

Eingangsstatement des Landtags für die mündliche Verhandlung des Paritätsgesetzes durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg am 20. August 2020

Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach

Hohes Gericht!

Das Brandenburger Paritätsgesetz ist zweifellos eine Innovation im deutschen Wahlrecht. *Gleichwohl* fügt sich das Paritätsgesetz in die hergebrachten verfassungsrechtlichen Prinzipien des Wahlrechts in Deutschland ein.

Ich werde in drei Punkten darlegen, warum das Paritätsgesetz den Grundprinzipien des Wahlrechts entspricht. Danach werde ich auf die legitimen Ziele des Gesetzes eingehen.

Nun also zu den Prinzipien:

### **1. Der Gesetzgeber hat im Wahlrecht eine Gestaltungsaufgabe**

Das Recht auf allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen muss durch Regelungen umgesetzt werden, die das konkrete Wahlsystem festlegen und bestimmen, wie das Wählen funktioniert. Es ist die verfassungsrechtliche Aufgabe des Gesetzgebers, diese Regelungen zu treffen: Ohne Wahlgesetz keine demokratische Wahl.

Der Gesetzgeber ist berufen, die Wahlrechtsgrundsätze *praktisch auszugestalten*. Er muss dabei grundlegende und folgenreiche Entscheidungen treffen. Das Verfassungsrecht rahmt diese Entscheidungen. Aber es gibt sie nicht im Einzelnen vor.

Findet die Verhältniswahl mit starren Listen statt? Oder sind Panaschieren und Kumulieren zulässig? Dies kann und muss der Gesetzgeber entscheiden. Der Gesetzgeber trifft auch die Entscheidung für oder gegen eine Sperrklausel wie die Fünfprozenthürde. Wird eine Sperrklausel wiederum durch eine Grundmandatsklausel – etwa von einem, zwei oder drei Direktmandaten – durchbrochen? Auch dies ist eine Entscheidung des Gesetzgebers. Unter welchen Voraussetzungen sind Bürgerinnen und Bürger von der Wahl und von der Wählbarkeit ausgeschlossen? Dies legt der Gesetzgeber fest. Nicht zuletzt entscheidet der Gesetzgeber, wie viele Direktwahlkreise es gibt, und wie sie zugeschnitten sind.

All dies sind nicht bloß technische Aspekte, sondern letztlich immer auch *politische* Weichenstellungen.

## **2. Das Wahlrecht ist änderbar. Die Gleichheit der Wahl ist allein *innerhalb* des geltenden Wahlrechts zu prüfen.**

Die Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers umfasst selbstverständlich auch die Befugnis, das Wahlrecht zu ändern. Zum Beispiel darf der Gesetzgeber die Zahl und den Zuschnitt der Wahlkreise verändern. Dem steht nicht entgegen, dass das für die gewählten Abgeordneten und die Parteien die Wettbewerbschancen erheblich verändern kann. Es gibt keinen Schutz eines Besitzstands im Wahlrecht: Reformen dürfen die angestammten Positionen von Abgeordneten und Parteien verkürzen und sogar aufheben.

Die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien müssen allein *innerhalb* des festgelegten Wahlsystems gewährleistet sein. Der Vergleich zur *vorherigen* Rechtslage ist und kann *nicht* Maßstab für den Gesetzgeber sein. Das ist ein allgemeines Prinzip der demokratischen Änderbarkeit des Rechts. Wir kennen es genauso etwa im Steuerrecht.

Es begründet daher keinen Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl, dass die Parität gegenüber dem alten Wahlrecht den Zugang von Männern auf die Hälfte der Listenplätze festlegt, um die Hälfte der Liste für Frauen zu öffnen und offen zu halten. Denn Maßstab für die passive Wahlgleichheit und die Chancengleichheit ist *nicht* der Vergleich zwischen dem alten und dem neuen Wahlrecht. Die Gleichheit ist allein *innerhalb* des geltenden Wahlrechts zu prüfen. Und *innerhalb* des geltenden Wahlrechts ist der gleiche Zugang zur Kandidatur gewährleistet: Männer und Frauen werden mit der Paritätsvorgabe strikt und formal gleichbehandelt.

Ein verfassungsrechtlicher Anspruch, dass *alle* Wahlberechtigten auf *allen* Listenplätzen aufgestellt werden können, besteht nicht. Das BVerfG hat allein anerkannt, dass jeder Wahlberechtigte Zugang zur Kandidatur für die Direktwahl haben muss – mit dieser ist die Listenwahl aber strukturell nicht vergleichbar.

## **3. Der Gesetzgeber darf die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien im Rahmen der Verhältnismäßigkeit abwägen und einschränken**

Auch die Wahlrechtsgrundsätze begründen keine absoluten Rechte. Sie geben dem Gesetzgeber keine starren Regeln vor. Dasselbe gilt für die Rechte der Parteien. Der Gesetzgeber darf und muss diese Rechte mit weiteren verfassungsrechtlich legitimierten Zielsetzungen abwägen und in Einklang bringen. Er darf die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien dabei natürlich auch einschränken. Voraussetzung ist allein, dass er einen legitimen Zweck in verhältnismäßiger Weise verfolgt. Diese Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gelten für Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze *und gleichermaßen* für ihre Ausgestaltung.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund verletzt das Paritätsgesetz weder die Wahlrechtsgrundsätze noch die Rechte der Parteien. Es ist durch verfassungsrechtlich legitimierte Ziele gerechtfertigt. Dies fasse ich in drei Punkten zusammen:

### **1. Das Paritätsgesetz dient der tatsächlichen Gleichberechtigung als legitimes Ziel**

Das Land Brandenburg ist verpflichtet, mit *wirksamen Maßnahmen* für die *Gleichstellung* von Frauen und Männern *im öffentlichen Leben* zu sorgen. Es soll die tatsächliche Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern im öffentlichen Leben als Ergebnis erreicht werden. Das besagt Art. 12 Abs. 3 VerfBbg eindeutig und ohne Einschränkungen. Umfasst ist daher auch das Ziel, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern *im Prozess der demokratischen Willensbildung* zu gewährleisten. Es zählt zum Zweck des Gleichstellungsgebots aus Art. 12 Abs. 3, die Chancengleichheit von Frauen und Männern beim Zugang zur politischen Macht herzustellen.

Der Frauenanteil im Landtag bleibt seit den ersten Wahlen *durchgängig deutlich* hinter der Hälfte zurück. Er liegt derzeit bei 32 Prozent – bei einem Frauenanteil an der Bevölkerung von etwas über 50 Prozent. Die Wählerinnen und Wähler *konnten* bislang nicht mehr Frauen in den Landtag wählen. Denn Frauen blieben bei den aufgestellten Kandidaten insgesamt stets weit unter 50 Prozent. Der Gesetzgeber darf daher davon ausgehen, dass beim Zugang zur Kandidatur ein strukturelles Defizit der Gleichstellung besteht. Die Parität beseitigt die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf den Wahllisten und ist daher durch Art. 12 Abs. 3 verfassungsrechtlich legitimiert.

### **Ich komme zum 2. Punkt: Das Paritätsgesetz dient auch der Integrationsfunktion der Wahlen als legitimes Ziel**

Unter dem Grundgesetz gilt: *Nicht Einheit und Homogenität des Volkes*, sondern *gesellschaftliche und politische Vielfalt und Pluralismus* im Staatsvolk sind die Grundlage der demokratischen Willensbildung. Sie sind der Gegenstand der demokratischen Repräsentation. Hierauf bezieht sich die *Integrationsfunktion* der Wahlen, die im Demokratieprinzip verankert ist. Der Gesetzgeber muss danach sicherstellen, dass die Wahlen zur weitgehenden integrativen Repräsentanz der Vielfalt und des Pluralismus im Staatsvolk führen. Im Landtag besteht, wie erwähnt, *durchgängig* ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen. Der Gesetzgeber darf dies als Faktor werten, der die Vielfalt der Positionen im Landtag beschränken und zur Einengung und Verzerrung seiner Willensbildung führen kann.

Die Parität erweitert den Kreis der Präferenzen und Perspektiven, Interessen und Belange, den die *Kandidierenden* und dann auch die gewählten *Abgeordneten* politisch einbringen. Das stärkt die

inhaltliche Offenheit, die pluralistische Prägung und die integrative Leistung der Willensbildung im Landtag.

**Der dritte und letzte Punkt ist: Das Paritätsgesetz verletzt nicht die Rechte der Parteien**

Parteien sind keine bloßen Privatvereine. Sie haben eine verfassungsrechtliche Funktion: Sie dienen als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft, gerade indem sie Kandidierende für die Parlamentswahlen aufstellen. Sie schaffen damit die Grundlage für die parlamentarische Repräsentation des Volkes. Das bedeutet zugleich: Die Parteien sind die *gatekeeper* vor den Parlamenten.

Um die demokratischen Grundsätze bei der Kandidatenaufstellung zu gewährleisten, darf der Gesetzgeber das innerparteiliche Aufstellungsverfahren ausgestalten. Zu den demokratischen Grundsätzen zählt die *Chancengleichheit* bei der Kandidatenaufstellung. Diesem Zweck dient das Paritätsgesetz: Es stellt reale Chancengleichheit für Frauen bei der Aufstellung der Landeslisten her. Das Paritätsgesetz konkretisiert damit die Bindung der Parteien an die demokratischen Grundsätze und an die innerparteiliche Demokratie.

Dagegen kommt es verfassungsrechtlich auf den Anteil der Frauen *an den Parteimitgliedern* nicht an. Dies ist nicht der Maßstab dafür, ob Frauen die gleichen Chancen auf eine Kandidatur haben wie Männer. Denn der Landtag vertritt das Volk – nicht die Parteien und ihre Mitglieder. Deswegen darf der Gesetzgeber die Parteien auch verpflichten, je zur Hälfte Männer und Frauen aufzustellen. Denn er bezieht damit die Chancengleichheit auf das Volk, auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger.

Dass die Parteien paritätische Listen aufstellen müssen, verpflichtet sie nicht dazu, bestimmte Inhalte zu vertreten. Es schränkt ihre freie Außendarstellung im Wahlkampf allenfalls in geringem Maße ein. Dem stehen das Gleichberechtigungsgebot und die Integrationsfunktion der Wahlen rechtfertigend gegenüber. Das Gesetz hat den Parteien zudem regulär eine Legislaturperiode Zeit gegeben, sich auf die Parität einzurichten und vermehrt Kandidatinnen zu gewinnen. Die Erfahrung mit parteiinternen Quoten zeigt dabei, dass es Parteien möglich ist, *trotz einem geringeren Frauenanteil* an den Mitgliedern zur Hälfte Frauen aufzustellen.

Aus den genannten Gründen ist das Paritätsgesetz in vollem Umfang verfassungsgemäß.