

## Sachsen

Ebenfalls im März brachte die Fraktion Die Linke, in Sachsen zweitstärkste Kraft und Oppositionsführerin, einen Entwurf zu einem Parité-Gesetz ein.<sup>10</sup> Sie orientierte sich dabei stark an dem Brandenburger Gesetz: Es wird nur eine verpflichtende Quotierung der Landeslisten (Reißverschlussverfahren) vorgesehen, die Direktmandate werden nicht berücksichtigt. Die Landesliste jeder Partei wird abwechselnd aus einer zuvor aufgestellten „Frauenliste“ und einer „Männerliste“ aufgefüllt. Jeder Partei bleibt überlassen, ob auf Listenplatz 1 eine Frau oder ein Mann kandidiert. Ist eine der beiden Listen erschöpft, kann nur noch eine weitere Person der anderen Liste auf der Landesliste nominiert werden. Inter\*Personen, müssen entscheiden, auf welcher Liste sie kandidieren möchten. Nach § 28 Abs. 1 S. 2 SLWG n.F. werden Listen nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, der die paritätischen Vorgaben noch erfüllt. Für Parteien, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen, findet die Regelung keine Anwendung.

Der Entwurf wurde im Landtag nicht diskutiert, sondern direkt u.a. an den federführenden Innenausschuss überwiesen.<sup>11</sup>

## Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein hatte die Grünen-Fraktion schon im September 2007 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswahlgesetzes in den Landtag eingebracht, der das „Reißverschlussverfahren“ für Landeslisten vorsah.<sup>12</sup> Er wurde damals mit den Stimmen der CDU, der SPD, der FDP und der Gruppe der SWW abgelehnt.<sup>13</sup>

Im März 2019 wurde die Landesregierung mit einem Antrag der SPD aufgefordert, durch eine Bundesratsinitiative alle erforderlichen Regelungen auf den Weg zu bringen, um eine Herstellung der Geschlechterparität in allen Parlamenten und öffentlichen Vertretungskörperschaften zu ermöglichen.<sup>14</sup> Dieser Antrag liegt im Innen- und Rechtsausschuss.<sup>15</sup>

## Fazit

Politische Bemühungen sind insbesondere bei Grünen, SPD und Linke zu erkennen, also den Parteien, die in ihren Satzungen bereits Quoten verankert haben. In Mehrzahl der Fälle sind es allerdings Initiativen der Oppositionsparteien, deren Annahme als Gesetz wenig wahrscheinlich ist. Dennoch fördern die verschiedenen Gesetzentwürfe die Diskussionen, wie eine gleichberechtigte Teilhabe in der Politik gelingen kann. Es bleibt zu hoffen, dass die Forderungen danach trotz der erwartbaren Rückschläge auf der politischen Agenda bleiben und weitere Unterstützer\*innen finden!

10 Sächsischer Landtag, Drs. 6/16948 v. 5.3.2019.

11 Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 6/89 v. 14.3.2019, S. 8814.

12 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 16/1541 v. 11.9.2007.

13 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll 16/77 v. 30.1.2008, S. 5597.

14 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 19/1305 v. 26.2.2019.

15 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll 19/55 v. 8.3.2019, S. 4205.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-121

# Wer wagt, gewinnt! .....oder nicht?

## Winfriede Schreiber

djb-Mitglied, Ministerialdirigentin a.D. (Innenministerium Brandenburg, zuletzt Leiterin des Brandenburgischen Verfassungsschutzes)

Brandenburg hat als erstes Bundesland den Schritt gewagt, durch sein Landeswahlgesetz mehr Frauen in das Parlament zu bringen. Das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes wurde im Februar 2019 verabschiedet, tritt nach seinem Art. 2 aber erst am 30. Juni 2020 in Kraft, also nach den nächsten Wahlen zum 7. Brandenburger Landtag am 1. September 2019.<sup>1</sup>

Der Landtag Brandenburg ist mit dem am 31. Januar und 1. Februar 2019 verabschiedeten Gesetz der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Kommunales vom 29. Januar 2019 gefolgt.<sup>2</sup> Dieser Beschlussempfehlung lagen wiederum verschiedene vorangegangene Entwürfe zu Grunde. Den ersten Anstoß zur Diskussion im Landtag gab dabei der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Parité-Gesetz<sup>3</sup>, zu dem neben den Beratungen eine öffentliche Anhörung im Mai 2018 durchgeführt wurde. Dieser Gesetzentwurf verlangte nicht nur, dass Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen und Listenverbündungen

zur Landtagswahl abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen seien, sondern sah auch vor, dass die Kreiswahlvorschläge (Direktkandidaturen) zur Landtagswahl aus sogenannten Wahlkreisduos, bestehend aus einer Frau und einem Mann, gebildet werden. Die Anzahl der Wahlkreise sollte von 44 auf 22 halbiert werden, um die Sitze des Landtags nicht zu erhöhen.

Ferner lag dem Ausschuss ein Änderungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke vom 23. Januar 2019 vor, mit dem einerseits die angestrebte geschlechterparitätische Aufstellung der Landeslisten im Wahlgesetz modifiziert wurde, andererseits die Regelungen zu geschlechterparitätischen Kreiswahlvorschlägen (Direktkandidaturen) aufgegeben wurden. Diesen Änderungsantrag begründeten die (Regierungs-) Fraktionen der SPD und der Linken unter anderem wie folgt: „In Kenntnis der verfassungsrechtlichen Problematik soll sich das Parité-Gesetz nach diesem Änderungsantrag darauf beschränken, an der gesetzlichen Pflicht für geschlechterparitätisch besetzte und alternierende Landeslisten festzuhalten. In Abwägung zwis-

1 GVBl. I/19 Nr. 1.

2 Drucksache 6/10.466.

3 Drucksache 6/8210.

schen allgemeinem Gleichstellungsauftrag gemäß Grundgesetz und Landesverfassung sowie den hohen Hürden für Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze erscheint diese Maßnahme verhältnismäßig.“

Das Kernstück des von den Regierungsfraktionen eingebrochenen Änderungsantrags und des letztlich vom Landtag Brandenburg beschlossenen Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes besteht in der Bildung der geschlechterparitätischen Landeslisten nach § 25 Abs. 3 des Landeswahlgesetzes (BbgLWahlG) in der ab 30. Juni 2020 geltenden Fassung. Diese Vorschrift bestimmt:

*<sup>1</sup>Landeslistenbewerber sowie ihre Reihenfolge auf der Landesliste sind in einer Landesversammlung zu bestimmen.*

*<sup>2</sup>Frauen und Männer sollen gleichermaßen bei der Aufstellung der Landesliste berücksichtigt werden.<sup>3</sup>Hierzu bestimmt die Landesversammlung*

- 1. die Liste der Bewerbenden und ihre Reihenfolge für die für Frauen reservierten Listenplätze der Landesliste,*
- 2. die Liste der Bewerbenden und ihre Reihenfolge für die für Männer reservierten Listenplätze der Landesliste und*
- 3. aus welcher der beiden Listen der erste Listenplatz der Landesliste besetzt wird.*

*<sup>4</sup>Die geschlechterparitätische Landesliste wird abwechselnd unter Berücksichtigung der Entscheidung für den ersten Listenplatz und der von der Landesversammlung bestimmten Reihenfolge aus den beiden Listen (Satz 3 Nummer 1 und 2) gebildet.*

*<sup>5</sup>Ist bei der geschlechterparitätischen Bildung der Landesliste nur eine der beiden in Satz 3 Nummer 1 und 2 genannten Listen erschöpft, so kann auf der Landesliste nur noch eine weitere Person aus der anderen Liste benannt werden. <sup>6</sup>Personen, die entsprechend § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 Personenstandsge- setz weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, können frei entscheiden, für welche der im Satz 3 Nummer 1 und 2 genannten Listen sie sich um einen Listenplatz bewerben wollen. <sup>7</sup>Die Sätze 3 und 6 finden keine Anwendung auf Parteien, politische Vereinigungen oder Listenvereinigungen, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen.*

Es obliegt also der jeweiligen Landesversammlung, das ist die Versammlung der zum Landtag wahlberechtigten Mitglieder oder Delegierten einer Partei oder politischen Vereinigung (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 BbgLWahlG, neu), eine Frauenliste und eine Männerliste zu bestimmen und aus diesen wiederum abwechselnd, beginnend mit einer Frau oder einem Mann, die geschlechterparitätische Landesliste zu bilden, die dann nach Zulassung durch den Landeswahlausschuss (§ 30 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 BbgLWahlG, neu) öffentlich bekannt gemacht wird und schließlich von den Wähler\*innen mit den Zweitstimmen gewählt werden kann.

Den Abgeordneten des Landtages Brandenburg war durchaus bewusst, dass sich die Landesversammlung einem entscheidenden praktischen Hindernis gegenübersehen könnte, wenn sie die geschlechterparitätische Landesliste bilden will, nämlich einer kurzen Frauenliste. Deshalb ist in § 25 Abs. 3 Satz 5 L BbgLWahlG (neu) bestimmt, dass nach Erschöpfung der kürzeren Liste nur

noch eine weitere Person aus der längeren Liste in die geschlechterparitätische Liste aufgenommen werden kann. Deutlich wird hier, dass der Gesetzgeber die Parteien und politischen Vereinigungen dazu anhalten will, genügend Frauen als Listenbewerberinnen zu gewinnen und in die parlamentarische Arbeit einzubinden. Deutlich wird ferner, dass der Gesetzgeber sichergestellt hat, dass Frauen, seien es auch nur wenige, in der geschlechterparitätischen Landesliste nicht auf hintere, wenig aussichtsreiche Listenplätze abgedrängt werden dürfen, vielmehr paritätisch auch und gerade die vorderen Listenplätze einnehmen.

Die Pflicht, geschlechterparitätische Landeslisten zu bilden, ist sanktionsbewehrt. Nach § 30 Abs. 1 Satz 2 Nummer 3 BbgLWahlG (neu) hat der Wahlaußschuss Wahlvorschläge zurückzuweisen, wenn sie den Anforderungen des Gesetzes, also § 25 Abs. 3 Satz 4 und 5 BbgLWahlG (neu) nicht entsprechen. Nur wenn lediglich einzelne Bewerber\*innen nicht den Anforderungen entsprechen, werden ihre Namen aus der Liste gestrichen, die dann aber – soweit möglich – geschlechterparitätisch neu zu bilden ist.

Das Parité-Gesetz des Landtags Brandenburg ist wenig gelobt und viel mit dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit bedacht worden. Der große Vorwurf der Verfassungswidrigkeit wird indes, wenn überhaupt, wenig vertieft begründet. Dabei geht es nicht um eine Revolution des Wahlrechts, sondern nur darum, überhaupt sowohl eine Männerliste als auch eine Frauenliste aufzustellen und daraus nach dem Reißverschlussprinzip die Landesliste zu bilden. Parteien und politische Vereinigungen, deren Bewerber\*innen für das ganze Volk sprechen wollen, werden gezwungen, mehr Frauen als bisher in die parlamentarische Repräsentation einzubinden.

Der Eingriff in Rechte anderer ist recht gering. Für Bewerber\*innen, die nach bisherigem Recht auf vordere Listenplätze rechnen konnten, geht es letztlich nicht um Rechte, sondern bloß um größere oder kleinere Chancen in den Landtag gewählt zu werden. Die Rechte der Wähler\*innen können nicht ins Feld geführt werden, sie haben nach geltender Gesetzeslage ohnehin keinen Einfluss darauf, welche Bewerber\*innen ihnen mit der Landesliste von der jeweiligen Partei oder politischen Vereinigung zur Wahl gestellt werden. Es ist nämlich ein essenzielles Recht der Parteien und politischen Vereinigungen, die Bewerber\*innen für die Landesliste zu bestimmen, die sie in den Landtag gewählt sehen wollen. Denn bei der Auswahl der Bewerber\*innen geht es auch um Konzepte, Sachkenntnisse, örtliche oder fachliche Repräsentation bei der Arbeit von Fraktionen und Parlament. Allerdings ist nicht zu erkennen, warum dies nur – wie bisher überwiegend – bei männlichen Bewerbern möglich sein soll. Gewichtig ist das Argument, dass eine Partei, der es nicht gelingt, eine hinreichende Zahl von Frauen für eine geschlechterparitätische Landesliste aufzubringen, gehindert ist, sich überhaupt an der Landtagswahl zu beteiligen. Damit ist in § 25 Abs. 3 BbgLWahlG (neu) ein Eingriff in Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz und Art. 20 Abs. 1 Brandenburger Verfassung zu sehen. Doch spricht viel dafür, dass dieser Eingriff nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz und Art. 12 Abs. 3 Satz 2 Brandenburger Verfassung gerechtfertigt ist. Schließlich wird mit der geschlechterparitätischen Landesliste durchgesetzt, dass

Frauen die Politik des Landes im Landtag mitgestalten, wo die Schlüssel und Hebel liegen, um die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und bestehende Nachteile zu beseitigen.

Dass eine „Frauenquote“ bei Wahllisten geeignet und verhältnismäßig ist, um das Potenzial von Frauen in eine gleichermaßen Männern und Frauen besser entsprechende Gestaltung der Lebenswirklichkeit einzubinden, belegen die Erfahrungen mit § 15 Abs. 2 Betriebsverfassungsgesetz, der für Betriebsräte eine Geschlechterquotierung vorschreibt. Diese Geschlechterquotierung der Betriebsräte entsprechend dem Verhältnis der weiblichen und männlichen Arbeitnehmer\*innen im Betrieb ist

von der Rechtsprechung als verfassungsgemäß erachtet worden.<sup>4</sup> Schließlich und nicht zuletzt geht es um Legitimation und Repräsentation. Gesetze und Entscheidungen des Landtags lassen Überzeugungskraft und Legitimation vermissen, wenn die Lebens- und Berufserfahrungen der Hälfte der Bevölkerung nur mit gut einem Drittel in die Arbeit des Parlaments einfließen. In männerlastigen Parlamenten finden sich immer weniger Frauen und Männer richtig repräsentiert; das hat der Brandenburger Landtag erkannt und Abhilfe gesucht.

Es wird ihm mehr Wähler\*innenstimmen bringen... oder?

4 Vgl. BAG, B. v. 16. März 2005 – 7 ABR 40/04 –, BAGE 114, 119 ff.

DOI: 10.5771/1866-377X-2019-3-123

## Kein Anspruch auf Parität im bayerischen Wahlrecht

Susanne Walter

Mitglied der djb-Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung, Richterin OVG, Hamburg

Ein Aktionsbündnis „Parité in den Parlamenten“ – bestehend aus zahlreichen Frauenverbänden, -vereinen und einzelnen Frauen – hatte sich mit einer Popularklage zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof gegen das Wahlrecht für Landtags-, Bezirkstags-, Gemeinde- und Landkreiswahlen in Bayern gewandt (Prozessvertreterin: Prof. Dr. Silke Laskowski). Das Bündnis hält ein Wahlrecht, das die Parteien nicht verpflichtet, ihre Kandidat\*innenlisten paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen, u.a. für einen Verstoß gegen die Regelung der bayerischen Verfassung (Verf BY), die die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und die Beseitigung bestehender Nachteile fordert (Art. 118 Abs. 2 Verf BY, entspr. Art. 3 Abs. 2 GG).

### 1. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 – juris) hielt einen Anspruch auf eine entsprechende Änderung des Wahlrechts für nicht gegeben. Seine Entscheidung sei hier nur umrisshaft an Hand der Leitsätze wiedergegeben, da sie die herrschende Meinung im deutschen Staatsrecht zur Frage verbindlicher Quotenregelungen im Wahlrecht spiegelt (es handelt sich folgend um wörtliche Zitate aus der Entscheidung oder textnahe Zusammenfassungen):

a) Die gesetzlichen Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlkreislisten im Bayerischen Wahlrecht sind dadurch geprägt, dass sie sowohl im Allgemeinen als auch geschlechtsspezifisch neutral gehalten sind. Durch diese rechtlich-formale Betrachtungsweise werden verfassungsmäßige Rechte weder der Kandidatinnen noch der Wählerinnen verletzt. So gewährleistet der Grundsatz der Wahlgleichheit hinsichtlich des *passiven Wahlrechts* die Chancengleichheit der Wahlbewerber\*innen. Die formale Gleichbehandlung aller Staatsbürger\*innen bei der

Ausübung des Wahlrechts stellt eine der wesentlichen Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dar. Aus der Formalisierung der Wahlgleichheit folgt, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein enger Spielraum für Differenzierungen bleibt; solche Differenzierungen sind nur aus besonderen, zwingenden Gründen zulässig. Die Formulierung des Wahlrechts in geschlechtsspezifischer Neutralität genügt der passiven Wahlgleichheit auch in Bezug auf das Verhältnis von Frauen gegenüber Männern, schon weil eine rechtlich-formale Betrachtungsweise geboten ist. Das Fehlen paritätischer Vorgaben in den gerügten Vorschriften dient gerade der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden, während die Aufnahme von Frauenquoten beziehungsweise eine Paritätsverpflichtung dem Grundsatz widersprechen würde, dass die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts für alle Staatsbürger\*innen möglichst in formal gleicher Weise eröffnet sein muss, und ihrerseits als grundsätzlich unzulässige Differenzierung einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfte. Das Wahlvorschlagsrecht diskriminiert Frauen auch nicht mittelbar. Aus dem Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, folgt ein rechtliches Differenzierungsverbot. Die Beanstandung der Klage, dass der Gesetzgeber eine faktische Diskriminierung von Frauen zulasse, wird nicht vom Schutzbereich des Gleichberechtigungsverbotes umfasst. Das angegriffene Wahlrecht verstößt auch nicht hinsichtlich des *aktiven Wahlrechts* gegen Grundrechte oder sonstige verfassungsmäßige Rechte von Wählerinnen. „Gleichberechtigter“ Einfluss auf die Ausübung von Staatsgewalt meint nicht eine geschlechtsspezifische Gleichberechtigung, sondern die staatsbürgerliche Gleichberechtigung – rechtliche Gleichheit – aller Wahlberechtigten. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union, nach der das Wahlrecht des Einzelnen aus Art. 38 Abs. 1 GG auch einen materiellen Gehalt umfasst, kann für eine verfassungsrechtliche Überprüfung wahlrechtlicher Vorschriften nicht herangezogen werden. Unabhängig davon führt eine im Vergleich