

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

der Fraktion der FDP

Achtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Aufhebung der paritätischen Quotierung

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Am 20. März 2019 haben die Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entwurf für ein "Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung" (vergleiche Drucksache 6/6964) in den Thüringer Landtag eingebracht. Am 5. Juli 2019 hat der Landtag in der 154. Plenarsitzung den Gesetzentwurf nach Maßgabe der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses angenommen (GVBl. 9/2019, S. 322). Das sogenannte "Paritätsgesetz" enthält eine umfassende Novellierung der §§ 29 und 30 des Thüringer Landeswahlgesetzes (ThürLWG) und ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Der Landesgesetzgeber beabsichtigt mit dieser Maßnahme, eine paritätische Vertretung von Frauen und Männern im Thüringer Landtag zu erreichen. Ausweislich § 29 Abs. 5 ThürLWG sind die Landeslisten paritätisch und alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen. Indes stellt sich die Frage, ob der Thüringer Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaats Thüringen beachtet hat. So standen dem Vorhaben der regierungstragenden Fraktionen nach Auffassung eines Gutachtens des wissenschaftlichen Dienstes des Thüringer Landtags verfassungsrechtliche Bedenken entgegen (Vorlage 6/5765). Im Kern beeinträchtigt eine paritätische Besetzung der Landeslisten die Freiheit und Gleichheit der Wahl (Artikel 46 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen), die Chancengleichheit (Artikel 21 Grundgesetz - GG) und Tendenzfreiheit (Artikel 13 der Verfassung des Freistaats Thüringen) der Parteien sowie das Differenzierungsverbot des Artikels 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen. Diese Auffassung wird in zwei weiteren Gutachten des parlamentarischen Beratungsdienstes im Landtag Brandenburg sowie des wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags geteilt, die sich ebenfalls mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit paritätischer Quotenregelungen für die Listenaufstellung beschäftigen. Auch dieses kommt zum Ergebnis, dass eine Rechtfertigung der verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen ausscheidet.¹ Vor diesem Hintergrund hätte das Gesetz nicht verabschiedet werden dürfen.

B. Lösung

Durch die Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes werden die mit dem "Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung" vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 322) vorgenommenen und nach Auffassung der Fraktion der FDP verfassungswidrigen Änderungen wieder rückgängig gemacht.

C. Alternativen

Eine rechtssichere Novellierung des Thüringer Landeswahlgesetzes, die das intendierte Regelungsziel einer paritätischen Quotierung erreichen kann, ist unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich. Langfristig ist dieses Vorhaben ausschließlich über eine Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen im Sinne von Artikel 83 der Verfassung des Freistaats Thüringen zu realisieren. Hieran ist indes ein erhöhtes Zustimmungsquorum von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags geknüpft.

D. Kosten

Keine

Achtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Aufhebung der paritätischen Quotierung

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Thüringer Landeswahlgesetz in der Fassung vom 30. Juli 2012 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 322), wird wie folgt geändert:

1. § 29 Abs. 5 wird aufgehoben.
2. § 30 Abs. 1 Satz 3 und 4 wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Die Verfassung des Freistaats Thüringen kennt ebenso wie das Grundgesetz nur die Repräsentation des Volkes als einheitliche Gruppe durch das Parlament und seine Abgeordneten. Der Thüringer Landtag ist demnach die Vertretung aller Thüringer Bürger im Sinne von Artikel 104 der Verfassung des Freistaats Thüringen, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Seit der Ablösung der französischen Ständeversammlung, die auf einem gebundenem Mandat beruhte, bezeichnet der Begriff der Repräsentation den Sachverhalt, dass das Parlament bei Wahrnehmung seiner Aufgaben in "Vertretung" des Volkes, aber aus eigenem Recht handelt, nicht kraft Delegation, Auftrags oder ihm von dritter Seite erteilter Vollmacht. Der gewählte Abgeordnete galt fortan nicht mehr als Vertreter oder Sendbote des Willens seines Standes, sondern als Repräsentant, der das Gemeinwohl kraft eigener Autorität hervorzubringen hat.² Dem entspricht auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.³

Trotz tiefgreifender verfassungsrechtlicher Bedenken hat der Thüringer Landtag unter dem Deckmantel des Gleichberechtigungsgebots des Artikels 3 Abs. 2 GG eine verbindliche Quotenvorgabe für die Landeslisten der Parteien eingeführt, um eine paritätische Besetzung des Parlaments zu erreichen. Die Einführung eines paritätischen Wahlvorschlagsrechts stellt indes eine an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung dar, die nicht durch das Gleichberechtigungsgebot gerechtfertigt und damit verfassungswidrig ist. An diesem Befund ändert auch der im Anhörungsverfahren vorgebrachte Verweis auf das französische Parité-Gesetz nichts.⁴ Schließlich zeigt gerade der Rechtsvergleich, dass dem französischen Parité-Gesetz eine Verfassungsänderung vorgeschaltet wurde. Erst die Neuregelung in Artikel 3 der französischen Verfassung, die unter anderem die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern per Gesetz vorschreibt,⁵ eröffnete dem Gesetzgeber im Jahr 2001 die Möglichkeit, auf einfachgesetzlicher Ebene das Gesetz zur Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern (sogenanntes Parité-Gesetz) zu verabschieden.⁶ Die Kunst des Thüringer Gesetzgebers hätte daher darin liegen müssen, Verfassungsrecht zu schaffen, das mit anderem Verfassungsrecht vereinbar ist.

Dies haben die damaligen Einbringer des Gesetzentwurfs (vergleiche Drucksache 6/6964) indes bewusst ignoriert. Stattdessen erfolgte die Novellierung des Landeswahlgesetzes ohne eine vorherige Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen durch eine einfachgesetzliche Regelung. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel, das verfassungswidrige Paritätsgesetz aufzuheben und die entsprechenden Regelungen des §§ 29 und 30 ThürlWG in die Bahnen des Rechts zurückzulenken.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Artikel 1**

1. § 29 ThürlWG regelt die Zusammenstellung und Einreichung der Landeslisten. Die Neuregelung trägt dem Schutz der von einer paritätischen Quotierung betroffenen Verfassungsgüter, namentlich der Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl (Artikel 46 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen), der Chan-

cengleichheit (Artikel 13 der Verfassung des Freistaats Thüringen; Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 1 GG, Artikel 20 Abs. 1, 2 GG) und Tendenzfreiheit der Parteien (Artikel 13 der Verfassung des Freistaats Thüringen; Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 1 GG, Artikel 20 Abs. 1, 2 GG) sowie dem Differenzierungsverbot (Artikel 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen; Artikel 3 Abs. 3 GG), Rechnung.

a) Gewährleistung der Freiheit und Gleichheit der Wahl

Die Möglichkeit der freien Kandidatur auf der parteiinternen Liste wird durch eine gesetzliche Quote beeinträchtigt. Bei einer Quotierung nach dem "Reißverschlussprinzip" ist lediglich der gerade oder eben ungerade Platz für das entsprechende Geschlecht zugänglich. Die Entscheidung, in welcher Reihenfolge die Bewerber auf der Liste erscheinen sollen, ist der Aufstellungsversammlung entzogen.⁷

In Bezug auf die passive Wahlrechtsgleichheit sichert Artikel 46 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen eine Erfolgschancengleichheit 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 der passiven Wahlrechtsgleichheit durch die paritätische Quotierung liegt mithin vor.⁸

Verstärkt wird die Ungleichbehandlung durch die für das dritte Geschlecht vorgenommene Ausnahmeregelung. 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 erkauft. Dieser Personengruppe stehen alle Listenplätze offen, den beiden anderen Geschlechtern nicht. Die derzeitige Regelung in § 29 Abs. 5 Satz 2 differenziert hier das passive Wahlrecht anhand der geschlechtlichen Identität, was im 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.⁹

b) Wahrung der Chancengleichheit der Parteien

Die Chancengleichheit bezweckt vor allem die Offenhaltung des Wettbewerbs zwischen den Parteien. Die Anordnung einer gesetzlichen Quotierung für die Landeslisten trifft zwar formal alle Parteien gleich, allerdings zeitigt die Regelung auf verschiedenartige Parteien durchaus unterschiedliche Auswirkungen. Eine gesetzliche Quote trifft vor allem solche Parteien schwerer, die kleiner sind und damit einer Quote aufgrund geringerer Auswahl an geeignetem Personal schwieriger nachkommen können als große, mitgliederstarke Parteien.

c) Sicherung der Parteienfreiheit

Die Parteienfreiheit umfasst die Freiheit zur Tendenz. Das parteiinterne Geschehen darf durch parteiinterne Vorschriften auf die spezifische Parteilichkeit verpflichtet werden. Diese Tendenzfreiheit gibt einer Partei das Recht, alle internen Vorgänge und Strukturen auf die Tendenz der Partei hin auszurichten. Organisatorisch umfasst die Tendenzfreiheit das Recht, alle Parteiangelegenheiten durch eigene Organe, mit selbstbestimmter Zusammensetzung, treffen zu lassen.¹⁰ Durch eine gesetzliche Quotierung wird die organisatorische Komponente der Parteienfreiheit betroffen. So wird die Entscheidung über die Entsendung von Parteimitgliedern in die Parlamente durch ein Quotensystem deutlich eingeschränkt.

Aber auch inhaltlich ist die Freiheit zur Tendenz in Form der Programmfreiheit betroffen.¹¹ Schließlich kommt der Frage, ob eine Partei eine Quote im innerparteilichen Aufstellungsverfahren nutzen möchte, auch eine inhaltliche-programmatische Bedeutung zu, von der manche Wähler möglicherweise sogar ihre Wahlentscheidung abhängig machen. Auch reine Männer- oder Frauenparteien sind denkbar, welche auch nicht zwangsläufig programmatisch überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind. Eine Quotierung der Landeslisten führt für solche Parteien zu existenziellen Problemen. Die Teilnahme an Wahlen wäre dann praktisch ausgeschlossen.

d) Durchsetzung des Differenzierungsverbots

Artikel 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen statuiert, dass niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Artikel 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen verbietet folglich eine an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber. Der Thüringer Gesetzgeber differenziert durch die Anknüpfung der Quotierung am Merkmal des Geschlechts nach den "verbotenen" Kriterien des Artikels 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Nachdem der Gesetzgeber im Zuge der siebenten Änderung des Landeswahlgesetzes auf eine flankierende Verfassungsänderung verzichtet hat, wird die Frage der Gleichheit auch an dieser Stelle (siehe oben unter 1. a) zum zentralen verfassungsrechtlichen Maßstab, der bei einer vorherigen Verfassungsänderung mit anderen Verfassungsgütern hätte ausgeglichen werden können.

- Die Novellierung des § 30 zielt darauf ab, die Zulassung der Landeslisten an eine paritätische Quotierung zu knüpfen. Eine entsprechende Anforderung an die Zusammenstellung der Wahlvorschläge beeinträchtigt die aktive Wahlrechtsgleichheit (Artikel 46 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen). Konkret handelt es sich um eine Beeinträchtigung des Erfolgswertes, da diejenigen Stimmen, welche auf Kandidaturen auf einem "falschen" Listenplatz abgegeben werden, keine Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Liste haben. Wird das alternierende Reißverschlussystem nicht eingehalten, werden diese Personen nach § 30 Abs. 1 Satz 5 ThürLWG von der Liste gestrichen. 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.

Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Endnote:

- 1 Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, WP 6/48, 18.10.2019; Schleswig-Holsteinischer Landtag, Wissenschaftlicher Dienst, Paritätisches Wahlrecht, Umbruch 19/1996, 13.11.2018.
- 2 Stern, Staatsrecht, Bd. I, 1977, Seite 753; Linck, Verfassung des Freistaats Thüringen Handkommentar, 2013, Artikel 48 Rn. 13.
- 3 Siehe dazu nur BVerfGE 93, 37 (66) - Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein.
- 4 Laskowski, die in der französischen Regelung ein "Vorbild" für eine Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes sieht, *Zuschrift* 6/3063, Seite 5. Ähnlich auch dies., *djbz* 3/2014, editorial.
- 5 Verfassungsgesetz Nr. 99-569 v. 8.7.1999. Dazu auch Ducoulombier, *Der Schutz der Grundrechte in Frankreich*, in: Merten/Papier (Hrsg.). *Handbuch der Grundrechte*, Bd. X, 2018, § 286 Rn. 57.
- 6 Gesetz Nr. 2000-493 (Loi no 2000-493 du 6 juin tendant à favoriser l'legal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives). Dazu auch Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, *Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild*, WD 3 - 3000 - 101/17, 16.95.2017, Seite 3 f. Zuvor bereits ders., *Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem Vorbild*, WD 3 - 3000 - 291/14, 18.12.2014, Seite 5 f.
- 7 Oebbecke, *JZ* 1988, 176 (178). Dazu auch Morlok/Hobusch, *DÖV* 2019, 14 (15).
- 8 Morlok/Hobusch, *Zuschrift* 6/3040, Seite 8; Morlok/Hobusch, *DÖV* 2019, 14 (15).
- 9 Morlok/Hobusch, *DÖV* 2019, 14 (20).
- 10 Streinz, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *GG II*, 2018, Artikel 21 Rn. 108.
- 11 Grimm, in: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1994, § 14 Rn. 32 f.