

Berlin, 12. März 2020

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.
Landesverband NRW

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen
Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022
geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

zum Entwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Paritätsgesetz im Landtag Nordrhein-Westfalen

– Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/7753, Gesetz-
entwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Ge-
setz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Einführung
einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern –

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme
zu dem Referentenentwurf. Der djB befürwortet den Gesetzentwurf.

Die von den Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Ände-
rungen am Landeswahlgesetz (LWGÄndG-Entwurf) werden für den Landtag von Nordrhein-
Westfalen dem Verfassungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG gerecht, wonach der Staat „die tatsäch-
liche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ fördert. Denn sie sind
geeignet, die bestehenden strukturellen Nachteile von Frauen bei der Erlangung von Manda-
ten im Landtag von Nordrhein-Westfalen in verfassungskonformer Weise zu beseitigen.

Unter Berücksichtigung der in Wissenschaft und Öffentlichkeit geführten Diskussion wird im
Folgenden zunächst – unter A – die Paritéregelung in dem vorgeschlagenen § 20a Landeswahl-
gesetz auf seine Recht-, insbesondere seine Verfassungsmäßigkeit hin untersucht. Danach
wird – unter B – die Sanktionsregelung in dem vorgeschlagenen § 21 Abs. 3 Landeswahlgesetz
auf seine Verfassungsmäßigkeit hin geprüft, wobei ein Verzicht auf § 21 Abs. 3 Satz 3 vorge-
schlagen wird.

A. Paritéregelung in § 20a Landeswahlgesetz (Entwurf)

1. Formelle Rechtmäßigkeit

Das Land verfügt über die Kompetenz zur Änderung des Landeswahlgesetzes. Insbesondere
darf der Landtag Nordrhein-Westfalen das Wahlrecht in einer von den bundesrechtlichen Re-
gelungen abweichenden Weise ausgestalten. Das Grundgesetz regelt in Art. 28 Abs. 1 Satz 2

für die Länder, Kreise und Gemeinden, ebenso wie in Art. 38 für den Bundestag, dass die Volksvertretung aus „allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen“ sein muss. Wie aber diese Voraussetzungen im Einzelnen erfüllt werden, ist dem jeweiligen Gesetzgeber überlassen. So heben Löwer und Tettinger in ihrem Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen unter Verweis auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hervor: „Die Länder dürfen ein Mehrheitswahlrecht einführen, von der Möglichkeit einer Briefwahl absehen und vom Bundesrecht abweichend Unterschriftenquoten vorsehen.“¹ Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen wiederholt in ihrem Art. 31 Abs. 1 die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG festgeschriebenen Wahlrechtsgrundsätze. In Art. 31 Abs. 2 LV sind Mindestaltersgrenzen für das aktive und das passive Wahlrecht festgeschrieben und Abs. 3 schreibt vor, dass die Wahl an einem Sonn- oder Feiertag stattfinden muss. Alles weitere überlässt die Landesverfassung dem Gesetzgeber, der damit im Rahmen der Wahlgrundsätze eine große Freiheit bei der Ausformung des Wahlrechts genießt.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Fragestellung

Zunächst ist festzustellen, dass die vorgeschlagene Regelung nicht die Wahl selbst, sondern einen Teil ihrer Vorbereitung, nämlich das Aufstellungsverfahren regelt. Auch dort sind nur Festlegungen für die Listenkandidat*innen beabsichtigt, während die Aufstellung von Direktkandidat*innen von der vorgeschlagenen Regelung unberührt bliebe. Nach § 17a Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) können nur Parteien Landeslisten zur Wahl einreichen. Daher betrifft die Regelung praktisch nur das Aufstellungsverfahren der Listen der Parteien und damit einen Teil des passiven Wahlrechts.²

Die Wähler*innen, die das aktive Wahlrecht ausüben, hätten nach der vorgeschlagenen Regelung für ein LWGÄndG auf die Listenaufstellung ebenso wenig Einfluss wie bisher. Sie können sich auch nach geltender Rechtslage gemäß § 26 Landeswahlgesetz – außer für den*die Direktkandidat*in – nur für eine vorher von einer Partei aufgestellte Liste entscheiden. Ohne die Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens, wie es manche Kommunalwahlgesetze vorsehen, ist die Aufstellung der Liste – wie eine Kritikerin von Paritéregelungen einräumt – ohnehin „im Wesentlichen in den Händen der Parteien und ihrer Mitglieder und damit in den

¹ Wolfgang Löwer und Peter J. Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Stuttgart usw.: Richard Boorberg Verlag, 2002), Rn 6 zu Art. 31.

² Diese Einschätzung scheinen auch die Kritiker der Paritéregelung, Martin Morlok und Alexander Hobusch zu teilen: Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, S. 1734 (1735).

Händen eines kleinen Bevölkerungsteils“.³ Das Bundesverfassungsgericht benennt die Situation für das in dieser Hinsicht mit dem Wahlrecht des Landes übereinstimmende Wahlrecht des Bundes: Es gibt „für den Wahlberechtigten keine Möglichkeit, andere als vorgeschlagene Bewerber zu wählen oder mit der Zweitstimme auch nur Einfluß auf die Listenplätze der Kandidaten zu nehmen“. Das Bundesverfassungsgericht fasst zusammen: „Die Aufstellung der Wahlkandidaten bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht.“⁴

Entsprechend dieser Würdigung des Bundesverfassungsgerichts wird in dieser Stellungnahme die vorgeschlagene Paritéregelung zunächst auf die Übereinstimmung mit der Parteienfreiheit und danach auf die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze geprüft.

b) Parteienfreiheit

Die Parteienfreiheit nach Art. 21 GG ist durch die vorgeschlagene Regelung nicht verfassungswidrig eingeschränkt. Sie greift zwar in die Parteienfreiheit ein. Der Eingriff kann aber durch Art. 3 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden.

Eine Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung innerhalb der Parteien und damit auf den Prozess der innerparteilichen Willensbildung insgesamt ist unzulässig.⁵ Zugleich gehört es zur Programm- und Organisationsfreiheit der Parteien, selbst über die Aufstellung von Kandidatinnen zu entscheiden. Die Paritéregelung schreibt Parteien vor, dass sie eine paritätische Liste aufzustellen haben. Mithin können sie nicht uneingeschränkt selbst über die Aufstellung von Kandidat*innen entscheiden.

Der geplante Eingriff in das Recht der Parteienfreiheit ist jedoch nach Art. 3 Abs. 2 GG zulässig und verhältnismäßig. Gegenüber dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG, nach dem „niemand ... wegen seines Geschlechts ... benachteiligt oder bevorzugt werden“ darf, enthält Art. 3 Abs. 2 GG nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ein Gleichstellungsgebot. Durch die Anfügung des Satzes 2, der die Förderung der Gleichstellung formuliert, ist dieses Gebot nur „ausdrücklich klargestellt worden“. Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert diesen Auftrag: „Es geht um die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft“.⁶ Das Gleichberechtigungsgesetz erstreckt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit“.⁷

³ Silvia Pernice-Warneke, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, Deutsches Verwaltungsblatt [DVBl] 2020, S. 81-90 (85).

⁴ BVerfGE 89, 243 (251 f.).

⁵ BVerfG 85, 264 (287), unter Verweis auf BVerfGE 73, 40 (87).

⁶ BVerfGE 109, 64 (89).

⁷ BVerfGE 92, 91 (109).

Der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 GG ist eröffnet. Der Einwand, es bestehe gar kein Nachteil, der Voraussetzung für eine Anwendung des Art. 3 Abs. 2 GG sein könne⁸, trifft nicht zu. Die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten ist vielmehr ein Ausdruck ihrer strukturellen Benachteiligung, die auch die UN-Frauenrechtskommission im aktuellen Staatenberichtsverfahren in Bezug auf Deutschland kritisiert.⁹ Ein Indiz für diese strukturelle Benachteiligung ist, dass der Frauenanteil in mehreren deutschen Parlamenten, etwa im Bundestag und im Landtag von Nordrhein-Westfalen, derzeit rückläufig ist¹⁰, ebenso der stereotype Vorstellungen begünstigende Umstand, dass Frauen lange Zeit vollständig von staatsbürgerlichen Rechten einschließlich des Wahlrechts ausgeschlossen waren.

Obwohl Parteien – anders als der Staat – nicht direkt aus Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet sind, versuchen einige von ihnen diesem Gebot gerecht zu werden, indem sie Regelungen zur paritätischen Listenaufstellung in ihren Satzungen verankert haben. Gesetzliche Regelungen gibt es zwar schon in zwei Bundesländern; sie sind dort aber noch nicht zur Anwendung gekommen. Solche gesetzlichen Paritéregelungen, die das Ziel der vom Bundesverfassungsgericht verlangten Gleichstellung von Männern und Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit verfolgen, werden von Kritikern als ein Wettbewerbsnachteil gesehen, der die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigt.¹¹ Wenn dem so sein sollte, hätten sich die Parteien mit Paritéregelungen in ihren Satzungen selbst einen Nachteil zugefügt und dieses Ungleichgewicht bei den Wahlchancen wäre ein weiteres Argument dafür, die Chancengleichheit der Parteien durch Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zur paritätischen Listenaufstellung herzustellen.

Der Eingriff des vorgeschlagenen LWGÄndG in die Parteienfreiheit ist auch verhältnismäßig, da es nicht um die Auswahl der Kandidaten selbst (etwa für Direktmandate), sondern lediglich um die Reihenfolge ihrer Aufstellung auf den Kandidatenlisten geht. Die Umsetzung dieser Vorschrift kann ohne weiteres durch ein satzungsgemäßes Aufstellungsverfahren gewährleistet werden. Hierfür werden bereits verschiedene Modelle diskutiert: Reißverschluss, Blockbildung, offene Liste.¹²

c) Wahlrechtsgrundsätze

Auch das Recht auf passive Wahlrechtsgleichheit jeder*s einzelnen Kandidatin*en ist nicht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt. Durch die vorgeschlagene Paritéregelung soll die Chancengleichheit aller Wahlbewerber*innen ja gerade hergestellt werden. Zwar mag die Re-

⁸ Martin Morlok/Alexander Hobusch, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, S. 1734 (1737).

⁹ CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para. 32.

¹⁰ Vgl. dazu auch LT-Drs. 17/7753, S. 7.

¹¹ Pernice-Warneke (siehe Fn. 3), S. 87.

¹² Friederike Wapler, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, Konrad Adenauer Stiftung: Analysen & Argumente, Nr. 369 / September 2019, S. 5.

gelung in die passive Wahlrechtsgleichheit eingreifen. Allerdings ist der Eingriff jedenfalls gerechtfertigt, da das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG vorliegend überwiegt.

Zur Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 GG auf die vorliegende Fallkonstellation der Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten als Ausdruck ihrer strukturellen Benachteiligung, wird auf die obigen Ausführungen unter **b)** verwiesen. Zudem findet Art. 3 Abs. 2 GG als besondere Gleichheitsvorschrift neben der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG Anwendung.¹³

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Paritéregelung ist als Abhilfe gegen die strukturelle Benachteiligung von Frauen verhältnismäßig. In der öffentlichen Diskussion ist zwar eingewandt worden, die Wahlrechtsgleichheit sei „strikt formal“ zu verstehen und könne „grundsätzlich nur aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen, nicht aber allein zur Verfolgung legitimer verfassungsrechtlicher Ziele eingeschränkt werden“.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht formuliert in seinem Urteil zur Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EUWG großzügiger:

„Das bedeutet nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 1, 208 [248]; 6, 84 [92]; 95, 408 [418]).“¹⁵

Die Paritéregelung wird durch Art. 3 Abs. 2 GG und damit aus der Verfassung legitimiert. Das Gleichstellungsgebot ist auch deshalb von ausreichendem Gewicht, den Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit einzuschränken, weil die Aufstellung der Kandidat*innen für Direktmandate unangetastet bleibt. Damit ist die aktive Wahlrechtsgleichheit nach wie vor gewährleistet. Dem Gebot der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern kommt daher mindestens das gleiche Gewicht gegenüber dem relativ geringen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit durch das vorgeschlagene LWGÄndG zu. Das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG rechtfertigt also den Eingriff durch den LWGÄndG-Entwurf in die passive Wahlrechtsgleichheit.

B. Sanktionsregelung in § 21 Abs. 4 Landeswahlgesetz (Entwurf)

Auch die Sanktion für einen Verstoß gegen die Paritéregelung zur Förderung der Gleichstellung von Frauen nach Art. 3 Abs. 2 GG ist verhältnismäßig. Hierfür muss sie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Zunächst ist die Regelung zur Verwirklichung des Gleichstellungsgebots nach Art. 3 Abs. 2 GG geeignet, den Frauenanteil im Landtag zu erhöhen und damit dem von Art. 3 Abs. 2 GG angestrebten Ziel näher zu kommen. Sie ist auch erforderlich, insbesondere besteht kein milderes Mittel. Die Gleichstellung in der vom Bundesverfassungsgericht als Maßstab genannten „gesellschaftlichen Wirklichkeit“ ist noch nicht erreicht. Eine reine „Sollvorschrift“, die von einer freiwilligen Umsetzung ausgeht, oder

¹³ Fontana, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl. 2019, 1153 (1157).

¹⁴ Sophie Schönberger, Interview: „Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit“, NJW-aktuell 8/2019.

¹⁵ BVerfGE 129, 300 (320).

der Verzicht auf die Sanktionsregelung wäre zwar ein geringerer Eingriff als die Sanktionsregelung, würden aber das angestrebte Ziel, eine Gleichstellung von Frauen bei der Listenaufstellung der Parteien zu erreichen, nicht gewährleisten können.

Schließlich ist die Sanktionsregelung in § 21 Abs. 1 S. 1 und 2 LWGÄndG-Entwurf auch verhältnismäßig im engeren Sinne, steht also in angemessenem Verhältnis zum beabsichtigten Zweck. Unverhältnismäßig ist hingegen die in § 21 Abs. 1 S. 3 LWGÄndG-Entwurf vorgesehene Regelung.

Der für § 21 Landeswahlgesetz vorgeschlagene Abs. 4 sieht in seinen Sätzen 1 und 2 vor, dass Listen, die das Paritéprinzip nicht vollständig einhalten, ab dem ersten abweichenden Listenplatz gestrichen werden. Diese Sanktion können die Parteien durch ein satzungsgemäßes Aufstellungsverfahren ohne weiteres umgehen. Für Parteien, die keine vollständig paritätisch aufgestellte Liste einreichen, folgt aus dem vorgeschlagenen § 21 Abs. 4 S. 1 und 2, dass sie dennoch zur Wahl antreten können, solange die Liste zumindest teilweise paritätisch ist. Insoweit trägt die Regelung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angemessene Rechnung.

Allerdings scheint die in § 21 Abs. 4 Satz 3 LWGÄndG-Entwurf beabsichtigte Regelung für den Fall, dass die Liste „den Anforderungen des § 20a in Gänze nicht“ entspricht, schlicht unnötig. Ein Verstoß ist frühestens ab dem zweiten Listenplatz denkbar. Eine solche rudimentäre Liste könnte nach dem vorgeschlagenen § 21 Abs. 4 Sätze 3 und 4 Landeswahlgesetz in der Form teilweise zurückgewiesen werden, dass nur der*die erstplatzierte Listenkandidat*in übrigbleibt. Warum auch diese*r Kandidat*in nicht kandidieren dürfen soll, weil die Liste „in Gänze“ den Anforderungen einer paritätischen Aufstellung nicht entspricht, scheint unverhältnismäßig. Auch wären durch die Streichung der Regelung Meinungsverschiedenheiten zu dem Begriff „in Gänze“ zu vermeiden.

C. Zusammenfassung

Der djb unterstützt den Gesetzentwurf, schlägt aber einen Verzicht auf den vorgeschlagenen § 21 Abs. 4 Satz 3 vor.

Henriette Lyndian
Vorsitzende des Landesverband
Nordrhein-Westfalen

Dr. Sina Fontana
Vorsitzende der Kommission Verfassungsrecht,
Öffentliches Recht, Gleichstellung