgliedschaft wäre im Regelfall unzulässig s.o., ein Ausschluss von der Nominierung als Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ebenfalls – unterscheidet sich nicht von anderen Parteien mit ähnlichen Mitgliederanteilen.

Der Umstand, dass es aktuell reine Frauenparteien gibt, die mit reinen Frauenlisten z.B. zur Bundestagswahl antreten, lässt sich nur vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen starken Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag aufgrund struktureller Diskriminierung (s.o.) durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigen.

c) § 29 Abs. 5 S. 7 ist aus o.g. Gründen zu streichen.

II. Artikel 2 – Geschlechtergerechte Sprache

Die in Artikel 2 vorgesehene Ermächtigung der Präsidentin oder des Präsidenten des Landtags zur Neufassung des Landeswahlgesetzes in einer geschlechtergerechten Sprache ist zu begrüßen. Dadurch werden die Bürgerinnen Thüringens als Hälfte des Volkes sichtbar.

III. Artikel 3 – Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1.1.2020 in Kraft, so dass es erst für die Landtagswahl 2024 gilt. Der Zeitraum ist unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so gewählt, dass sich alle Parteien darauf einstellen können.

⁵² Ebenso BeckOK Grundgesetz/Kischel, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 3 Rn. 197; s. auch BVerfGE 85, 191, 208 f.; 92, 91, 112.

THÜR. LANDTAG POST
05.06.2019 14:52

12815/2019

Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler

Frauen Büros
und Gleichstellungsstellen

Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages

Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung
der paritätischen Quotierung

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN – Drucksache 6/6964-

**Den Mitgliedern des
InnKA**

Thüringer Landtag
Zuschrift
6/3068
zu Drs. 6/6964

Sehr geehrte Abgeordnete des Innen- und Kommunalausschusses, sehr geehrte
Damen und Herren,

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros und
Gleichstellungsstellen wurde um eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der
Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache
6/6964 - Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes –
Einführung der paritätischen Quotierung, gebeten. Wir haben unsere
Stellungnahme mit der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen
Gleichstellungsbeauftragten in Thüringen abgestimmt und außerdem eine der
Landessprecherinnen gebeten, die Stellungnahme zur Anhörung vorzutragen.

Die paritätische Besetzung von Wahllisten und damit gleiche Chancen für Frauen
und Männer ist mehr als überfällig! Jahrzehntlang kämpften Frauen im 19. und
20. Jahrhundert um das Wahlrecht, um die Aufnahme des
Gleichberechtigungsgrundsatzes in unser Grundgesetz, um die Verpflichtung des
Staates, auf die Beseitigung bestehender Nachteile tatsächlich hinzuwirken.
Trotzdem liegt der Frauenanteil im Bundestag, in allen Landesparlamenten, in
den Stadt- und Gemeinderäten sowie Kreistagen noch immer unter dem
Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung! Beim Blick auf die Zusammensetzung
der Fraktionen im Bundestag und im Thüringer Landtag ist schnell zu erkennen,
dass der Anteil von Frauen in den Fraktionen dort wesentlich höher ist, wo die
Parteien Regelungen zur (fast) paritätischen Besetzung von Wahllisten haben. So
sind im Thüringer Landtag in der Fraktion DIE LINKE von 28 Abgeordneten 15

weiblich, in der SPD Fraktion sind es 7 Frauen und 5 Männer und in der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN sind die 6 Mandate je zur Hälfte an Frauen und Männer verteilt. Alle drei Parteien haben verbindliche Regelungen für eine (fast) paritätische Aufstellung von Wahllisten, sowohl in der Anzahl als auch in der Reihenfolge. Anders sieht es in der CDU-Fraktion aus, nur 10 von 34 Mandaten sind von Frauen besetzt. In der CDU gibt es das sogenannte Quorum als Empfehlung, mindestens ein Drittel der Listenplätze soll an Frauen gehen. Die AfD lehnt Quoten und Frauenförderung ab, von den 7 Abgeordneten in der AfD Fraktion sind 2 weiblich.

Im Rahmen der Kampagne #mehrfrauenindieparlamente hat der Deutsche Frauenrat am 23. Mai 2019 ein Handbuch zu Parität- veröffentlicht. Diese Handreichung bietet umfassende Informationen über und Argumente für Paritätsgesetze. Wir verweisen ausdrücklich auf diese, ausführliche Handreichung. (www.frauenrat.de/pro-paritaet-informationen-und-argumente/)

Nun zum vorliegenden Gesetzentwurf, zur Einführung der paritätischen Quotierung in das Thüringer Landeswahlgesetz.

Die paritätische Quotierung soll nur für Wahlen zum Thüringer Landtag eingeführt werden. Doch in den Stadt- und Gemeinderäten, sowie in den Kreistagen beträgt der Anteil von Frauen nur 25 Prozent! Die paritätische Besetzung von Wahllisten für Kommunalwahlen ist also dringend erforderlich, deshalb fordern wir Geschlechtergerechtigkeit auch für Kommunalwahlen!

Der Öffnungsklausel für intersexuelle Menschen (§ 29 Absatz 5) stimmen wir zu.

Wir stimmen allerdings nicht der Öffnungsklausel im § 29 Absatz 5 bezüglich einer „mangelnden Realisierbarkeit der paritätischen Besetzung der Wahllisten“ zu! Wie werden Ausnahmefälle definiert, wer bestimmt was ein Ausnahmefall ist? Mit dieser Regelung wird das Anliegen der paritätischen Besetzung von Wahllisten wieder ausgehebelt. Parteien und politischen Vereinigungen können sich wieder aus der Verantwortung nehmen mit der Begründung, es würden sich nicht ausreichend geeignete Frauen zur Wahl stellen.

Die Ausnahmeregelung für Parteien oder politische Vereinigungen, die aus programmatischen Gründen überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind, ist nachvollziehbar.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die im Artikel 2 genannte Ermächtigung zur Neufassung des Artikel 1 in geschlechtergerechter Sprache eine Selbstverständlichkeit sein muss. Zumindest § 28 des Thüringer Gleichstellungsgesetzes: „Behörden und Dienststellen haben bei Erlass von Rechtsvorschriften, Verwaltungsvorschriften, bei der Gestaltung von Vordrucken, in amtlichen Schreiben und bei Stellenausschreibungen soweit wie möglich geschlechtsneutrale Bezeichnungen zu wählen“, ist hier anzuwenden. Besser wäre natürlich, das Thüringer Landeswahlgesetz sowie alle damit verbundenen weiteren Vorschriften und Vordrucke sprachlich so zu verfassen, dass Frauen, Männer und diverse Personen angesprochen sind.

Wir hoffen auf Ihre Unterstützung!

Mit freundlichen Grüßen

für die BAG kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen

Bundessprecherin der BAG und Frauenbeauftragte der Stadt Freiburg

Sprecherin der Landesarbeitsgemeinschaft Thüringen und
Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Eisenach

STELLUNGNAHME

12804/2019

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)

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 Verhältniswahlrechts. 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, milderer 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 R AT

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.¹

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

¹ 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 allorts 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.

THÜR. LANDTAG POST
06.06.2019 08:57

12850/2019



Vielfalt Leben – QueerWeg Verein für Thüringen e. V.
Schopenhauerstraße 21 | 99423 Weimar

Thüringer Landtag
Innen- und Kommunalausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Schopenhauerstraße 21
99423 Weimar

www.queerweg.de
info@queerweg.de

Fax: 03212 - 783 37 93

Stellungnahme: Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätische Quotierung

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens für ein Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätische Quotierung bat der Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages unseren Verein um eine Stellungnahme. Wir bedanken uns für die Möglichkeit Stellungnahme aus Sicht von lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans*, intergeschlechtlichen und queeren Menschen (LSBTIQ*) zu geben.

Der Vielfalt Leben – QueerWeg Verein für Thüringen e. V. ist die größte Interessenvertretung für LSBTIQ* in Thüringen. Seit 2017 ist er Träger der im Thüringer Landesprogramm für Akzeptanz und Vielfalt festgeschriebenen LSBTIQ*-Koordinierungsstelle zur Begleitung der zivilgesellschaftlichen Umsetzung des Landesprogramms.

Der Verein begrüßt das Anliegen des Gesetzesentwurf, eine paritätische Besetzung von Landeslisten hinsichtlich der gesellschaftlichen Repräsentanz von Geschlechtern zu erreichen. Eine den gesellschaftlichen Tatsachen entsprechende Besetzung politische Gremien ist ein wichtiges Instrument zur Herstellung demokratischer Grundprinzipien. So kann die im Grundgesetz verbriefte Würde aller Menschen, einschließlich der Gleichberechtigung der Geschlechter nur durch eine entsprechende, gleichberechtigte repräsentative politische Beteiligung erreicht werden. Das hierzu, auch 100 Jahre nach Einführung des Frauenwahlrechtes, noch immer dringender Handlungsbedarf besteht, zeigen statistische Daten zur Besetzung diverser politischer und anderer öffentlicher Gremien im Freistaat Thüringen. Auch bei der Frauenquote innerhalb einiger Thüringer Landtagsfraktionen besetzt diesbezüglich noch dringender Handlungsbedarf. Gleichzeitig sind keine Abgeordneten anderer Geschlechter als Frauen und Männer im Thüringer Landtag bekannt.

Wir erkennen an, dass der Gesetzesentwurf nicht nur die paritätische Besetzung von Kandidaturen mit Frauen und Männern, sondern eine diversitäts-sensible, angemessene und fortschrittliche Repräsentation aller Geschlechtsidentitäten im demokratischen Willensbildungsprozess anstrebt. Die ausdrückliche Erwähnung von „Personen, die im Personenstandsregister den Geschlechtseintrag ‚divers‘ aufweisen“ im Bezug auf Listenkandidaturen wird als zielführend betrachtet.

Vielfalt Leben – QueerWeg Verein für Thüringen e. V.

gemeinnütziger Verein laut Bescheid vom Finanzamt Jena, 28.11.2018, Steuernr. 162/142/07943

Registergericht: Amtsgericht Jena • Register-Nr.: VR 23 1448

Bankverbindung: IBAN DE18 8309 4454 0042 1704 02 • BIC GENODEF1RUJ • Volksbank Saaletal eG

Vorstand:

(Vorsitz)

Postanschrift: Asbachstraße 36 • 99423 Weimar

Wir wiesen dabei darauf hin, dass die Regelungen des Personenstandsgesetzes - auch nach dessen Reform und der Einführung des Geschlechts „divers“ - in höchstem Maße kritikwürdig sind, da sie Menschen, die sich weder als „eindeutig weiblich“ oder als „eindeutig männlich“ identifizieren, sehr hohe rechtliche und bürokratische Hürden für die Eintragung der Option „divers“ stellen. So werden die vorgeschriebenen medizinischen, psychiatrischen bzw. psychologischen Begutachtungen von den Betroffenen als fremdbestimmt, diskriminierend und z.T. (re)traumatisierend empfunden.

Ähnliche Kritik wird am derzeit bestehenden Transsexuellengesetz geäußert, wobei dies ausschließlich die Transition von „männlich“ zu „weiblich“ bzw. die Transition von „weiblich“ zu „männlich“ vorsieht. LSBTIQ*-Interessensvertretungen und Selbsthilfegruppen u.a. von Inter*, Trans*, nicht-binären und genderqueren Menschen streben eine Reform der entsprechenden Bundesgesetze (Personenstandsgesetz, Transsexuellengesetz) an. Der vorgelegte Gesetzesentwurf sollte deshalb in Gänze (insb. einschließlich der Begründung zu § 29) so formuliert sein, dass nicht nur Intersexuelle, sondern sämtliche Personen mit dem Geschlechtseintrag „divers“ berücksichtigt werden.

Ergänzend ist anzumerken, dass derzeit völlig unklar ist, wieviele Bürger_innen im Freistaat Thüringen a) intersexuell sind, b) sich selbst weder als „eindeutig weiblich“ noch als „eindeutig männlich“ identifizieren. Da der Gesetzesentwurf zum Paritätsgesetz allerdings auf der politischen Zielsetzung einer näherungsweisen proportionalen Repräsentation von Bürger_innen aller Geschlechtsidentitäten beruht, besteht zumindest grundsätzlich das Problem, dass keine gesicherten bevölkerungsstatistischen Daten zu den in a) und b) genannten Personengruppen vorliegen. Um diesem Informationsdefizit entgegenzuwirken, wäre sozialwissenschaftliche bzw. demoskopische Forschung, u.a. zur Verteilung eines breiteren Spektrums der Geschlechtsidentitäten und Geschlechterrollenbilder in der Thüringer Bevölkerung sowie zu Diskriminierungserfahrungen von LSBTIQ* sinnvoll.

4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge

(Keine Dokumente vorhanden)

5. Weitere Beiträge

(Keine Dokumente vorhanden)

6. Diskussionsforum

**Diskussionsforum
des Thüringer Landtags**

Anlage

Siebttes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Drucksache 6/6964 -

Welche Auffassung vertreten Sie zu dem Gesetzentwurf und welche grundsätzlichen Hinweise haben Sie diesbezüglich?

Erstellt	Angaben zum Autor	Titel	Beitrag
17. Mai 2019	Michael Hausemann* Rentner, vormals Kaufmann	„Paritätische Quotierung“	<p>„Ich halte es für völlig abwegig Mandate oder Besetzungen u. ä. nach Geschlecht zu vergeben. Die Absurdität zeigt sich ja bereits im Gesetzentwurf mit der Ausnahmeregelung Geschlecht divers. Besetzungen sollten grundsätzlich nach Qualifikation und Eignung vergeben werden. Quoten führen dazu, dass Bessere den weniger geeigneten weichen müssen. Wenn Quotierung stattfinden soll, warum dann nur geschlechtsspezifisch? Dann auch nach Religionszugehörigkeit, Altersgruppen, Herkunft und noch tausend anderen Kriterien.“</p> <p>[Anmerkung der Moderation: Satz 4 des Beitrags wurde auf Wunsch des Nutzers korrigiert.]</p>
20. Juni 2019	Sigi* kreativ, konstruktiv	„Der Grundsatz, daß ein...“	<p>„Der Grundsatz, daß ein gesunder Wettbewerb [denjenigen bezüglich] einer Sache obsiegen läßt, der die beste Idee, Strategie oder [sonstige] kompetitive Instrumente zu bieten hat, wird durch solch eine künstliche und verfälschende Einmischung ad absurdum geführt. Es ist nicht nachvollziehbar, wie im 21. Jahrhundert, mit all den errungenen Siegen der Geschlechtergerechtigkeit aus den vergangenen 7 Jahrzehnten, so eine Diskussion eröffnet wird. So zu tun als wäre irgendein Geschlecht unterdrückt und diesem Rechte verwehrt ist absolut verquer. Das regelt bereits das [Grundgesetz]. Es ist dagegen verständlich, daß jede Generation für ihre Errungenschaften ringen möchte. Jedoch gäbe es genügend sinnvolle Projekte, in denen die Probleme unserer Zeit angepackt werden könnten. Die Genderdiskussion ist überflüssig, allerorten.“</p>

Bei allen mit * gekennzeichneten Beiträgen wurde von den Autoren ihre Wohnadresse angegeben. Wohnadressen natürlicher Personen werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBeteilDokG nicht in der Beteiligtentransparenzdokumentation veröffentlicht.