

aus denen die Bürger*innen mit ihrer Erststimme Mann oder Frau wählen können. Bewerber*innen-Tandems, die nur en bloc zur Wahl stehen, schaffen Ergebnisparität und „schießen“ über das Ziel des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hinaus. Mit der Zweitstimme würden die Bürger*innen weiterhin Listen wählen, die von den Parteien nach dem Reißverschlussverfahren abwechselnd mit Männern und Frauen besetzt werden müssten. Hierdurch wird zwar Ergebnisparität und nicht nur Chancengleichheit für Frauen verwirklicht. Der Grund dafür liegt aber in dem geltenden Wahlsystem, das der Gesetzgeber nach Art. 38 Abs. 3 GG grundsätzlich frei gestalten kann.

Die Probleme des Umgangs mit dem sogenannten dritten Geschlecht sind damit nicht gelöst. Lösungsansätze können möglicherweise sprachlicher Art sein, indem die Listen- und Tandemplätze als „Mann/Divers“ und „Frau/Divers“ geführt werden.

Über die Erststimme würde bei Bewerber*innen-Tandems, aus denen die Bürger*innen Mann oder Frau wählen können, Parität im Bundestag nur verwirklicht, wenn das Volk Frauen und Männer in gleicher Zahl wählt. Wer sich wegen der Unberechenbarkeit des Volkswillens sorgt, den möge trösten, dass das Grundgesetz es so will: Das letzte Wort bei der Wahl hat das Volk (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG).

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-2-60

Zeit für Veränderung: das Brandenburger Parité-Gesetz und seine Dynamik

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

djb-Mitglied, Professorin an der Universität Kassel

Nachdem das Parlament in Brandenburg am 31. Januar 2019 das erste Parité-Gesetz Deutschlands beschlossen hatte, berichtete sogar die Tagesschau. Die rot-rot-grüne Landtagsmehrheit hatte sich von der Drohkulisse der vermeintlichen Verfassungswidrigkeit eines paritätischen Wahlgesetzes nicht beeindrucken lassen. Das Gesetz verpflichtet nun im Kern alle Parteien, die an der Landtagswahl 2024 teilnehmen wollen, zur Aufstellung paritätischer Kandidatenlisten – also abwechselnd Frau-Mann oder umgekehrt. Es reagiert damit auf einen anhaltenden demokratischen Missstand. 100 Jahre nach Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts, mit dem Frauen als hälftiger Teil des Volkes – in der Demokratie der Souverän – erstmals sichtbar wurden, fehlt es immer noch an ihrer gleichberechtigten demokratischen Teilhabe – oder anders ausgedrückt: an ihrer Souveränität. Symptomatisch ist die geringe Zahl der Parlamentarierinnen. Nur 30,7 Prozent der Abgeordneten waren nach der Wahl des 19. Bundestags 2017 Frauen. Wahlberechtigt waren 61,5 Millionen Deutsche, davon 31,7 Millionen Bürgerinnen, also 51,5 Prozent des wahlberechtigten Volkes. Seit 1998 stagniert der Anteil der Parlamentarierinnen bei etwa 30 Prozent – nur dank des Satzungsrechts dreier Parteien (Grüne, Linke, SPD), das im Kern bereits paritätische Kandidatenlisten vorschreibt. Das reicht nicht aus. Es dominiert seit 100 Jahren der „männliche Blick“ in der Politik. Keine neue Erkenntnis: *Heiner Geißler*, ehemaliger CDU-Generalsekretär, kritisierte dies schon 1980: „(...) die Benachteiligungen der Frauen (...) sind das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.“¹ Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Jutta Limbach* formulierte noch 2016: „Frauen haben in der Politik immer noch Startnachteile. (...) Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.“² Erst „gleichberechtigte Parlamente“ mit einem ausgewogenen Anteil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern werden diese Gesetzgebung ändern und den

„männlichen Blick“ durch einen „gleichberechtigten Blick“ ersetzen. Dies gilt auch für die 16 Landtage. Der Frauenanteil liegt im Durchschnitt bei etwa 30 Prozent, Trend rückläufig. Dies zeigen die Landtagswahlen in Bayern 2018 – 26,8 Prozent; NRW 2017 – 27,7 Prozent, Niedersachsen 2017 – 27,6 Prozent; schon immer miserabel der Frauenanteil in Baden-Württemberg, seit 2016 24,5 Prozent, zuvor nur 18 Prozent und weniger.

Kernproblem passives Wahlrecht von Frauen

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. Daran fehlt es, vor allem in „traditionellen“, von Männern dominierten Parteien. Die Statistik zeigt, dass Frauen viel seltener nominiert werden als Männer. Exemplarisch die Kandidaturen für die Bundestagswahlen 2017: unter den 4.828 nominierten Personen finden sich nur 29 Prozent Frauen, unter den Direktkandidaturen nur 25 Prozent. Erstaunlich, dass es überhaupt 30,7 Prozent Frauen in den Bundestag geschafft haben. Schließlich können nicht vorhandene Kandidatinnen vom Volk, das auf die personelle Vorauswahl durch die Parteien keinen Einfluss hat, auch nicht gewählt werden. Die Zahlen sprechen deutlich dafür, dass das im Bundeswahlgesetz in Verbindung mit der Bundeswahlordnung geregelte Wahlorganisationsrecht für Bundestagswahlen seit Jahrzehnten parteiinterne Nominierungsverfahren ermöglicht und begünstigt, die Frauen strukturell ausbremsen und ihre Kandidaturen verhindern. Die passive Wahlgleichheit von Frauen, die die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen voraussetzt, wird dadurch missachtet – ein offenes Geheimnis. Politiker wie *Günther Verheugen*, SPD (Ex-FDP) und EU-Kommissar a.D., kritisierte

1 *Dt. Frauenrat*, Mehr Frauen in die Parlamente. Informationen für die Frau, Sonderheft 1980, S. 19.

2 *Limbach*, Wahre Hyänen, 2016, S. 89.

dies schon 1980: „(...) das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung, sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind. Dies und die daraus resultierenden Folgen widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.“³ Das BVerfG (2015) geht inzwischen wohl auch von der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“⁴ aus. Es fehlen Regelungen, die das 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.⁵

Das Brandenburger Parité-Gesetz

Das Brandenburger Parité-Gesetz setzt hier an. Es dient der Durchsetzung der Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten aller Parteien in Bezug auf Wahlvorschlagslisten⁶ – und gleichzeitig der Durchsetzung der effektiven Einflussnahme und Souveränität der Bürgerinnen und Bürger Brandenburgs zu gleichen Teilen („freie Selbstbestimmung“).⁷ So betont 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).“⁸ Allerdings ist das Gesetz ein inkonsequentes, rot-rot-grünes Kompromissgesetz mit erheblichen Defiziten und nur beschränkter Steuerungswirkung. Sprachlich misslungen aber unschädlich zunächst die neue „Soll“-Regelung in § 25 Abs. 3 S. 2 Bbg LWahlG. Sie wird in Verbindung mit den neuen Regelungen in § 25 Abs. 3 S. 4 und S. 5 Bbg LWahlG zu einer „Ist“-Regelung. Schwerer wiegt, dass es an klar formulierten Sanktionsregelungen fehlt, für den Fall, dass Parteien gesetzwidrige nichtparitätische Listen einreichen sollten. Zwar gilt für gesetzwidrige Listen an sich die Regelung des § 30 Abs. 1 S. 2, wonach der Wahlausschuss gesetzwidrige Wahlvorschläge zurückzuweisen hat. Diese Rechtsfolge wollte der Gesetzgeber offenbar auch für nichtparitätische Listen regeln, wie sich der Gesetzesbegründung entnehmen lässt. Tatsächlich aber sieht der neue § 30 Abs. 3 S. 4 Bbg LWahlG eine in sich widersprüchliche, unverständliche und insgesamt misslungene Sanktionsregelung vor. Danach wird eine paritätswidrig besetzte Liste durch den Wahlausschuss – gegebenenfalls nach Streichung einzelner Personen – „neugebildet“. Diese „Neubildung der Listenplätze“ kann sogar dazu führen, dass „die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind“ – also zu gesetzwidrig besetzten Listen. Abgesehen davon räumt das Gesetz auf diese Weise dem Wahlausschuss – anders als in der Entwurfsbegründung beteuert wird – letztlich einen Gestaltungs- und Ermessensspielraum hinsichtlich der Listenbesetzung ein, der ihm nicht zusteht.⁹ Dadurch wird das Gesetz verfassungsrechtlich angreifbar. Der Wortlaut des neuen § 30 Abs. 3 S. 4 Bbg LWahlG ist daher bis zu seinem Inkrafttreten am 30. Juni 2020 dringend zu ändern – mit anderen Worten, S. 4 ist zu streichen. Eine klarstellende Änderung bietet sich auch in Bezug auf § 25 Abs. 3 S. 2 an – statt „sollen“ schlicht „müssen“. Darüber hinaus fehlen Regelungen für das paritätische Nachrücken („Frau folgt Frau, Mann folgt Mann“). Zu streichen ist ferner § 25

Abs. 3 S. 7, der „Parteien, politische Vereinigungen oder Listenvereinigungen, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen“ von der Verpflichtung zur paritätischen Listung freistellt. Solche Satzungsregelungen, die gezielt Menschen eines bestimmten Geschlechts – Frau, Mann, Divers – generell von der Aufnahme in eine Partei ausschließen, dürften 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.^{9a} 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;^{9b} dazu zählt z.B. nicht die Eigenschaft als Frau.^{9c} Vor allem aber fehlen paritätische Vorgaben für Direktmandate (Wahlkreise), die im ursprünglichen Gesetzentwurf der Fraktion B90/Die Grünen (LT Drs. 6/8210) enthalten waren. Der ursprüngliche Entwurf, angestoßen durch die Fraktionsvorsitzende *Ursula Nonnemacher*, sah dafür eine zusätzliche Verpflichtung der Parteien zur Nominierung von „Wahlkreisduos“ (Kandidatin plus Kandidat) vor und zwei Erststimmen der Bürgerinnen und Bürger für die Wahl je einer Kandidatin und eines Kandidaten.¹⁰ Der Gesetzgeber in Brandenburg hat diese Regelung nicht übernommen, obgleich der Regelungsbedarf erkannt wurde. Daher stellt das Parité-Gesetz zwar einen ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar, ihm müssen aber ohne Zweifel weitere Schritte folgen!

3 *Dt. Frauenrat*, (Fn. 1), S. 15 f.

4 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.

5 Näher *Laskowski*, Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, *Recht und Politik* 2018 (Heft 4), S. 391 ff.; *dies.*, Schritt zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe, *Legal Tribune Online* v. 15.2.2019, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/paritaetsgesetz-brandenburg-wahlrecht-frauen-maenner-geschlechterverfassungsrecht/>; *dies.*, Auf dem Weg zur gleichberechtigten demokratischen Teilhabe. Gastbeitrag, *Cicero* v. 18.2.2019, <https://www.cicero.de/innenpolitik/paritaetsgesetz-gleichberechtigung-brandenburg-maenner-frauen-demokratische-teilhabe>.

6 Für Personen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, wurde eine pragmatische Lösung gefunden – sie können sich aussuchen, ob sie auf einem Männern oder Frauen vorbehaltenen Platz kandidieren wollen. BVerfGE 144, 20 ff. (NPD), Rn. 531 („effektiver Einfluss“), 542 ff. („freie Selbstbestimmung“); s. auch BVerfGE 93, 37, 66; 89, 155, 182; 83, 60, 71; 41, 399, 341; 11, 266, 273.

8 BVerfGE 144, 20 ff. (NPD), Rn. 545.

9 Vgl. Bbg LT-Drs. 6/10466, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Kommunales, Anlage 1, Anlage 3 (Änderungsantrag der SPD-Fraktion und Fraktion Die Linke, Zweites Gesetz zur Änderung des Bbg LWahlG – Parité-Gesetz – vom 24.1.2019).

9a Vgl. von Münch/Kunig-Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 56; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke-Sannwald, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 80.

9b So Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 25 m.w.N.; von Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 21 Rn. 58 m.w.N.; a.A. BGHZ 101, 193, 200 ff.; s. auch Nomos-BR/Morlok Parteig 2. Aufl. 2013, § 10 Rn. 6.

9c Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, Art. 21 Rn. 25 *Pieroth/Zekl*, Die frauenfeindliche politische Partei, *NJM/Bl.* 1995, 37, 38 f.

10 Die Verfasserin war an der Erarbeitung des ursprünglichen Gesetzentwurfs maßgeblich beteiligt.

Dass dieser mit der Verfassung in Einklang steht, haben namhafte Juristinnen und Juristen bereits deutlich gemacht. Dazu zählt insbesondere Dr. *Christine Hohmann-Dennhardt*, Richterin am BVerfG von 1999-2011, die in einem Gastbeitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 9./10. Februar 2019¹¹ für alle verständlich erläuterte, warum. Am Ende geht es um eine Interessenabwägung, entscheidend ist die Verhältnismäßigkeit einer Parité-Regelung: Es „stehen sich verschiedene Ziele des Grundgesetzes gegenüber: Art. 3 Abs. 2 postuliert die Gleichberechtigung und verlangt vom Staat, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung zu fördern sowie auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz fordert dagegen die freie und gleiche Wahl von Abgeordneten; und Art. 21 Abs. 1 bestimmt, dass die innere Ordnung von Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (...).“ Zur Rechtfertigung möglicher Eingriffe komme „Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz ins Spiel (...).“ Denn mit der Vorgabe, Männer und Frauen bei der Listenaufstellung gleich zu berücksichtigen, verfolgt das Gesetz das Ziel, die Gleichberechtigung zu fördern und bestehende Nachteile von Frauen ein Stück weit zu beseitigen. Dieses Ziel hat ebenfalls Verfassungsrang und fordert den Staat zum Handeln auf, ist demnach gleichrangig mit den Wahlrechtspostulaten.“ Der Staatsrechtler Prof. Dr. Dr. h.c. *Hans-Peter Schneider* betonte bereits am 1. Februar 2019 im NDR: „Parité-Gesetz verfassungsrechtlich kein Problem“.¹² Auch die Staatsrechtlerin Prof. Dr. *Frauke Brosius-Gersdorf* hält die Pflicht zur paritätischen Listung im Brandenburger Gesetz für verfassungsgemäß. Dies hat sie in Gastbeiträgen im Tagesspiegel vom 10. März 2019¹³ und in der Rheinischen Post online vom 3. März 2019 deutlich gemacht, verbunden mit dem zutreffenden Hinweis: „Im Ergebnis ist eine Quote für die Wahl zum Bundestag überfällig“.¹⁴

Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen

Das Brandenburger Parité-Gesetz hat zu einer neuen politischen Dynamik in Bund und Ländern geführt. In Bayern brachten die Fraktionen von SPD und B90/Die Grünen Anfang Februar 2019 je einen Gesetzentwurf zur paritätischen Änderung des Bayerischen Wahlrechts in den Landtag ein. Während sich der SPD-Entwurf (LT-Drs. 18/51) zunächst auf die klar geregelte, sanktionsbewehrte Verpflichtung der Parteien zur Einreichung paritätischer Listen für Landtagswahlen beschränkt – Zurückweisung nicht paritätischer Listen – („1. Stufe“) und weitere Änderungen vorerst verschiebt („2. Stufe“), geht der Gesetzentwurf der Grünen (LT-Drs. 18/206) darüber hinaus. Er bezieht auch Direktmandate („Stimmkreise“) mit ein – Nominierung von „Wahlkreisduos“ (Kandidatin plus Kandidat) –, verbunden mit einer Reform der Stimmkreise und einer Verfassungsänderung. Gleich zu Beginn der Debatte über die Entwürfe in der Plenarsitzung des Landtags am 5. Februar 2019 verließ ein Großteil der männlichen Abgeordneten den Saal. Die Juristin und stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD, Dr. *Simone Strohmayr*, kommentierte dies höflich: „Es ist schade, dass so viele Männer bei dieser wichtigen Debatte den Saal verlassen.“¹⁵ Das stimmt. Denn beide Gesetzentwürfe reagieren auf die 2016 beim BayVerfGH vom *Aktionsbündnis Parité in den Parlamenten* eingereichte Popularklage, mit deren Hilfe die Zivilgesellschaft in Bayern eine paritätische Reform des Bayerischen Wahlrechts

angestoßen hat. Beteiligt waren 153 Klägerinnen und Kläger, darunter viele Juristinnen des Deutschen Juristinnenbundes, unter anderem die Gründerin des Aktionsbündnisses, die Münchner Rechtsanwältin *Christa Weigl-Schneider*. Der BayVerfGH wies die Klage am 26. März 2018 zwar zurück (Vf. 15-VII-16), da er die fehlende Chancengleichheit von Frauen in der Verfassungswirklichkeit nicht erkennen konnte. Immerhin gestand er zu, dass das Gleichstellungsdurchsetzungsgebot in „Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV (...) im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann“ (Rn. 133). Den beiden Gesetzentwürfen dürfte die Entscheidung des BayVerfGH in Bezug auf die Liste daher nicht entgegenstehen.¹⁶ Wie auch immer – gegen das umstrittene Urteil des BayVerfGH wurde inzwischen Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erhoben (2 BvR 843/18), da an mehreren Stellen Zweifel an der grundgesetzkonformen Auslegung des Art. 118 Abs. 2 BV (Art. 3 Abs. 2 GG) und des Demokratiegebots in Art. 2 BV (Art. 20, Art. 38 GG) bestehen. Das BVerfG hat die Beschwerde noch nicht angenommen; Frauenverbände haben sich dort bereits nach dem Stand des Verfahrens erkundigt und deutlich gemacht, dass es von allgemeiner Bedeutung ist.

In Sachsen-Anhalt brachte die Fraktion Die Linke am 20. Februar 2019 einen Entwurf für ein „Parité-Gesetz Sachsen-Anhalt“ ein. Dieses ist auf die „Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung der Verfassungsorgane des Landes Sachsen-Anhalt mit Frauen und Männern“ gerichtet (LT-Drs. 7/3968). Der Entwurf geht erkennbar über das Brandenburger Gesetz hinaus. Er sieht eine Änderung der Verfassung und des Wahlgesetzes vor. Ziel ist eine paritätische Zusammensetzung des Landtags, der Landesregierung und des Landesverfassungsgericht. Für die Landtagswahlen werden alternierende Landeslisten vorgeschrieben, darüber hinaus die Nominierung von Wahlkreisduos („Tandemvorschläge“: Frau und Mann pro Wahlkreis) sowie eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise von 43 auf 22. Nach der ersten Lesung am 22. Februar 2019 wurde der Gesetzentwurf in die Ausschüsse überwiesen.¹⁷

In Sachsen hat ebenfalls die Fraktion Die Linke am 5. März 2019 einen Entwurf für ein Parité-Gesetz in den Landtag eingebracht (LT-Drs. 6/16948) – in Anlehnung an Brandenburg beschränkt auf paritätische Kandidatenlisten. Zwar ist auch hier zunächst nur eine „Soll“-Regelung vorgesehen. Dass aber keine wirkungslose und daher untaugliche „Soll“-Regelung gemeint ist – so wie im Kommunalwahlrecht Baden-Württembergs –, zeigt neben § 27

11 SZ vom 9./10.2.2019, Außenansicht. Parité, S. 5.

12 <https://www.ndr.de/info/Parite-Gesetz-verfassungsrechtlich-kein-Problem,audio481658.html>.

13 Geschlechtergerechtigkeit. Wie kann man dem Frauenunterschuss im Bundestag entgegenwirken?, <https://www.tagesspiegel.de/politik/geschlechtergerechtigkeit-wie-kann-man-dem-frauenunterschuss-im-bundestag-entgegenwirken/24085568.html>.

14 Parité-Gesetz in Deutschland: Reißverschluss ist Pflicht, https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschland-reissverschluss-ist-pflicht_aid-37129243.

15 Vgl. *Simon Wimmer*, Lebhaftige Debatte um Landeswahlgesetz – Opposition will mehr Frauen im Parlament; <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen/aus-dem-plenum/05022019-wahlgesetz/>.

16 Die Entwürfe wurden am 2.4.2019 von der Landtagsmehrheit abgelehnt.
17 Der Landtag von Sachsen-Anhalt, Parité-Gesetzentwurf in Ausschüsse überwiesen, <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/parite-gesetzentwurf-in-ausschuesse-ueberwiesen/>.

Abs. 2 S. 4 und S. 5 SächsParitéGE vor allem die flankierende Sanktionsregelung, § 28 Abs. 1 S. 3 SächsParitéGE. Danach dürfen Listen „nur bis zu dem Listenplatz zugelassen werden“, der den Vorgaben der paritätischen Listenbesetzung „noch“ entspricht. Sobald also nichtparitätische Teile sichtbar werden, wird die Liste an dieser Stelle abgeschnitten. Infolgedessen wird nur der bis zu dieser Stelle verbliebene paritätisch besetzte Teil der Liste zur Wahl zugelassen – also im Ergebnis konsequent, nur paritätisch besetzte Kandidatenlisten. Dadurch wird aus der „Soll“-Regelung eine wirksame verpflichtende „Ist“-Regelung. Dass dies auch so gemeint ist, zeigt die Gesetzesbegründung. Ihr ist eine Verpflichtung zur alternierenden Besetzung der Listen mit Frauen und Männern durch die Parteien zu entnehmen. Eine klarstellende Änderung des Wortlauts im Gesetzgebungsverfahren bietet sich aber ebenso an wie in Brandenburg – „sollen“ wird ersetzt durch „müssen“. Zu ergänzen sind zudem paritätische Nachrückregelungen („Frau folgt Mann, Mann folgt Mann“). Im Übrigen s.o. zu Brandenburg.

In Thüringen brachten die Fraktionen B90/Die Grünen, SPD und Die Linke am 20. März 2019 einen gemeinsamen Gesetzentwurf für ein paritätisches Wahlrecht für Landtagswahlen ein (LT-Drs. 6/6964), die erste Lesung erfolgte am 27. März 2019. Jedoch bezieht sich der grün-rot-rote Entwurf – entgegen vorherigen Ankündigungen – nur auf Kandidatenlisten, zudem in einer besonders „soften“ Version. Die Listenparität wird aufgeweicht durch eine Öffnungsklausel für den Fall, dass nicht genug Kandidatinnen oder Kandidaten gefunden werden sollten. Es fehlt eine Regelung, die zumindest vorschreibt, dass Parteien in solchen Fällen nachweisen müssen, dass sie rechtzeitig auf die Suche nach Kandidatinnen gegangen sind und alle erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um Kandidatinnen zu finden und gleichwohl, ohne eigenes Verschulden, keine ausreichende Anzahl an Frauen gefunden haben. Dass Parteien Frauen in ausreichender Anzahl für ihre paritätischen Listen finden, wenn es gesetzlich vorgeschrieben und anderenfalls keine Teilnahme an der Wahl möglich ist, zeigt das französische Parité-Gesetz ohne „Weichspüler“ seit 2001 – strikte Zurückweisung nichtparitätischer, das heißt gesetzwidriger Listen. Das französische Gesetz wirkt effektiv, die Listen sind paritätisch besetzt, die mit ihrer Hilfe gewählten Parlamente nahezu paritätisch besetzt.¹⁸ Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass Parteien in Deutschland weniger leistungsfähig wären als in Frankreich – wenn sie müssen. Damit ist schon jetzt erkennbar, dass die Öffnungsregelung im Thüringer Gesetzentwurf als Einfallstor für die Umgehung paritätischer Kandidaten dienen wird. Daran ändert auch die Vorschrift nichts, wonach in diesen Fällen das in einer Partei unterrepräsentierte Geschlecht zumindest mit diesem unterrepräsentierten Anteil auf der Liste vertreten sein muss. Hier wird der Maßstab aus den Augen verloren – Maßstab ist allein der hälftige Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen am Volk, nicht der Frauen- oder Männeranteil einer Partei.¹⁹ Dass der Frauenanteil in Parteien geringer ist, lässt sich auf die Parteistrukturen zurückführen, welche Frauen erkennbar benachteiligen – dadurch werden sie unabhängig von ihrer programmatischen Ausrichtung für Frauen unattraktiv. Denkt man diese Vorschrift zu Ende, müssten Parteien also nur weiterhin (besonders) diskriminierende Strukturen etablieren und praktizieren, um ihren Frauenanteil unter den Mitgliedern so gering wie möglich zu halten, und schon müssten

sie sich um paritätische Listen gar nicht mehr kümmern. Es wird deutlich – der Gesetzentwurf, zwar ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung, bedarf der Korrektur. Vor allem die Öffnungs- und Mindestklauseln müssen gestrichen werden. Der im ursprünglichen Entwurf der Grünen noch vorgesehene Einbezug der Direktmandate („Wahlkreistandems“ = Duos) ist weiterhin notwendig; die Regelung scheiterte offenbar an der Thüringer SPD.²⁰

Ganz anders die SPD in Niedersachsen. Hier hat Ministerpräsident und Jurist *Stephan Weil* bereits Anfang Januar 2019 ein konsequentes, umfassendes Parité-Gesetz für die Landtagswahlen zur Chefsache erklärt und einen SPD-Gesetzentwurf angekündigt – einschließlich „Wahlkreisduos“ für Direktmandate.²¹ Das wäre das erste vollständige und wirklich effektive Parité-Gesetz in Deutschland – ein klares Signal an den Souverän! Im Land Berlin prüfen die rot-rot-grünen Koalitionsfraktionen derzeit ein gemeinsames Parité-Gesetz für Abgeordnetenhauswahlen²²; die Linke hat bereits Anfang März einen Gesetzentwurf vorgestellt, der verpflichtende paritätische Kandidatenlisten, Wahlkreisduos und eine Halbierung der Wahlkreise vorsieht.²³ Abschließend noch Neuigkeiten aus NRW – hier kündigten die Landtagsfraktionen von SPD und B90/Grünen am 22. März 2019 Eckpunkte für ein gemeinsames Parité-Gesetz für die Landtagswahlen nach dem Vorbild Brandenburgs an.²⁴

Aktuelle Stimmen aus der Politik

Inzwischen folgt ein Gesetzentwurf dem anderen, die gesellschaftspolitische und parteiinterne Diskussion läuft und läuft. Beeindruckend die Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung „100 Jahre Frauenwahlrecht“ mit dem Thema „Parité“ am 14. Januar 2019 in Berlin – gekommen waren fast 1.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem ganzen Bundesgebiet. Die Politik war vertreten unter anderem durch die neue CDU-Vorsitzende *Anne-gret Kramp-Karrenbauer*, die sich selbstbewusst als „Quotenfrau“ bezeichnete und für Parité in der Politik eintrat²⁵ – wie zuvor schon Bundeskanzlerin Dr. *Angela Merkel* am 12. November 2018 in Berlin zum 100. Geburtstag des Frauenwahlrechts: „Ziel muss die Parität sein“.²⁶ Die Vorsitzende der Frauen Union der CDU, *Annette*

18 Dazu näher *Laskowski*, Streit 2015, S. 51, 56; *dies.*, Pro Parité, DJBZ 2014, S. 93, 101 f.

19 Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Fn. 9 und *Brosius-Gersdorf*, Fn. 14.

20 Thüringer Allgemeine v. 22.3.2019, Rot-rot-grün weicht geplante Frauenquote für die Landtagswahl auf, <https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Rot-Rot-Gruen-weicht-geplante-Frauenquote-fuer-die-Landtagswahl-auf-1750960694>.

21 *Weil*, <https://www.stephanweil.de/2019/03/08/stephan-weil-zum-internationalen-frauentag/> und <https://www.spdnds.de/2019/01/11/jahresauftaktlausur-spd-niedersachsen-macht-sich-stark-fuer-ein-parite-gesetz/>.

22 Gemeinsame Presseerklärung der Fraktionen Die Linke, B90/Die Grünen, SPD v. 6.3.2019, <https://www.linksfraktion.berlin/aktuelles/presse/detail/news/internationaler-frauentag-als-feiertag-setzt-zeichen/>.

23 Der Tagesspiegel v. 2.3.2019, Linke präsentiert Entwurf für Parité-Gesetz in Berlin, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/frauen-im-parlament-linke-praesentiert-entwurf-fuer-parite-gesetz-in-berlin/24058102.html>.

24 SPD-Fraktion NRW, https://www.spd-fraktion.nrw.de/fileadmin/SPD/user_upload/Eckpunkte_Paritätsgesetz_SPD_und_Gruene.pdf.

25 Vgl. *Frau & Politik*, Magazin der Frauen Union der CDU, 6/2018-1/2019, 100 Jahre Frauenwahlrecht, S. 7.

26 Rede der Bundeskanzlerin v. 12.11.2018, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-festveranstaltung-100-jahre-frauenwahlrecht-am-12-november-2018-1548938>.

Widmann-Mauz, sprach sich im Februar 2019 in der FAZ dafür aus, in der anstehenden Wahlrechtsreform für Bundestagswahlen die Chancengleichheit der Kandidatinnen zu sichern. Dabei hat sie besonders die Wahlkreismandate im Blick. Es gelte „der Auftrag des Grundgesetzes, aktiv auf die Gleichstellung von Mann und Frau hinzuwirken (...). Hier sind rechtswissenschaftlich fundierte Modelle gefragt. Was alles nicht geht, habe ich jetzt lange genug gehört.“²⁷ Auch *Andrea Nahles*, Vorsitzende der SPD, hat sich für eine paritätische Wahlrechtsänderung ausgesprochen,²⁸ ebenso *Annalena Baerbock*, Vorsitzende der Grünen.²⁹ Denn es ist klar geworden: „Ohne Gleichstellung keine echte Demokratie“, wie *Heiko Maas* (SPD), Jurist und Bundesaußenminister, am 7. März 2019 ganz richtig auf Twitter mitteilte. Dies ist in Europa übrigens schon längst ausdiskutiert. Gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen zählt heute zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas.³⁰

Wie weiter? Im Februar trafen sich Parlamentarierinnen von Union, SPD, FDP, Grünen und Linken informell, um fraktionsübergreifend eine paritätische Änderung des Bundeswahlgesetzes zu erörtern; weitere Treffen sollen folgen. In den Vordergrund der politischen und rechtlichen Diskussion rückt immer stärker das französische Parité-Gesetz als Vorbild – nicht nur in Bezug auf paritätisch besetzte KWahlvorschlagslisten („Reißverschluss“), sondern auch in Hinblick auf die „Wahlkreisduos“. Hier kandidieren bei den Départementswahlen jeweils eine Frau und ein Mann gemeinsam als Duo einer Partei für das Direktmandat in einem Wahlkreis, sie werden als Duo gemeinsam gewählt. Die Wahlkreise wurden neu zugeschnitten, um eine Verdopplung der Direktmandate zu vermeiden.³¹

Paritätische Wahlvorschlagslisten und Wahlkreisduos werden etwa von dem Juristen und Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, *Thomas Oppermann* (SPD), favorisiert – „Drei-Stimmen-Wahlrecht“ (eine Zweitstimme für die Liste, zwei Erststimmen für Kandidatin und Kandidaten) –, sowie von der Juristin und Bundesjustizministerin, Dr. *Katarina Barley* (SPD).³² Auch die Juristin

und Justizministerin des Landes Schleswig-Holstein, Dr. *Sabine Sütterlin-Waack* (CDU)³³, Prof. Dr. *Frauke Brosius-Gersdorf*³⁴ und der als konservativ geltende ehemalige Richter am BVerfG, Prof. Dr. Dr. *Udo Di Fabio*, diskutieren die verpflichtende Nominierung von Wahlkreisduos.³⁵

Fazit und Ausblick

Zwar unterscheiden sich die aktuell diskutierten Duo-Varianten und Paritätsregelungen voneinander, jedoch wird eins immer deutlicher: Die Frage ist nicht mehr das „Ob“ eines paritätischen Wahlrechts – die Frage ist nur noch das „Wie“!

- 27 FAZ v. 10.2.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/widmann-mauz-fordert-mehr-frauen-in-der-cdu-16034197.html>; s. auch *Frau & Politik* (Fn. 21), S. 3.
- 28 Zeit online v. 18.2.2019, *Nahles für Wahlrechtsänderung für mehr Frauen im Parlament*, <https://www.zeit.de/news/2019-02/17/nahles-fuer-wahlrechtsaenderung-fuer-mehr-frauen-im-parlament-20190217-doc-1dk2zm>.
- 29 Dazu *Katharina Peetz*, *Deutschlandfunk* v. 7.2.2019, Gleichberechtigung. Frauen: Auf dem Weg zur Parität, https://www.deutschlandfunk.de/gleichstellung-frauen-auf-dem-weg-zur-paritaet.862.de.html?dram:article_id=440332.
- 30 Vgl. *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.
- 31 Näher *Laskowski*, *Streit* 2015, S. 51, 56.
- 32 *Oppermann* im *Deutschlandfunk* am 17.3.2019 – Drei-Stimmen-Wahlrecht für die Bundestagswahl, https://www.deutschlandfunk.de/thomas-oppermann-in-jedem-wahlkreis-wird-ein-mann-und-eine.911.de.html?dram:article_id=443858; SZ v. 11.11.2018, *Barley fordert Wahlrechtsnovelle nach franz. Vorbild*, <https://www.sueddeutsche.de/news/wissen/geschichte-mehr-frauen-im-bundestag-barley-will-wahlrecht-aendern-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181111-99-762478>.
- 33 *Sütterlin-Waack*, *Frau & Politik* (Fn. 21), S. 5 f.
- 34 *Brosius-Gersdorf* (Fn. 9).
- 35 Der Spiegel vom 29.12.2018, S. 30 f., <https://www.spiegel.de/plus/udo-di-fabio-ich-kaeme-nie-auf-die-idee-eine-frau-mit-kollege-anz-ureden-a-00000000-0002-0001-0000-000161577204>.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-2-64

Endlich: Wahlrecht für alle*

Antje Welke

Justiziarin und Leiterin der Abteilung Konzepte und Recht bei der Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.

Es hat viel zu lange gedauert, bis das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden hat.¹ Aber das Warten hat sich am Ende gelohnt. So ähnlich kann man wohl die erleichterte Stimmung in der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V., bei den acht Beschwerdeführer*innen, den drei Verfahrensbevollmächtigten – Dr. *Anna Luczak*, Dr. habil *Helmut Pollähne* und Dr. *Jan Oelbermann* – und sämtlichen Unterstützer*innen beschreiben,² die seit nun fast 6 Jahren auf diese Entscheidung gewartet haben.

Zum Verfahren

Die Beschwerdeführer*innen hatten bereits am 22. November 2013 Einspruch beim Deutschen Bundestag gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag eingelegt, mit der sie einen Verstoß der Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz (BWahlG) gegen den Grundsatz der Allgemein-

- * Der Text basiert im Wesentlichen auf einem bereits im Rechtsdienst der Lebenshilfe (RdLH) 1/19, 1-3, erschienenen Beitrag. BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – Az: 2 BvC 62/14.
- 1 Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V., Deutsches Institut für Menschenrechte, Bundesbeauftragter für die Belange von Menschen mit Behinderungen u. v. m.
 - 2