

## Bundesschiedsgericht (Bündnis 90/Die Grünen)

### Entscheidung

In der Bundesschiedsgerichtsache

1. [...]
2. OV Halberg, vertreten durch die Vorsitzenden, [...], und [...],
3. OV Blieskastel, vertreten durch die Vorsitzenden, [...], und [...],
4. OV Friedrichsthal, vertreten durch die Vorsitzenden, [...], und [...],

Antragsteller,

gegen

Bündnis 90/Die GRÜNEN, Landesverband Saarland, vertreten durch die Vorsitzenden Tina Schöpfer und Markus Tressel, Eisenbahnstraße 39, 66117 Saarbrücken,

Antragsgegner,

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

hat das Bundesschiedsgericht

durch

Hartmut Geil als Vorsitzenden,

Dr. Anna von Notz und Paula Riester als gewählte Beisitzerinnen,

Dr. Jessika Hazrat und Prof. Dr. Dagmar Richter als benannte Beisitzerinnen,

auf die mündliche Verhandlung vom 26.10.2019

entschieden:

**1. Die Entscheidung des Landesschiedsgerichts Saar vom 17.11.2017, Az. 1/17, wird abgeändert, und es wird festgestellt, dass das Frauenstatut des Bundesverbandes auf die Aufstellung von Wahllisten im Landesverband Saarland anwendbar ist.**

**2. Den Antragstellern und der Antragstellerin werden ihre notwendigen Auslagen erstattet.**

## Tatbestand

Am 07.05.2017 wurde auf einem Parteitag in Saarwellingen beim Antragsgegner die Landesliste für die Bundestagswahl am 24.09.2017 aufgestellt. Für Platz 1 kandidierten die Antragstellerin zu 1 und der Landesvorsitzende Markus Tressel.

Die Versammlungsleitung wies zutreffend darauf hin, dass nach § 6 Abs. 3 Landessatzung Wahllisten grundsätzlich alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen seien. Für Platz 1 der jeweiligen Liste könnten jedoch sowohl Frauen als auch Männer kandidieren.

Der Vorsitzende des Antragstellers zu 2 erhob gegen das Verfahren nach der Landessatzung Einwände und vertrat die Auffassung, bei der Aufstellung der Landesliste müsse das Bundesfrauenstatut Anwendung finden.

Auf Vorschlag der Versammlungsleitung stimmte der Parteitag darüber ab, wie vorgegangen werden sollte. Die Versammlung beschloss mit großer Mehrheit, § 6 Landessatzung anzuwenden. Für das Verfahren stimmte auch die Mehrheit der weiblichen Delegierten. Bei der anschließenden Abstimmung über die Landesliste wurde Markus Tressel mit großer Mehrheit auf Platz 1 der Landesliste gewählt.

Hiergegen haben die Antragsteller mit Datum vom 18.05.2017 das Landesschiedsgericht Saar angerufen. Sie haben die Auffassung vertreten, bei der Abstimmung hätte das Bundesfrauenstatut angewendet werden müssen. Dieses habe Vorrang vor § 6 Landessatzung, was auch der Rechtsprechung des Bundesschiedsgerichts entspreche.

Die Antragstellerin und die Antragsteller haben beantragt,

1. festzustellen, dass das Frauenstatut des Bundesverbandes auf die Aufstellung von Wahllisten im Landesverband Saarland anwendbar ist,
2. hilfsweise: festzustellen, dass das Frauenstatut des Bundesverbandes auf die Aufstellung der Landesliste zum Deutschen Bundestag im Landesverband Saarland anwendbar ist,
3. höchst hilfsweise: die Wahl zu Platz 1 der Landesliste Saarland von Bündnis 90/Die GRÜNEN zur Bundestagswahl am 24.09.2017 für nichtig und unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner hat beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Seiner Meinung nach ist § 6 Landessatzung mit dem Frauenstatut des Bundesverbandes vereinbar. Die Landessatzung trage dem Sinn und Zweck des Bundesfrauenstatuts, die Gleichberechtigung und paritätische Beteiligung von

Männern und Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu verwirklichen, durch die Regelung der alternierenden Besetzung der Wahllisten Rechnung.

Die direkte Anwendung des Frauenstatuts führe allerdings dazu, dass für Männer faktisch nur noch eine geringe Chance bestünde, ein Bundestagsmandat zu erringen, denn bei sämtlichen vergangenen Bundestagswahlen habe die Partei im Saarland höchstens ein Mandat erringen können. Die Regelung in § 6 der Landessatzung reagiere auf diesen Umstand und stelle sich als Anpassung dar, um verfassungswidrige Regelungen zu vermeiden.

Das Landesschiedsgericht Saar hat mit der angefochtenen Entscheidung den Hauptantrag und die Hilfsanträge zurückgewiesen. Es hat sämtliche Anträge im Ergebnis für zulässig, jedoch unbegründet gehalten.

Die Entscheidung ist der Antragstellerin und den Antragstellern am 25.01.2018 zugegangen. Mit Schriftsatz vom 08.02.2018, der Bundesgeschäftsstelle zugegangen am 12.02.2018, haben sie gegen die Entscheidung des Landesschiedsgerichts Beschwerde eingelegt. Sie wiederholen ihre im 1. Rechtszug vorgebrachten Argumente.

Sie beantragen,

die Entscheidung des Landesschiedsgerichts vom 17.11.2017 aufzuheben, und stellen die bisherigen Anträge.

Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt das Verfahren nach § 6 Landessatzung einschließlich der alternierenden Besetzung von Wahllisten mit Frauen und Männern. Er wiederholt und vertieft zudem seine Argumentation, eine offene Besetzung des Platzes 1 sei geboten, um eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung männlicher Kandidaten zu vermeiden.

In der mündlichen Verhandlung hat das Bundesschiedsgericht erörtert, wie sich die Regelung von § 6 Landessatzung in der Vergangenheit ausgewirkt hat. Dabei waren sich die Parteien darüber einig, dass Platz 1 der Liste im Saarland in den letzten 20 Jahren bis auf eine Ausnahme immer mit einem Mann besetzt war. Damals konnte der Landesverband aber kein Mandat erringen. Einmal kam eine Frau in den Bundestag, allerdings – wie die Parteien angaben - im Laufe der Legislaturperiode als Nachrückerin für einen zurückgetretenen Mann.

### **Entscheidungsgründe:**

A. Der Hauptantrag ist zulässig.

Das Rechtsmittel ist an sich statthaft und rechtzeitig eingelegt.

Der Hauptantrag ist nach seinem Wortlaut eine Klage zur Feststellung des anzuwendenden Rechts, die grundsätzlich in der Schiedsordnung nicht vorgesehen ist. In der Sache handelt es sich aber um die Anfechtung des Beschlusses des Landesparteitages des Saarlands, das Bundesfrauenstatut nicht anzuwenden. Diese Anfechtung ist nach Ablauf der Fristen für die Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens betreffend die Wahl zum Bundestag am 24.09.2017 in der Hauptsache erledigt, weil es sich um einen Mangel des Wahlverfahrens handelt und dieser nur im Wahlprüfungsverfahren geltend gemacht werden kann. Das Bundesschiedsgericht bejaht aber in ständiger Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der Schiedsgerichte der anderen demokratischen Parteien in solchen Fällen die Zulässigkeit eines Feststellungsantrags, wenn es sich um eine Fallgestaltung handelt, die jederzeit wieder eintreten kann und an deren Klärung ein Interesse der Partei und der betroffenen Mitglieder besteht. Die Frage der Anwendbarkeit des Bundesfrauenstatuts auf die Aufstellung von Wahllisten durch einen Landesverband ist für Bündnis 90/Die GRÜNEN eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Antragsberechtigung der Antragsteller zu 2-4 ergibt sich aus § 3 Nr. 1 Bundesschiedsgerichtsordnung; die der Antragstellerin zu 1 aus § 3 Nr. 3, da sie aufgrund ihrer Kandidatur unmittelbar persönlich betroffen ist.

B. Der Hauptantrag ist auch begründet.

1. Das Landesschiedsgericht hat vorrangig seine Entscheidung damit begründet, dass Quotenregelungen in staatlichen Wahllisten nicht zulässig seien. Im Gegensatz zu den Wahlen für innerparteiliche Ämter gelte bei der Aufstellung von Kandidaten und Kandidatinnen für staatliche Wahlen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.

Die Quotierung von Wahllisten verstoße gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der nur einen eng bemessenen Spielraum für Differenzierungen lasse. Es bedürfe danach eines zwingenden Grundes, der seine Legitimation unmittelbar aus der Verfassung erfahren und ein der Wahlrechtsgleichheit entsprechendes Gewicht besitzen müsse. Ein solches Gewicht habe aber weder das Gleichstellungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG noch die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG.

Darüber hinaus verstoße die Quotenregelung gegen das einfachgesetzlich garantierte Individualvorschlagsrecht des § 21 Abs. 3 S. 2 BWahlG, wonach jedes stimmberechtigte Mitglied der Wahlversammlung das Recht hat, Personen zur Wahl vorzuschlagen.

Weiter meint das Landesschiedsgericht, auf diese Erwägungen komme es schon deshalb nicht an, weil die Bundessatzung den Landesverbänden in § 10 Abs. 2 Satzungsautonomie gewähre und in § 10 Abs. 1 die „größtmögliche Autonomie der Gebietsverbände“ garantiere.

2.

a) Die Begründung des Landesschiedsgerichts ist unzutreffend. Mit seiner Auffassung verkennt das Landesschiedsgericht zunächst § 6 Abs. 1 S. 2 PartG. Nach dieser Norm besteht die Regelungskompetenz der nachgeordneten Gebietsverbände einer Partei für ihre Angelegenheiten nur so weit, wie die Satzung des höheren Verbandes hierüber keine Regelung enthält.

Das Bundesfrauenstatut in der hier noch maßgeblichen Fassung vom 25.04.2015 enthält die Regelung, dass den Frauen stets die ungeraden Plätze auf Wahllisten zur Verfügung stehen (sog. Mindestparität, § 1). Weiter regelt es ein Verfahren, das zur Anwendung kommt, wenn keine Frau für einen ungeraden Platz kandidiert oder auf diesen Platz gewählt wird. Ferner bestimmt § 11 ausdrücklich, dass das Frauenstatut Bestandteil der Satzung des Bundesverbandes ist.

Damit ist die Frage der Besetzung von Wahllisten mit Frauen und Männern durch das Bundesfrauenstatut abschließend geregelt. Für abweichende Regelungen der Landesverbände im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 2 PartG ist kein Raum. Etwas anderes folgt auch nicht aus § 10 der Bundessatzung in der hier noch maßgeblichen Fassung vom 25.04.2015. Da die Regelungen des Parteiengesetzes über denen des autonomen Rechts der Parteien stehen, kann § 10 Bundessatzung nur so auszulegen sein, dass mit dieser Regelung den Gebietsverbänden die größtmögliche Autonomie im Rahmen der Gesetze gewährt wird. Die Satzungsautonomie der Landesverbände endet folglich dort, wo die Bundessatzung eine abschließende Regelung trifft. Dies ist in Hinblick auf die Besetzung von Wahllisten mit Frauen und Männern, wie gesehen, der Fall.

b) Der Anwendung des Bundesfrauenstatuts steht auch nicht höherrangiges Recht entgegen.

aa) Die Bundesregelung verstößt insbesondere nicht gegen die Regelung des § 21 Abs. 3 S. 2 BWahlG. Danach ist jede Person vorschlagsberechtigt, die mit Stimmrecht an der Aufstellungsversammlung bei der Wahl der Bewerberinnen und Bewerber teilnimmt. Schon das BWahlG selbst gibt zu erkennen, dass das Recht, frei und ungehindert Vorschläge zu machen, keinesfalls ausschließt, dass die Wählbarkeit Beschränkungen unterliegen kann, wie sie sich insbesondere aus §§ 13 bis 15 BWahlG ergeben. § 21 Abs. 3 S. 2 BWahlG hilft nicht darüber hinweg, dass z.B. Minderjährige oder Nicht-Deutsche nicht wählbar sind, da die betreffenden Beschränkungen dieser Bestimmung vorgelagert sind. Die betroffenen Personen sind nicht vorschlagbar, weil es den Sinn und Zweck der Wahlen vereiteln würde, Personen in Positionen zu wählen, die sie gar nicht antreten können. Entsprechendes gilt auch für die Regelung des Bundesfrauenstatuts von Bündnis 90/Die GRÜNEN, wonach

Männer auf bestimmten – nämlich ungeraden – Listenplätzen grundsätzlich nicht kandidieren dürfen.

Diese Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte des § 21 Abs. 3 S. 2 BWahlG bestätigt. Die Norm richtet sich gegen die früher in einigen Parteien verbreitete Praxis, nur Vorschläge von Parteiorganen zuzulassen oder die Zulässigkeit von Wahlvorschlägen davon abhängig zu machen, dass sie von einer hinreichenden Anzahl von Personen unterstützt werden. Es geht somit darum, den Aufbau der Partei „von unten nach oben“ im Sinne der innerparteilichen Demokratie zu sichern und autokratische Strukturen innerhalb von Parteien zu verhindern. Die Gesetzesbegründung nimmt ausdrücklich auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 (DVBl. 1993, 1070 ff.) und den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20.10.1993 (BVerfGE 89, 243, 259 f.) Bezug, wonach die Kandidatenaufstellung zwar eine wesentliche Aufgabe der Parteien sei, deren Ausübung aber gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen müsse. Dazu zählten die Grundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, insbesondere der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, das Demokratieprinzip sowie die Einhaltung eines Kernbestands an Verfahrensgrundsätzen als zwingende verfassungsrechtliche Mindestvorgaben. Vor diesem Hintergrund sei für den neuen § 21 Abs. 3 BWahlG nun eine „eindeutigere Formulierung gewählt, nach der jeder Versammlungsteilnehmer berechtigt ist, der Versammlung Vorschläge zu unterbreiten und jedem Bewerber Gelegenheit zu geben ist, sich und sein Programm in angemessener Zeit vorzustellen“ (BT-Drs. 14/3764 vom 4.7.2000, S. 7 f.).

Mit diesen Grundsätzen wäre es unvereinbar, wenn das Vorschlagsrecht z.B. nur Parteiorganen vorbehalten wäre. Die Auslegung nach Sinn und Zweck zeigt aber, dass § 21 Abs. 3 S. 2 BWahlG nicht darauf zielt, geschlechterbezogene Quotierungen zu verhindern, sofern diese demokratischen Grundsätzen entsprechen. Dies ist im Hinblick auf die Mindestquotierung des Frauenstatus der Fall.

bb) Die hier strittige Regelung für das Aufstellungsverfahren betreffend Listenplatz 1 verletzt insbesondere nicht die Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Zwar bewirkt sie eine Beschränkung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl, die grundsätzlich streng und formal zu verstehen ist und Einschränkungen nur in besonders engen Grenzen und aus zwingendem Grunde zulässt (BVerfGE 99, 69, 77 f. m.w.N.). Bei der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen zu Volksvertretungen handelt es sich aber (noch) nicht um einen Teil des staatlichen Wahlvorgangs, auf den die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG unmittelbare Anwendung fänden. Dies wird schon daran deutlich, dass die Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber entgegen dem Grundsatz der unmittelbaren Wahl auch durch eine Vertreterversammlung zulässig ist (§ 21 Abs. 1 S. 1 [i.V.m. § 27 Abs. 5 BWahlG]). Vielmehr handelt es sich um einen Vorgang, der dem der staatlichen Wahl vorgelagert und der jedenfalls auch dem Binnenraum der politischen Parteien zugeordnet ist. Diese sind nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zwar verpflichtet, ihre innere Ordnung nach demokratischen Grundsätzen auszurichten, zu denen auch der Kernbestand der Wahlrechtsgrundsätze zählt. Entgegen der Auffassung des Landesschiedsgerichts

führt dies aber nicht dazu, dass die Wahlrechtsgrundsätze auf das innerparteiliche Aufstellungsverfahren in Reinform Anwendung fänden. Vielmehr gelten sie als elementare Grundsätze der Demokratie nur vermittels Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, und zwar bei innerparteilichen Wahlen ebenso wie bei der Aufstellung von Listen zu staatlichen Wahlen.

Dabei sind, wie das Landesschiedsgericht nicht verkannt hat, Modifikationen der Wahlgleichheit statthaft, wenn diese ihrerseits verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Dies ist bei der Quotierung der Wahllisten nach dem Bundesfrauenstatut der Fall. Sie ist Ausdruck der Grundsatzentscheidung von Bündnis 90/Die GRÜNEN, Frauen in besonderer Weise zu fördern. Diese Entscheidung unterfällt der nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten Parteienfreiheit. Denn diese schützt über den Wortlaut hinaus nicht nur die freie Gründung politischer Parteien, sondern auch die Freiheit, die Partei einschließlich ihrer Organisation an ihrer programmatischen Tendenz auszurichten. Dem entsprechend hat das Bundesschiedsgericht schon in seiner Entscheidung vom 19.09.2009 – 1/2009 BSchG – im Einzelnen ausgeführt, dass die Quotierung grundsätzlich der Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG entspricht.

Darüber hinaus entspricht die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern und die Beseitigung bestehender Nachteile dem ausdrücklichen Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Die Förderung von Frauen in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft stellt nicht nur irgendein legitimes Ziel dar, sondern ist Verfassungsauftrag, den Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ausdrücklich dem Staat erteilt. Wenn aber der Staat sich auf diesen Verfassungsauftrag berufen darf, um erforderlichenfalls kollidierende andere Verfassungsgrundsätze einzuschränken, dann können sich Parteien als Organisationen mit „Tendenzcharakter“, bei denen die Erreichung „echter Parität“ zum Grundkonsens zählt (siehe 1.5. [39] Grundkonsens von Bündnis 90/Die GRÜNEN), erst recht auf die Wertung und Zielsetzung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG stützen. Dieser Verfassungsauftrag kann auch im Jahr 2019 nicht als erfüllt gelten.

c) Das Prinzip der Mindestparität, wie es in § 1 Bundesfrauenstatut ausgeformt ist, begegnet selbst dann keinen generellen Bedenken, wenn eine Situation besteht, bei der aller Voraussicht nach nur Platz 1 zu einem Mandat führen kann.

Die Anwendung des Frauenstatuts der Bundespartei führt nicht zwingend dazu, dass der 1. Listenplatz Männern verschlossen bleibt. Tritt für diesen Platz keine Frau an oder wird auf diesen Platz keine Frau gewählt, so ist unter Einhaltung des in § 1 Frauenstatut vorgesehenen Verfahrens auch die Wahl eines Mannes zulässig. Die tatsächlichen Abstimmungsverhältnisse beim Parteitag zur Aufstellung der saarländischen Landesliste für die Bundestagswahlen 2017 legen nahe, dass auch bei Anwendung des Bundesfrauenstatuts der Spitzenplatz nicht anders besetzt worden wäre.

Zwar hat das Bundesschiedsgericht selbst in der genannten Entscheidung von 2009 ausgeführt, dass die Regelungen des Bundesfrauenstatuts zu überprüfen wären, wenn

sich bei seiner Anwendung herausstellen würde, dass an die Stelle der faktischen Diskriminierung von Frauen eine Diskriminierung von Männern treten würde. Eine solche Situation bestand im Zeitpunkt des hier im Mittelpunkt stehenden Landesparteitags vom 17. Mai 2017 aber nicht. Bei den Bundestagswahlen der vergangenen 20 Jahre waren die Spitzenkandidaten nach Auskunft der Bevollmächtigten des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung bis auf eine Ausnahme, der kein Mandatserfolg beschieden war, stets Männer. Es bleibt also abzuwarten, ob der vom Antragsgegner befürchtete Ausschluss von Männern tatsächlich eintritt. Er erscheint dem Bundesschiedsgericht wenig wahrscheinlich.

C. Da dem Hauptantrag stattzugeben war, fallen die Hilfsanträge nicht zur Entscheidung an.

D. Das Bundesschiedsgericht war der Auffassung, dass die Gewährung einer Kostenerstattung für die Antragstellerin und die Antragsteller der Billigkeit entspricht. Sie haben durch die Einleitung des Verfahrens eine für die gesamte Partei bedeutsame Rechtsfrage zur Entscheidung gebracht. Aus diesem Grunde erscheint es dem Bundesschiedsgericht angemessen, wenn sie ihre notwendigen Auslagen, die in den nicht unerheblichen Reisekosten bestehen, nicht selbst tragen müssen.

gez. Geil