

in Verbindung mit

Prof. Dr. Dr. h. c. Thomas Buergenthal, Richter am Internationalen Gerichtshof, Den Haag; vorm. Präsident des IAGMR, San José

Dr. h. c. Hans Danelius, vorm. Richter am Obersten Gerichtshof, Stockholm, und am VerfGH von Bosnien-Herzegowina, Sarajevo

Prof. Dr. Dr. h. c. Jochen Abr. Frowein, vorm. Direktor am Max-Planck-Institut für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Prof. Dr. Constance Grewe, Vize-Präsidentin der Robert-Schuman-Universität, Strasbourg; Richterin am VerfGH von BiH, Sarajevo

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger, Richter am Verfassungsgerichtshof, Wien

Dr. h. c. Renate Jaeger, Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Strasbourg

Hon.-Prof. Dr. Rudolf Machacek, Rechtsschutzbeauftragter für Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität, vorm. Richter am VfGH, Wien

Prof. Dr. Jan De Meyer, Professor emeritus der Universität Löwen; vorm. Richter am EGMR, Strasbourg

Prof. Dr. Jörg Paul Müller, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Bern

Prof. Dr. Dr. h. c. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, vorm. Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

The Rt. Hon. Lord Scarman, O.B.E., vorm. Richter am House of Lords, London

Prof. Dr. László Sólyom, vorm. Präsident des Ungarischen Verfassungsgerichtshofs, Budapest

Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat, Professor für öffentl. Recht, insb. Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Jacques Velu, Professor emeritus der Universität Brüssel (U.L.B.), Generalstaatsanwalt beim Kassationshof a.D.

Herausgegeben von Dr. h. c. Norbert Paul Engel

Schriftleitung Rechtsanwältin Dr. h. c. Erika Engel

## EuGRZ

21. Februar 2005

32. Jg. Heft 1-3

ISSN 0341/9800

Seiten 1-76

## 1. Aufsätze

Daniel Thürer und Beat Dold, Zürich

Rassismus und Rule of Law / Erstmalige Verurteilung wegen Rassendiskriminierung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte / Gleichzeitig Besprechung des Urteils Nachova u.a. gegen Bulgarien, EuGRZ 2005, 23

1

Katharina Pabel, Graz

Islamisches Kopftuch und Prinzip des Laizismus / Besprechung des EGMR-Urteils im Fall Leyla Şahin, EuGRZ 2005, 31

12

Ingrid Alice Mayer, Dresden/Ellwangen

Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidaten-Ebene im Wahlrecht Frankreichs / Erläuterungen zum Paritätsgesetz und Skizze seiner Wirkung

17

## 2. Entscheidungen

- EGMR – 26. 2. 04 – Grenzen polizeilichen Schusswaffengebrauchs gegenüber dem Recht auf Leben / Rassistische Motivation beim Erschießen zweier unbewaffneter Roma auf der Flucht vor der Militärpolizei / *Nachova u.a. / Bulgarien* ..... Thürer/Dold 23
- EGMR – 29. 6. 04 – Verbot des islamischen Kopftuchs an türkischen Universitäten bestätigt / Laizismus-Prinzip als zulässige Beschränkung der Religionsfreiheit / *Şahin / Türkei* .... Pabel 31
- EuGH – 20. 1. 05 – Kind eines ausländischen (deutschen) Strafgefangenen / Unterhaltsvorschuss des österreichischen Staates nur bei Haft des Vaters in Österreich / *Rs. Effing* ..... 41
- CC, Paris – 19. 11. 04 – Vertrag über eine Verfassung für Europa grundsätzlich gebilligt / Notwendige Änderungen der französischen Verfassung ..... Walter 45
- CC, Paris – 10. 6. 04 – EuGH als Kompetenzgericht / Vertrauen im elektronischen Geschäftsverkehr / Gesetz zur Umsetzung der RL 2000/31/EG teilw. verfassungswidrig ..... Walter 49
- BGer – 7. 4. 04 – Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von EU-Bürgern / Gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung ..... Steinmann 51
- BVerfG – 7. 12. 04 – Ausschluss von individuellem Schadensersatz für Zwangsarbeiter der „I.G. Farben“ im KZ Auschwitz-Monowitz / Beschränkung auf Leistungen der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (5.000 bis 15.000 DM) verfassungsgemäß ..... 56
- BVerfG – 26. 1. 05 – Verbot von Studiengebühren durch Bundesgesetz verfassungswidrig und nichtig ... 63
- BVerfG – 21. 12. 04 – Cannabis im Straßenverkehr / Schematische Verurteilung verfassungswidrig ..... 71
- BVerfG – 9. 12. 04 – Verbot analoger Rechtsanwendung zum Nachteil des Betroffenen im Strafrecht ... 74

## 3. Dokumentation

- EuRat – 8. 2. 05 – Pressefreiheit versus Korruption in Rumänien / EGMR-Urteil im Fall Dalban .... 76

## 4. Laufende Verfahren

- EuGH – 11. 11. 04 – Studenten-Darlehen / Schlussanträge von GA Geelhoed in der Rs. *Bidar* ..... 76

www.EuGRZ.info



fassungsgericht, dass die Einführung einer Dienstpflicht, die es Lehrern verbietet, in ihrem äußeren Erscheinungsbild ihre Religionszugehörigkeit erkennbar zu machen, durch den zuständigen Landesgesetzgeber die Angehörigen unterschiedlicher Religionen gleich behandelt.<sup>41</sup> Bei Beachtung dieser verfassungsgerichtlichen Vorgabe ist somit aus Sicht der EMRK sicher gestellt, dass eine landesgesetzliche Kopftuch-Regelung das aus Art. 14 i.V.m. Art. 9 EMRK folgende Verbot der Diskriminierung aus religiösen Gründen berücksichtigt.

Ohne auf die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen im Einzelnen einzugehen, lässt somit die Begründung in der Entscheidung im Fall *Dahlab* sowie die Annahme eines weiten Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten für die Regelung des Tragens religiöser Kleidung in Bildungseinrichtungen im Fall *Şahin* darauf schließen, dass ein Verbot des Kopftuchtragens einer Lehrerin in einer Schule in einem deutschen Bundesland, das sich nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts richtet, mit den Grundrechten der EMRK nicht in Konflikt gerät.

Die Hoffnung, dass die Straßburger Richter mit der jetzt ergangenen Entscheidung der Diskussion in Deutschland neue Impulse geben würden, hat sich nicht erfüllt. Hilfestellungen für die Lösung der schwierigen Fragen des Ob und Wie eines Kopftuchverbots für Lehrerinnen, mit denen sich die Länder immer noch konfrontiert sehen, lassen sich aus

dem *Şahin*-Urteil vom 29.6.2004 nicht gewinnen. Es bleibt abzuwarten, welche Entscheidung die Große Kammer treffen wird.<sup>42</sup>

Bemerkenswert ist, dass der französische Conseil constitutionnel in seiner Entscheidung vom 19.11.04<sup>43</sup> über die Vereinbarkeit des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) mit der französischen Verfassung auf diese Position des EGMR Bezug nimmt (Ziff. 18). Unter ausdrücklicher Zugrundelegung der Entscheidung *Şahin* sieht er keinen Widerspruch zwischen dem in Art. 1 der franz. Verfassung verankerten Grundsatz des Laizismus und der in Art. II-70 Abs. 1 VVE verankerten Religionsfreiheit, die die gleiche Reichweite hat wie Art. 9 EMRK. Maßgeblich für diese Einschätzung ist dabei, dass erstens der EGMR „den Wert des Grundsatzes des Laizismus zur Kenntnis genommen hat“ und zweitens er den Mitgliedstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum zur Ausgestaltung des Spannungsverhältnisses zwischen individueller Religionsfreiheit und dem Grundsatz des Laizismus belässt.

<sup>41</sup> BVerfGE 108, 282 (313) = EuGRZ 2003, 621 (630); s. auch *Sacksofsky* (Fn. 35), NJW 2003, 3297 (3300 f.); *Engelken* (Fn. 35), BayVBl. 2004, 97 (99 f.).

<sup>42</sup> Auf Antrag der Bf. bei der GK anhängig seit 10.11.2004.

<sup>43</sup> Dt. Übersetzung, EuGRZ 2005, 45 (in diesem Heft).

## Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidaten-Ebene im Wahlrecht Frankreichs

Erläuterungen zum Paritätsgesetz vom 6. Juni 2000 und Skizze seiner Wirkung

von **Ingrid Alice Mayer**, Dresden/Ellwangen

I. Die Änderung der französischen Verfassung .....	18	4. Regionalrat .....	20
II. Der Inhalt des Paritätsgesetzes .....	18	5. Senatswahlen .....	21
1. Wahllisten mit mehreren Kandidaten .....	18	6. Wahlen zur Nationalversammlung .....	21
2. Kürzung der öffentlichen Parteienfinanzierung als		7. Begrenzte Reichweite der Kürzungs-Sanktionen aus	
Sanktion .....	19	dem ParitätsG gegenüber der staatlichen Parteien-	
a. Allgemeines .....	19	finanzierung .....	21
b. Wahl zur Nationalversammlung vom Juni 2002 als		IV. Rechtspolitische Konsequenzen .....	22
Anwendungsfall: UMP / PS / Les Verts .....	19	1. Wahlbeteiligung .....	22
III. Die Anwendung des Paritätsgesetzes und deren Frauen-		2. Vorschläge der Beobachtungsstelle für die Parität ....	22
spezifische Ergebnisse .....	20	V. Rechtsvergleichende Überlegungen .....	22
1. Gemeinderatswahlen .....	20	1. Deutschland .....	22
2. Bürgermeister/innen-Wahlen .....	20	2. Großbritannien .....	22
3. Generalrat .....	20	VI. Zusammenfassung und Ausblick .....	23

Die Mitwirkung von Frauen bei der Gestaltung des politischen Lebens lässt sich durch Wiederholen von Postulaten nicht erreichen. Der Schlüssel liegt bei zwingenden Regeln in Parteistatuten oder besser in allgemeinen Gesetzen. Ziel des Paritätsgesetzes (ParitätsG) vom 6. Juni 2000<sup>1</sup> ist es, den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern zu fördern.<sup>2</sup> In der französischen Nationalversammlung wurde das Gesetz, gestützt auf die neuen Art. 3 und 4 der Verfassung (s.u. I.), bei nur drei Gegenstimmen verabschiedet. Nicht Quoten sind ausschlaggebend, sondern die absolute Parität, die gleiche Anzahl von Frauen und Männern bei Wahlen.

*Anwendbar* ist das ParitätsG auf:

- Gemeinderatswahlen für Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern (Art. 2)
- Regionalwahlen (Art. 5)
- Wahlen zum Parlament auf Korsika (Art. 6)
- Senatswahlen, soweit Verhältniswahl (Art. 3)
- Wahlen zur Nationalversammlung (Art. 15)
- Wahlen zum Europäischen Parlament (Art. 7).

Der Wahlmodus für die Regionalwahlen und die Wahlen zum Europäischen Parlament wurde nochmals durch Gesetz vom 11. April 2003 geändert.<sup>3</sup>

*Nicht anwendbar* ist das ParitätsG auf:

- Gemeinderatswahlen für Gemeinden mit weniger als 3.500 Einwohnern
- Bürgermeister(innen)wahlen
- Wahlen zum Generalrat im Département
- Wahlen zum Senat, soweit das Mehrheitswahlssystem anwendbar ist.

\* Dem Andenken meines Vaters, Rechtsanwalt Dr. iur. Curt Mayer († 27.9.2004), gewidmet, Dr. iur. *Ingrid Alice Mayer*, LL. M. (Huddersfield, GB), Regierungsrätin.

<sup>1</sup> Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, JORF (Journal officiel de la République française) du 7 juin 2000, S. 8560.

<sup>2</sup> ... tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

<sup>3</sup> Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, JORF du 12 avril 2003, S. 6488.

## I. Die Änderung der französischen Verfassung

Um den Weg für das ParitätsG frei zu machen, musste zuerst die französische Verfassung geändert werden. Knapp ein Jahr vor Verabschiedung des Gesetzes wurden im Juli 1999 zwei Ergänzungen in die Verfassung der V. Republik vom 4. Oktober 1958 durch verfassungsänderndes Gesetz<sup>4</sup> aufgenommen. Art. 3 der Verfassung sieht nunmehr vor: „Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und Wahlämtern.“<sup>5</sup> Die Verfassung ermächtigt damit den einfachen Gesetzgeber, entweder Quoten vorzusehen oder die absolute Parität zwischen den Geschlechtern vorzuschreiben.

Die zweite Ergänzung betrifft Art. 4 der Verfassung und bestimmt, dass „die Parteien und politischen Gruppierungen zur Anwendung dieses Prinzips beitragen.“<sup>6</sup> Parteien und politische Gruppierungen, die immerhin wesentlich durch den Staat finanziert werden, trifft also eine verfassungsrechtlich verankerte Pflicht, das Paritätsprinzip zu verwirklichen.

So, wie das Gesetz in der Nationalversammlung verabschiedet worden war, trat es allerdings nicht in Kraft. Auf Antrag von 128 Senatoren der Opposition (RPR, UDF, UDL) hob der Conseil constitutionnel (Verfassungsrat) mit Entscheidung vom 30. Mai 2000<sup>7</sup> mehrere Bestimmungen des ParitätsG auf. Hierbei handelte es sich vor allem um Bestimmungen, die kleinere Gemeinden mit mehr als 2.500 Einwohnern betrafen. (Insoweit reichte ein einfaches Gesetz für eine Änderung der Rechtslage nicht aus).<sup>8</sup> Der maßgebliche Teil des Gesetzes hingegen hatte Bestand. Die Untergrenze, bei der das ParitätsG zu greifen beginnt, liegt jetzt nicht mehr bei 2.500, sondern bei mindestens 3.500 Einwohnern pro Gemeinde.

Zu erwähnen wäre noch, dass der französische Gesetzgeber bereits 1982 eine Quoten-Regelung hatte einführen wollen. Danach sollten für Listenwahlen auf Gemeindeebene die Kandidatenlisten nicht mehr als 75 % von Personen des gleichen Geschlechts enthalten dürfen. Der Verfassungsrat hatte jedoch am 18. November 1982 entschieden, dass diese Bestimmung gegen Art. 3 der Verfassung von 1958 und Art. 6 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 verstößt.<sup>9</sup>

## II. Der Inhalt des Paritätsgesetzes

Das ParitätsG differenziert danach, ob eine Partei oder politische Gruppierung eine Wahlliste mit mehreren Kandidaten aufstellt (Verhältnisswahl) oder ob – wie bei der Wahl zur Nationalversammlung – pro Wahlkreis eine Partei oder politische Gruppierung nur eine Person zur Wahl stellen kann (Mehrheitswahl). Als Sanktion ist ggf. eine Kürzung der öffentlichen Subventionen für die betreffende Partei vorgesehen, die sich nach dem Grad der Abweichung von der gesetzlich gewollten Parität bemisst.

### 1. Wahllisten mit mehreren Kandidaten

Das ParitätsG knüpft unter Titel I an die Situation an,<sup>10</sup> dass eine Partei oder politische Gruppierung eine Liste mit mehreren Kandidaten aufstellt. Das ist der Fall bei Gemeinderatswahlen für Gemeinden mit mehr als 3.500 Einwohnern, den Senatswahlen, soweit das Verhältnisswahlrecht Anwendung findet, bei den Regionalwahlen, den Wahlen zum Korsischen Parlament und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.<sup>11</sup>

Werden Kandidaten-Listen aufgestellt, so sieht das Gesetz vor, dass „auf jeder Liste die Abweichung zwischen der Zahl der Kandidaten jeden Geschlechts nicht höher sein darf als eins.“<sup>12</sup> Das bedeutet, eine Wahlliste mit 59 vorgeschlagenen Gemeinderatskandidaten darf nicht mehr als 30 Männer und muss mindestens 29 Frauen aufweisen – oder umgekehrt. Denn die Differenz zwischen der Anzahl der Männer und Frauen darf nicht größer sein

als 1. Daher würde eine Liste, die bei 30 Männern nur 28 Frauen vorsähe, gegen das Gesetz verstoßen und wäre daher unzulässig.

Das Gesetz sichert die Parität bei der Wahl zum Senat, soweit Listenwahl stattfindet, also in Départements, die das Recht auf vier Senatorensitze und mehr haben,<sup>13</sup> bei den Regionalwahlen und bei der Wahl zum Europäischen Parlament durch das sog. tic-tac-System – „ein Mann, eine Frau“. Der strikte Wechsel zwischen Frau und Mann ist vorgeschrieben.<sup>14</sup> Für die Regionalwahlen<sup>15</sup> und die Wahlen zum Europäischen Parlament<sup>16</sup> gilt das seit dem Änderungsgesetz vom 11. April 2003. Für alle diese Listenwahlen gilt: Die Kandidaten haben ausdrücklich ihr Geschlecht anzugeben.<sup>17</sup> Die Listen, die die vorgeschriebene Parität nicht respektieren, werden *nicht registriert* und sind damit nicht zugelassen. Dies folgt aus dem Wahlgesetz (Code électoral) i.d.F. des ParitätsG.

Eine gewisse Erleichterung schafft das ParitätsG für *Gemeinderatswahlen*, wenn es bestimmt, dass „in jeder Gesamtgruppe von sechs Kandidaten eine gleiche Anzahl von jedem Geschlecht enthalten sein muss.“<sup>18</sup> Die Parität wird also auf jeweils sechs Kandidaten insgesamt bezogen. Mit anderen Worten und zum Beispiel, für die ersten sechs Kandidaten auf einer Liste können auf den Plätzen 1 bis 3 ausschließlich Männer nominiert werden, wenn dann drei Frauen auf den Plätzen 4 bis 6 folgen. Möglich bleibt natürlich auch das tic-tac-System mit dem strikten Wechsel – ein Mann, eine Frau.

Für den *Gemeinderat* bestimmt Art. L 265 Code électoral, dass die Präfektur die Kandidatur nicht annimmt, soweit die nach Art. L 263 Code électoral i.d.F. des Art. 2 ParitätsG vorgeschriebene Parität der Listenbesetzung nicht eingehalten wurde. Das Verwaltungsgericht, das innerhalb von drei Tagen zu entscheiden hat, kann gegen die Nichtzulassung innerhalb von 24 Stunden angerufen werden (Art. L 263 Code électoral). Soweit das Verwaltungsgericht nicht innerhalb der Frist entscheidet, wird die Liste zugelassen.

Für den *Senat* bestimmt Art. L 300 Code électoral die paritätische Besetzung der Kandidatenlisten für Départe-

<sup>4</sup> Loi n° 99-569 du 8 juillet 1999, JORF, 9 juillet 1999, S. 10175.

<sup>5</sup> Art. 3 Verf.: La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

<sup>6</sup> Art. 4 Verf.: Les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe dans les conditions déterminées par la loi.

<sup>7</sup> Entscheidung Nr. 2000-429 DC, JORF, 7 juin 2000, S. 8564.

<sup>8</sup> Siehe im Einzelnen: L'Actualité juridique – Droit administratif, 20 juillet / 20 août 2000, S. 653-660.

<sup>9</sup> Entscheidung Nr. 1982-146 DC du 18 novembre 1982.

<sup>10</sup> Titre Ier: Dispositions relatives aux élections se déroulant au scrutin de liste.

<sup>11</sup> Art. 2, 3, 5, 6, 7 ParitätsG (Fn. 1).

<sup>12</sup> Art. 2, 3, 5, 7 des ParitätsG (Fn. 1) bestimmen jeweils: sur chacune des listes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.

<sup>13</sup> Art. L 295 Code électoral.

<sup>14</sup> Art. 3 und 7 des ParitätsG (Fn. 1) sehen jeweils vor: Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

<sup>15</sup> Art. L 346 Code électoral: la liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

<sup>16</sup> Art. 9 loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, (loi relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes), modifié par loi n° 2003-327 (Fn. 3): La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

<sup>17</sup> Art. 2 (II), 5 (II), 7, 14 des ParitätsG (Fn. 1).

<sup>18</sup> Art. 2 des ParitätsG (Fn. 1): Au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe.

ments, in denen die Verhältniswahl stattfindet. Art. L 303 Code électoral sieht vor, dass der Präfekt, wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, innerhalb von 24 Stunden das Verwaltungsgericht anruft, das innerhalb von drei Tagen zu entscheiden hat. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kann ggf. nur durch Anfechtung der Wahl vor dem Conseil constitutionnel angegriffen werden.

Für den *Regionalrat* wird die paritätische Besetzung der Listen durch Art. L 346 Code électoral vorgeschrieben. Kandidaturen, die diese Bedingung nicht erfüllen, werden nach Art. L 350 Code électoral nicht registriert. Das Verwaltungsgericht kann nach Art. L 351 gegen diese Entscheidung der Präfektur anrufen werden. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts indes kann nur durch Rechtsmittel gegen die Wahl selbst angefochten werden.

Kandidatenlisten für das *Europäische Parlament* haben nach Art. 9 Gesetz Nr. 77-729 vom 7.7.1977, Wahlgesetz Anhang III, i.d.F. von Art. 17 des Änderungsgesetzes Nr. 2003-327 vom 11. April 2003 die dort vorgeschriebene Parität einzuhalten.<sup>19</sup> Nach Art. 12 dieses Gesetzes ruft der Innenminister innerhalb von 24 Stunden das oberste Verwaltungsgericht (Conseil d'Etat) zur Entscheidung an, wenn einschlägigen Bedingungen nicht eingehalten wurden.

## 2. Kürzung der öffentlichen Parteienfinanzierung als Sanktion

### a. Allgemeines

Titel 3 des ParitätsG regelt Bestimmungen für eine Kürzung der den Parteien und politischen Gruppierungen gewährten staatlichen Finanzhilfen. Diese bestehen aus zwei ungleichen Teilen. Die erste (kleinere) Hälfte richtet sich nach der bei den letzten Wahlen erlangten Zahl der Wählerstimmen. Die sich ergebende Summe wird bei Abweichungen vom ParitätsG gekürzt. Die zweite (größere) Hälfte richtet sich nach der Zahl der im Parlament (Nationalversammlung und Senat) erreichten Sitze. Dieser Teil wird von der Kürzungssanktion des ParitätsG nicht berührt (ausführlich s. unter III., 7., S. 21).

Ausgangspunkt der folgenden Erläuterungen ist zunächst die Tatsache, dass im Rahmen der Mehrheitswahl zur Nationalversammlung von einer Partei oder politischen Gruppierung pro Wahlkreis nur je eine Kandidatin oder ein Kandidat aufgestellt werden darf. Zur Herstellung der Parität sieht das Gesetz folgende Lösung vor: Tritt eine Partei oder politische Gruppierung in einer Vielzahl von Wahlkreisen an, und zwar in mindestens 50 Wahlkreisen verteilt auf mindestens 30 Départements, so darf die Differenz zwischen der Anzahl der weiblichen und der männlichen Kandidaten bezogen auf deren Gesamtzahl in den betreffenden Wahlkreisen lediglich 2 % betragen. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Bei der Wahl zur Nationalversammlung stellt sich eine Partei in 100 Wahlkreisen zur Wahl. Dann darf diese Partei in 51 Wahlkreisen männliche und in 49 Wahlkreisen weibliche Kandidaten aufstellen – oder umgekehrt. Die Abweichung beträgt so nicht mehr als 2 %.

Finanziell unangenehme Folgen hat es erst, wenn eine Partei oder politische Gruppierung die 2 %ige Toleranzgrenze bei der Kandidatinnenaufstellung unterschreitet. Nach Art. 15 des ParitätsG wird die erste Hälfte der staatlichen Parteienfinanzierung gekürzt, wenn der Unterschied der Zahl der Kandidaten des einen und der des anderen Geschlechts mehr als 2 % der Gesamtzahl der Kandidaten beträgt.<sup>20</sup> Die Strafkürzung der Mittel entspricht der Hälfte der prozentualen Differenz zwischen Kandidatinnen und Kandidaten, gemessen an ihrer Gesamtzahl.

Mit anderen Worten: die Höhe der Kürzung richtet sich nach der Intensität der Abweichung vom legislativen Ziel der Parität. Eine zweiprozentige Abweichung bleibt ohne finanzielle Folgen. Soweit die Abweichung zwischen Männern und Frauen mehr als 2 % beträgt, wird zunächst in Pro-

zent ausgerechnet, wie hoch die Abweichung ist. Um die Hälfte dieses Prozentsatzes wird die Subvention für die betreffende Partei gekürzt. Dies soll an Hand der Wahl zur Nationalversammlung vom Juni 2002 demonstriert werden.<sup>21</sup>

### b) Wahl zur Nationalversammlung vom Juni 2002 als Anwendungsfall

Unmittelbar nach den Wahlen zur Nationalversammlung am 9. und 16. Juni 2002 wurde von der „Beobachtungsstelle für die Parität von Frauen und Männern beim Premierminister“ auf der Grundlage des vorläufigen amtlichen Endergebnisses eine Übersicht (Arbeitsdokument) über Anwendung und Auswirkung des Paritätsgesetzes erstellt. Die folgenden Zahlen sind diesem Dokument entnommen.<sup>22</sup> Es sind Jahreszahlen – auch wenn die Wahl, um die es geht, in der Jahresmitte stattfand. Die Auszahlung der Mittel aus der Parteienfinanzierung erfolgt normalerweise am Jahresanfang auf der Basis einer Verordnung. Die Zahlen in der AuszahlungsVO für das Jahr 2004<sup>23</sup> können von den Zahlen in dem, unmittelbar nach der Wahl erstellten, Bericht der Paritäts-Beobachtungsstelle durch leichte Verschiebungen im amtlichen Endergebnis bzw. in den Fraktionen gering abweichen.

### Die Präsidenten-Partei – UMP

Beim ersten Wahlgang zu den Präsidentschaftswahlen am 21. April 2002 errang Amtsinhaber Jacques Chirac mit 19,88 % nur knapp mehr Stimmen als der rechtsradikale Jean-Marie Le Pen, Front National: 16,86 % (der weitere rechtsradikale Kandidat Bruno Mégret, vorm. FN: 2,34 %, beide Rechtsradikale zusammen: 19,20 %); Premierminister Lionel Jospin, Sozialist, erreichte mit nur 16,18 % nicht einmal mehr den zweiten Wahlgang. Chirac wurde im zweiten Wahlgang am 5. Mai nur deshalb mit 82,21 % wiedergewählt, weil auch die Sozialisten unter den Wählern für ihn gestimmt hatten, um sich die Schande Le Pen zu ersparen.

Zwei Tage nach dem Schock vom 21. April wurde auf Initiative von Chirac – im Hinblick auf den zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen im Mai und die Parlamentswahlen im Juni – das Parteienbündnis UMP am 23. April 2002 als gaullistisch geführte Sammlungsbewegung mehrerer Parteien gegründet. Das Kürzel UMP stand für *Union pour la Majorité Présidentielle* (Union für eine Mehrheit des Präsidenten). Nach den Parlamentswahlen, bei denen die UMP erfolgreich abschnitt, erfolgte am 17. November 2002 eine Umgründung. Seitdem steht UMP für *Union pour un Mouvement Populaire* (Union für eine Volksbewegung).

<sup>19</sup> Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, annexe III, Code électoral, modifiée par la loi n° 2003-327 du 12 avril 2003 (Fn. 3).

<sup>20</sup> Art. 9 Abs. 1 Gesetz Nr. 88-227 v. 11. März 1988 i.d.F.d. Art. 15 ParitätsG: Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

<sup>21</sup> Premier Ministre, Observatoire de la Parité entre les Femmes et les Hommes, *Catherine Genisson*, Rapporteuse générale: Application de la loi du 6 juin 2000 dite « de la parité » aux élections législatives de juin 2002, Arbeitsdokument, S. 12, Schaubild 6.

<sup>22</sup> Arbeitsdokument (Fn. 21).

<sup>23</sup> Dekret Nr. 2004-131 v. 11.2.2004 in Anwendung der Art. 9 und 9 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 88-227 v. 11.3.1988 bzgl. der finanziellen Transparenz des politischen Lebens (relative à la transparence financière de la vie politique), JORF v. 12.2.2004, S. 2858 ff.

Die Präsidenten-Partei UMP hatte für die Wahl zur Nationalversammlung im Juni 2002 landesweit 19,93 % Frauen und 80,07 % Männer aufgestellt. Im ersten Wahlgang entfielen auf die UMP 8.619.859 Stimmen. Dafür bekäme sie bei ca. 1,55368 Euro pro Stimme insgesamt 13,4 Mio Euro als jährliche öffentliche Finanzierung. Nun aber betrug der Unterschied zwischen den 80,07 % männlichen und den 19,93 % weiblichen UMP-Kandidaten 60,14 %. Diese Abweichung von der gesetzlich angestrebten Parität führte zu einem Strafabzug in Höhe von  $(60,14 \% : 2 =) 30,07 \%$ . Dies ergibt bezogen auf 13,4 Mio Euro einen Strafabzug von rund 4 Mio Euro. Verblieb also nach Abzug der Strafe aus dem ParitätsG als erster Teil der öffentlichen Finanzierung nur noch eine Jahressumme von 9,4 Mio Euro. Die konkrete Summe in der Zahlungsverordnung für das Jahr 2004 betrug knapp 9,8 Mio Euro.

#### Die Sozialistische Partei – PS

Die Sozialistische Partei [le Parti Socialiste (PS)] hatte landesweit 36,13 % Frauen und 63,87 % Männer aufgestellt. Der Unterschied betrug also 27,74 %. Davon die Hälfte ergab einen Strafabzug von  $(27,74 : 2 =) 13,87 \%$ . Bei 6.142.654 Wählern hätte die Sozialistische Partei 9,5 Mio Euro erhalten. Durch den Strafabzug wegen mangelnder Parität verlor sie 1,3 Mio Euro. Der erste Teil der öffentlichen Finanzierung reduzierte sich damit auf 8,2 Mio Euro jährlich. Als konkrete Summe ist in der Zahlungsverordnung für 2004, in einer Rubrik zusammen mit der Splitterpartei der Linksradikalen (Radicaux de Gauche) und Nahestehenden, der Betrag von 9 Mio Euro ausgewiesen.

#### Die Grünen – Les Verts

Die Grünen hielten sich an die Vorgaben des Gesetzes und mussten sich bei der öffentlichen Parteienfinanzierung keine Strafsummen abziehen lassen. Bei 1.145.781 Wählern im ersten Wahlgang und keinerlei Strafabzug betrug die Jahressumme bei den Grünen knapp 1,8 Mio Euro, für 2004 knapp 1,9 Mio Euro.

### III. Die Anwendung des Paritätsgesetzes und deren Frauen-spezifische Ergebnisse

#### 1. Gemeinderatswahlen<sup>24</sup>

Frankreich hat 36.763 Kommunen (36.551 im Mutterland). Diese Zahl ist doppelt so hoch wie in Deutschland mit seinen 16.061 Gemeinden. 80 % der französischen Kommunen haben jedoch weniger als 10.000 Einwohner/innen, nur 2 % zählen über 10.000 Einwohner/innen. Die Zahl der kommunalen Mandatsträger liegt bei etwa 500.000. Gemeinderatsmitglieder werden für 6 Jahre gewählt.

#### Gemeinden über 3.500 Einwohner/innen

In Gemeinden ab 3.500 Einwohnern wird nach dem Mehrheitswahlprinzip in zwei Wahlgängen gewählt. Erreicht eine Liste im ersten Wahlgang die absolute oder im zweiten Wahlgang die relative Mehrheit, so fallen ihr die Hälfte aller Sitze zu. Die restlichen Sitze werden unter allen Listen, die mindestens 5 % der Stimmen auf sich vereinigen konnten, proportional aufgeteilt. Diese Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahl soll einerseits regierungsfähige Mehrheiten in den Gemeinderäten garantieren und andererseits eine Repräsentation der Minderheitenlisten ermöglichen.

Das ParitätsG ist gemäß Art. 2 anwendbar. In den Gemeinden mit mehr als 3.500 Einwohnern hat sich der Frauenanteil bei den Wahlen 2001 verdoppelt. Er stieg von 25,7 % (im Jahr 1995) auf 47,5 % im Jahr 2001.

#### Gemeinden unter 3.500 Einwohner/innen

In den Kommunen mit weniger als 3.500 Einwohnern wird das Mehrheitswahlrecht mit zwei Wahlgängen prakti-

ziert. Hier ist das ParitätsG nicht anwendbar. Eine politische Sogwirkung hat es nur in beschränktem Maße entfaltet. Der Frauenanteil stieg von 21 % (im Jahr 1995) auf 30 % im Jahr 2001.

#### Alle Gemeinden insgesamt

Für ganz Frankreich ist damit der Frauenanteil durchschnittlich in allen Gemeinden insgesamt und unabhängig von ihrer Größe von 21,7 % (im Jahr 1995) auf 33 % im Jahr 2001 gestiegen.

#### 2. Bürgermeister/innen-Wahlen

Im Gegensatz zur Süddeutschen Ratsverfassung mit ihrer direkten Bürgermeister-Wahl werden in Frankreich (wie in Norddeutschland) der Bürgermeister aus der Mitte des Gemeinderats gewählt. Sie werden auf sechs Jahre gewählt. Oft handelt es sich um Dauer-Amtsinhaber. Bürgermeister regieren aufgrund ihrer Belastung mit anderen politischen Mandaten ihre Stadt bzw. Gemeinde nur am Wochenende.<sup>25</sup>

Das ParitätsG ist nur auf die Gemeinderatswahlen, nicht aber auf die Bürgermeister/innen-Wahl anwendbar und hatte deshalb bisher nur eine verhältnismäßig geringe Wirkung. 7,5 % betrug der Bürgermeisterinnen-Anteil im Jahr 1995 und steigerte sich 2001 auf nur 10,9 %.<sup>26</sup>

#### 3. Generalrat

Frankreich ist in 100 Départements aufgeteilt, von denen sich 96 im Mutterland und 4 in Übersee (Martinique, Guadeloupe, Réunion, Guayana) befinden. Die Départements haben zwischen 2,1 Mio Einwohnern (Paris) und 73.000 Einwohnern (Lozère). Die Départements sind übergemeindliche Gebietskörperschaften, ähnlich den Kreisen in Deutschland. Das parlamentarische Gremium im Département ist der *Conseil général* (wörtlich: Allgemeiner Rat; gebräuchlich: Generalrat), dessen Mitglieder – *Conseillers généraux* bzw. *Conseillers généraux* (Allgemeine Räte) – werden üblicherweise auch mit *Generalräte* übersetzt. Gewählt werden sie auf sechs Jahre durch Mehrheitswahl in Wahlkreisen pro Kanton mit zwei Wahlgängen.

Das ParitätsG ist nicht anwendbar. Der Frauenanteil betrug im Jahr 2004 10,9 %, wobei in 18 Départements überhaupt keine Frau gewählt wurde. Nach den Wahlen 2001 waren es 9,8 % Frauen, zuvor 1998 waren es 8,6 % Frauen, die als *conseillères générales* bei den Kantonalwahlen im Département gewählt wurden. Eine Steigerung von 2,3 % in 6 Jahren.<sup>27</sup>

#### 4. Regionalrat

Frankreich besteht aus 26 Regionen, von denen sich 22 im Mutterland und 4 in Übersee befinden. Die Handlungsfelder der Regionen sind sehr viel gezielter und spezialisierter als die der Kommunen und Départements. Das abschließende Organ der Region ist der Regionalrat. Seine Mitglieder, die *Conseillers régionaux* werden für alle Regionen am gleichen Tag im März für 6 Jahre gewählt. Es gilt das Verhältniswahlrecht.

Art. L 346 Code électoral wurde durch Art. 5 des ParitätsG und Art. 4 des Gesetzes Nr. 2003-327 geändert. Die Erleichterung, dass – wie bei den Gemeinderatswahlen – nur jede Gesamtgruppe von 6 Kandidaten eine gleiche An-

<sup>24</sup> Observatoire de la Parité entre les Femmes et les Hommes, Rapport à Monsieur le Premier Ministre, Catherine Genisson, Rapporteuse générale, März 2002, S. 13-51.

<sup>25</sup> Marieluise Christadler / Henrik Uterwedde (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 360, Bonn 1999, S. 370 f.

<sup>26</sup> Wahlergebnisse a.a.O. (Fn. 24), S. 66.

<sup>27</sup> Wahlergebnisse a.a.O. (Fn. 24), S. 51-57.



zahl von Frauen und Männern benennen muss, wurde aufgehoben. Für die Wahlen im Jahr 2004 mussten die Wahllisten abwechselnd mit einem Kandidaten von jedem Geschlecht aufgestellt werden.<sup>28</sup>

Nach den Regionalwahlen 2004 sind die Regionalräte heute die weiblichsten Parlamente Frankreichs. Während 1998 lediglich 27,5 % Frauen in die Regionalräte gewählt wurden, sind es nach den Wahlen 2004 47,6 %, so dass eine wirkliche Gleichstellung vorliegt. Allerdings wurde lediglich eine einzige Frau Präsidentin einer Region (Poitou-Charente).<sup>29</sup>

### 5. Senatswahlen

Der Senat besteht derzeit aus 331 Senatoren, bis 2010 aus 346, die in allgemeiner, indirekter Wahl von einem Wahlgremium gewählt werden. Das Wahlmänner(-frauen)gremium besteht aus ca. 150.000 Personen, und zwar aus Abgeordneten, Mitgliedern der Regionalräte, der Generalräte sowie aus Stadt- und Gemeinderäten. Senatoren sind die „Gewählten der Gewählten / Les élus des élus“. Deshalb gehört dem Senat ein hoher Prozentsatz lokaler Mandatsträger an. Nach der Reform im Jahr 2003 wird der Senat alle drei Jahre zur Hälfte erneuert,<sup>30</sup> bis dahin im Drei-Jahres-Rhythmus jeweils zu einem Drittel. Die Senatoren werden jetzt auf sechs Jahre gewählt, früher für neun Jahre. Das Mindestalter für ein Senatsmandat wurde von 35 auf 30 Jahre herabgesetzt.

Bei der letzten Senatswahl<sup>31</sup> im September 2004 waren unter den 128 neu gewählten oder wiedergewählten Senatoren 31 Frauen, also 24,2 %. Unter den 117 ausscheidenden Senatoren waren nur 9 Frauen, also 7,7 %. Aufgeschlüsselt ergibt sich folgende Situation: Dort, wo das ParitätsG Anwendung fand, d.h. in Départements mit Verhältniswahlssystem, wenn die Zahl der zu wählenden Senatoren vier oder mehr beträgt, stieg der Frauenanteil nach der Wahl vom 26.9.2004 um 34,9 %. Von den insgesamt 83 Sitzen gingen 29 Sitze an Frauen. Demgegenüber steigerte sich der Frauenanteil bei den Senatswahlen, soweit das ParitätsG keine Anwendung fand, praktisch überhaupt nicht. Von den 45 Senatsitzen gingen nur zwei an Senatorinnen.

Bei der Wahl 2001 wurden, soweit das ParitätsG anwendbar war, 27 % Frauen gewählt, und zwar 20 von 72, während es nur 7,1 %, d.h. 2 von 28 waren, soweit das ParitätsG nicht griff. Insgesamt stieg der Frauen-Anteil im Senat von 5,6 % (im Jahr 1998), nach Inkrafttreten des ParitätsG auf 10,6 % im Jahr 2001 und auf 16,9 % im Jahr 2004.

### 6. Wahlen zur Nationalversammlung<sup>32</sup>

Die Nationalversammlung besteht aus 577 Abgeordneten, die in direkter Wahl nach dem Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen gewählt werden. Pro Wahlkreis ist ein Mandat zu vergeben. Bei 577 Wahlkreisen wird damit ein/e Abgeordnete/r für ca. 100.000 Einwohner/innen gewählt. Die Legislaturperiode der Nationalversammlung beträgt fünf Jahre. Sie wird verkürzt, wenn der Staatspräsident die Auflösung der Nationalversammlung beschließt, wie dies am 21. April 1997 (zum fünften Mal seit Beginn der V. Republik 1958) geschah – hier mit der von Staatspräsident Jacques Chirac unerwarteten Folge, dass er seine Mehrheit in der Nationalversammlung an die Sozialisten (Premierminister Lionel Jospin) verlor. Nach den letzten Wahlen zur Nationalversammlung am 9. und 16. Juni 2002 kam wieder eine rechte Mehrheit an die Regierung. Der Frauenanteil von 10,92 % (im Jahre 1997) stieg auf 12,3 %. Trotz ParitätsG gelangten 2002 nur 71 weibliche Abgeordnete in die Nationalversammlung (bei einer Gesamtzahl von 577 Abgeordneten). Immerhin war der Anteil der Kandidatinnen von 22 % (im Jahr 1997) auf 38 % gestiegen.

Weniger Kandidatinnen als vom Gesetz vorgesehen, stellten die großen Parteien *UMP* und *PS* auf (s.o. bei II., 2., b., S. 19). Die Minderheitsgruppierungen und -parteien

stellten dagegen durchweg zu ca. 50 % Kandidatinnen auf. So hatten z.B. *Lutte Ouvrière* 50,18 % Kandidatinnen, die *Grünen* 49,78 %, *Front National* 48,85 % Kandidatinnen. Die parlamentarisch geschrumpfte Kommunistische Partei präsentierte 2002 zu 43,95 % Kandidatinnen, während es 1997 noch 26,8 % waren.

Das Kalkül der Minderheitsgruppierungen gründet sich allerdings eher auf pragmatische Überlegungen als auf die Forderung nach Parität, denn sie finanzieren sich vor allem aus dem ersten Bruchteil der staatlichen Parteiensubvention. Die großen Parteien dagegen bevorzugen offensichtlich einen gesicherten Parlamentssitz für einen Mann, als eine riskante Kandidatur für eine Frau.<sup>33</sup>

### 7. Begrenzte Reichweite der Kürzungs-Sanktionen aus dem Paritätsgesetz gegenüber der staatlichen Parteienfinanzierung

Die staatliche Finanzierung der Parteien und politischen Gruppierungen regelt ein Gesetz vom 11. März 1988.<sup>34</sup> Die Höhe der jährlichen Gesamtsumme wird jeweils von den Parlamentspräsidenten vorgeschlagen und im Staatshaushalt verankert. Art. 8 und 9 des Gesetzes teilen die staatliche Finanzierung der Parteien und politischen Gruppierungen in zwei ungleiche Teile auf. Der *erste (kleinere) Teil* wird proportional zu dem im ersten Wahlgang (im zweiten Wahlgang stellen sich nur noch die bestplatzierten Kandidaten einer Stichwahl) erlangten Wählerstimmen auf diejenigen Parteien und politischen Gruppierungen verteilt, die in mindestens 50 Wahlkreisen in mindestens 30 Départements, Kandidaten aufgestellt haben. Den *zweiten (größeren) Teil* erhalten die Parteien proportional zu ihrer Stärke an Mandaten im Parlament (Nationalversammlung und Senat).

Lässt eine Partei oder politische Gruppierung die gesetzlichen Paritätsvorgaben unbeachtet, dann sieht Art. 15 ParitätsG als Sanktion eine Kürzung der Finanzierung der Partei oder politischen Gruppierung vor (s.o. II., 2., S. 19). Die Kürzung wirkt sich jedoch nur auf den ersten – deutlich kleineren – Teil der jährlichen Zahlungen aus, der sich nach den Wählerstimmen richtet.

Nach der Zahlungsverordnung 2004<sup>35</sup> beträgt die Jahressumme der staatlichen Parteienfinanzierung 73,2 Mio Euro. Davon entfallen auf den ersten – wählerabhängigen – Teil 33,1 Mio Euro und auf den zweiten Teil, der sich nach der Zahl der errungenen Sitze im Parlament (Nationalversammlung und Senat) richtet, 40,1 Mio Euro. Das entspricht gut 45.000 Euro pro Mandat.<sup>36</sup>

Das führte nach der Wahl zur Nationalversammlung im Jahr 2002 bei der von Chirac initiierten Präsidentenpartei und den Sozialisten zu folgender Gesamtrechnung:<sup>37</sup> Die Präsidentenpartei UMP verlor 4 Mio Euro beim ersten Teil der Parteienfinanzierung. Sie erhält jedoch über den zwei-

<sup>28</sup> Gesetz Nr. 2003-327 (Fn. 3).

<sup>29</sup> Marie-Jo Zimmermann, Parité et modes de scrutin: conforter l'égalité, Note de synthèse, Juni 2004, S. 3 f.

<sup>30</sup> Loi n° 2003-696 du 30 juillet 2003.

<sup>31</sup> Vgl. Marie-Jo Zimmermann, Députée de la Moselle, Rapporteuse générale, communiqué de presse, 27.09.2004.

<sup>32</sup> Für die statistischen Angaben vgl. Premier Ministre, Observatoire ..., Arbeitsdokument (Fn. 21), S. 1-22.

<sup>33</sup> L'Express International, Nr. 2659, Woche vom 20-26. Juni 2002, Parité bien ordonnée ..., S. 19-20.

<sup>34</sup> Art. 7 Gesetz Nr. 88-227 (bzgl. finanzieller Transparenz, Fn. 23).

<sup>35</sup> S.o. Fn. 23.

<sup>36</sup> Arbeitsdokument (Fn. 21), S. 2.

<sup>37</sup> Ebd., S. 17, Schaubild 10.

ten Teil der Finanzierung für 355 gewählte Abgeordnete 16 Mio Euro. Die Sozialisten verloren 1,3 Mio Euro beim ersten Teil der Finanzierung. Über den zweiten Teil bekommen sie für 140 gewählte Abgeordnete 6,4 Mio Euro.

Der Teil der staatlichen Parteienfinanzierung für gewählte Mandatsträger ist damit lukrativer – nicht zuletzt deshalb, weil er der Wirkung des Paritätsgesetzes entzogen ist. Für eine Partei ist es auch finanziell attraktiver, möglichst viele Kandidaten durchzubringen und sei es um den Preis, das ParitätsG zu ignorieren und die finanzielle Strafe in Kauf zu nehmen. Die Folge ist, dass sich lediglich die Parteien, die ohnehin davon ausgehen, wenig Kandidaten durchzubringen, stets und genau an die Regeln des ParitätsG halten, um nicht auch noch bei der stimmenbezogenen Parteienfinanzierung Abzüge hinnehmen zu müssen. Der Anreiz in der Form dieser vorgesehenen finanziellen Strafe ist damit zu relativieren.

#### IV. Rechtspolitische Konsequenzen

##### 1. Wahlbeteiligung

Wenn auch die Wahlbeteiligung in keinem direkten Zusammenhang mit der Rolle der Frau in den Parlamenten steht, so soll nicht unerwähnt bleiben, dass sie bei der Wahl zur Nationalversammlung 2002 mit 60 % relativ schwach war. 39,7 % der in Wahllisten eingeschriebenen Wählerinnen und Wähler gingen nicht zur Urne. Das kann – z.T. jedenfalls – mit zwei Besonderheiten des französischen Wahlsystems zusammenhängen. (1) Die Möglichkeit der Briefwahl wurde 1975 abgeschafft, um die Gefahr des Wahlbetrugs zu vermeiden. Unter sehr engen Voraussetzungen kann das Stimmrecht immerhin auf einen Bevollmächtigten übertragen werden.<sup>38</sup> (2) Voraussetzung für die Stimmabgabe ist die Eintragung in die Wählerlisten. Diese werden von den Gemeinden geführt. Wechselt jemand seinen Wohnsitz, so muss er sich erneut in die Wählerliste eintragen lassen. Bedingt durch Wohnortwechsel waren 1997 35 % der 18 bis 19-jährigen und 20 % der 20 bis 21-jährigen nicht in den richtigen Wählerlisten verzeichnet. Bei den über 50-jährigen waren dies nur 3 %. Auch diese formelle Wahlvoraussetzung kann Wahlabstinz erklären.<sup>39</sup>

##### 2. Vorschläge der Beobachtungsstelle für die Parität (Observatoire de la parité) beim Premierminister

Die französische Stelle zur Beobachtung der Parität zwischen den Frauen und Männern, die 1995 nach den Präsidentschaftswahlen eingerichtet wurde,<sup>40</sup> hatte nach Art. 16 ParitätsG alle drei Jahre (erstmal im Jahr 2002) an den Premierminister einen Bericht zu erstatten. Ihre 32 Mitglieder sind Parlamentarierinnen oder kommen aus anerkannten Funktionen des öffentlichen Lebens wie z.B. von Universitäten. Generalberichterstatterin ist derzeit *Marie-Jo Zimmermann*, Abgeordnete des Départements Moselle (Députée de la Moselle).

Die Beobachtungsstelle für die Parität hält es für unerlässlich, das Paritätsgesetz zu erweitern. Deren Vorschläge ist zuzustimmen:<sup>41</sup>

- das Paritätsgesetz sollte auch auf die Kantonalwahlen Anwendung finden, was eine Änderung des Wahlsystems für die Generalräte (s.o. III., 3., S. 20) notwendig machte,
- für die Senatswahlen sollte das Verhältniswahlsystem bereits in Départements mit nur drei (statt gegenwärtig vier) zu wählenden Senatoren gelten,
- das Paritätsgesetz sollte auf alle Gemeinden anwendbar sein und nicht nur auf jene ab 3.500 Einwohnern,
- das Paritätsgesetz sollte auch auf Wahlämter Anwendung finden,
- die entscheidenden Instanzen der politischen Parteien sollten ebenfalls auf allen Ebenen paritätisch besetzt sein,
- eine Häufung der Mandate verschiedener Ebenen in einer Person sollte unterbunden werden. Das Gesetz

vom 5. April 2000 hat zwar eine gewisse Beschränkung der Mandatshäufung gebracht,<sup>42</sup> ist aber nicht ausreichend.

Die Beobachtungsstelle für die Parität von Frauen und Männern weist auch darauf hin, dass die Feminisierung der Kandidaturen gleichzeitig eine Verjüngung und damit die Öffnung für andere Bevölkerungsschichten bedeutet. So sind Bürgermeisterinnen in den Altersgruppen zwischen 25 und 34 Jahren sowie zwischen 35 und 49 Jahren verhältnismäßig mehr vertreten. Diese Beobachtung gilt übrigens auch für die Wahlen zur Nationalversammlung oder 2004 zum Senat.

#### V. Rechtsvergleichende Überlegungen

Es ist offensichtlich, dass Paritätsgesetze über die Grenzen Frankreichs hinaus wünschenswert sind. Die folgenden Ausführungen sollen zu vertiefter Beschäftigung mit dem Thema anregen.

##### 1. Deutschland

Rechtlich bestehen keine Bedenken,<sup>43</sup> insbesondere nachdem Art. 3 Abs. 2 GG im Jahr 1994 wie folgt ergänzt wurde: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“<sup>44</sup> Art. 38 Abs. 1 GG legt für die Bundestagswahlen und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG für die Wahlen zu den Volksvertretungen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden die Wahlrechtsgrundsätze fest. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit würde durch ein Paritätsgesetz nicht verletzt. Das aktive Wahlrecht wird nicht betroffen, da jede Stimme das gleiche Gewicht hat und behält. Die passive Wahlrechtsgleichheit gewährleistet den Wahlbewerbern Chancengleichheit im Wahlvorgang. Diese wird von Kriterien zur Aufstellung der Wahlvorschläge nicht betroffen.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl fordert die Wahlmöglichkeit zwischen konkurrierenden Kandidaten und Programmen. Parität auf der Kandidaten-Ebene fördert die Pluralisierung der Wahlvorschläge entsprechend den Bevölkerungsanteilen. Der Grundsatz der freien Wahl wäre nicht betroffen, da die Kandidatenaufstellung vor der Stimmabgabe liegt und die Wählerinnen und Wähler bei einer Listenwahl ohnehin an vorgegebene Listen gebunden sind.

Die Realisierbarkeit eines Paritätsgesetzes hängt schließlich auch davon ab, ob jeweils überhaupt genügend Bewerber beiderlei Geschlechts für Kandidaturen zur Verfügung stehen. Daran ist weder auf Bundes- noch auf Landesebene bzw. auf Kommunalebene zu zweifeln.<sup>45</sup>

##### 2. Großbritannien

1993 führte die Labour-Partei die Regelung ein, 50 % ihrer Wahlkreise an Frauen zu vergeben. Dies wurde durch das Arbeitsgericht von Leeds 1996 mit der Begründung für rechtswidrig erklärt, eine derartige Regelung verstoße ge-

<sup>38</sup> Droit de vote par procuration, Art. L 71 Code électoral i.d.F.d. Art. 4 Gesetz Nr. 75-1329 v. 31.12.1975, JORF v. 3.1.1976, S. 141.

<sup>39</sup> Cf. *Udo Kempf*, Von de Gaulle bis Chirac, Das politische System Frankreichs, 3. Auflage 1997, S. 218.

<sup>40</sup> Durch Dekret vom 18. Oktober 1995.

<sup>41</sup> Observatoire ... (Fn. 24), S. 64-74 sowie *Zimmermann* (Fn. 29), S. 5.

<sup>42</sup> Gesetz Nr. 2000-295.

<sup>43</sup> Cf. *Lange*, „Frauenquoten“ in politischen Parteien, NJW 1988, S. 1174-1183.

<sup>44</sup> Durch Gesetz vom 27.10. 1994 (BGBl. I S. 3146).

<sup>45</sup> Cf. *Lange*, Fn. 43.

gen section 13 Sex Discrimination Act (SDA) 1975.<sup>46</sup> Gegen diese Entscheidung wurde kein Rechtsmittel eingelegt.

Am 26. Februar 2002 erließ Großbritannien ein Wahlrechtsänderungsgesetz,<sup>47</sup> das in den Sex Discrimination Act 1975 eine neue Section 42 A einfügte. Section 42 A erlaubt den politischen Parteien, die Kandidaten so auszuwählen, dass Ungleichheiten in der Zahl der aufgestellten Männer und Frauen reduziert werden. Das Gesetz findet Anwendung für das Parlament des Vereinigten Königreichs, das schottische Parlament, das Parlament von Wales und auf die Wahlen zum Europäischen Parlament.

Zum Vergleich: bei den Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004 wurden in Großbritannien 24,4 % Frauen gewählt, während es in Deutschland 31,3 % und in Frankreich 43,6 % waren. Section 42 A SDA tritt im Jahr 2015 außer Kraft und gilt damit immerhin für mindestens drei Wahlperioden.

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

Das französische Paritätsgesetz hat eine große Wirkung bei Wahllisten, da bei diesen Parität vorgeschrieben ist. Listen, die die Parität nicht respektieren, trifft die schärfstmögliche Sanktion; sie werden nicht registriert. Bei den Regionalwahlen im Jahr 2004 erhöhte sich so der Frauenanteil von 27,5 % (1998) auf 47,6 %. Für die Gemeinderatswahlen in Gemeinden ab 3.500 Einwohnern ergab sich eine Erhöhung des Frauenanteils von 25,7 % (1995) auf 47,5 % (2001). Frankreich entsendet nach den Wahlen 2004 43,6 % Frauen ins Europäische Parlament, gegenüber 40,2 % (1999), 29,9 % (1994) bzw. 21 % (1989 und 1984).

Kaum Erfolg hatte das Paritätsgesetz bei der Wahl zur Nationalversammlung. Dort erhöhte sich der Frauenanteil von 10,92 % (1997) auf 12,3 % (2002). Der Grund hierfür liegt im französischen Mehrheitswahlssystem und darin, dass ein Ignorieren des Paritätsgesetzes nur eine milde finanzielle Strafe bei einem Teil der staatlichen Parteienfinanzierung zur Folge hat. Diese Sanktion reicht in ihrer beschränkten Reichweite nicht aus.

Das Paritätsgesetz findet nur teilweise Anwendung auf die Wahlen zum Senat. 2004 sind 16,9 % Frauen im Senat vertreten. Der Frauenanteil stieg damit von 5,6 % (1998) auf 10,6 % (2001) und auf 16,9 % (2004). In Zukunft ist mit weiteren Veränderungen zu rechnen. Bei den Senatswahlen, soweit das Paritätsgesetz bei vier und mehr pro Département zu wählenden Senatoren Anwendung fand, betrug die Steigerungsrate im Jahr 2004 beachtliche 34,9 %.

Findet das Paritätsgesetz keine Anwendung, verändert sich der Frauenanteil kaum: Im Generalrat stieg er durchschnittlich auf 10,9 % (2004) von 6,3 % (1998) und 9,8 % (2001). In Gemeinden unter 3.500 Einwohnern stieg er allerdings immerhin von 21 % (1995) auf 33 % (2001). Der Prozentsatz an Bürgermeisterinnen stieg von 7,5 % (1995) auf 10,9 % (2001).

Von den zwischenkommunalen Einrichtungen (EPIC)<sup>48</sup> werden nur 5,4 % (2001) von einer Frau als Präsidentin geführt. Der Wirtschafts- und Sozialrat besteht zu 22,4 % (2004) aus Frauen, gegenüber 19 % (1999) und zu 12,1 % (1994).

Die Zahlen in Frankreich belegen, wie dringend notwendig zwingende gesetzliche Vorgaben sind. Nur soweit die Parität gesetzlich zwingend vorgeschrieben ist, bewirkt dies eine wesentliche Erhöhung des Frauenanteils. Das französische Paritätsgesetz kann damit trotz aller Schwächen als ein entscheidender Fortschritt für die Demokratie gewertet werden<sup>49</sup> – nicht nur für die Institutionen, sondern allgemein für die Reife einer Gesellschaft.

<sup>46</sup> Leeds industrial tribunal: *Jepson and Dyas-Elliot v. The Labour Party* [1996] IRLR 116 ET.

<sup>47</sup> Sex Discrimination (Election Candidates) Act vom 26. Februar 2002.

<sup>48</sup> Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Angaben vgl. Observatoire (Fn. 24), S. 67.

<sup>49</sup> Siehe die Überschrift des Berichts der Beobachtungsstelle an den Premierminister vom März 2002, *Catherine Genisson*, *Rapport teuse générale* (Fn. 24): *La parité entre les femmes et les hommes: Une avancée décisive pour la démocratie.*

## 2. Entscheidungen

### Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Straßburg

Urteil vom 26. Februar 2004, in englischer Sprache ausgefertigt (Erste Sektion) – Beschwerden Nr. 43577/98 u.a. (eingelegt am 15. Mai 1998) – Anelia Kunchova Nachova u.a. gegen Bulgarien

#### Grenzen polizeilichen Schusswaffengebrauchs gegenüber dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) / Rassistische Motivation beim Erschießen zweier unbewaffneter Roma auf der Flucht vor der Militärpolizei / Nachova u.a. gegen Bulgarien

**Leitsätze** (der Bearbeiter):

*Zu Art. 2 EMRK*

Unter keinen Umständen kann es im Sinne von Art. 2 Abs. 2 EMRK „unbedingt erforderlich“ sein, potentiell tödliche Schusswaffen einzusetzen, um eine einer gewaltlosen Straftat verdächtige Person zu verhaften, die bekanntermaßen keine Gefahr für Leib und Leben darstellt. Dies gilt auch dann, wenn der Flüchtige wegen des Verzichts auf den Waffeneinsatz möglicherweise entkommen kann (Ziff. 105).

Art. 2 verlangt i.V.m. Art. 1 EMRK eine effektive Untersuchung durch die Behörden, wenn Individuen infolge einer Gewaltanwendung getötet wurden. Die Untersuchung hat u.a. gründlich, unparteiisch und sorgfältig zu sein (Ziff. 116).

*Zu Art. 14 i.V.m. Art. 2 EMRK*

Das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 i.V.m. der Untersuchungspflicht nach Art. 2 (oder Art. 3) der Konvention verpflichtet den Staat, wenn dieser Gewalttaten unter-

sucht und Anzeichen für Rassismus vorliegen, alle zumutbaren („reasonable“) Maßnahmen zu ergreifen, um rassistische Motive aufzudecken und um zu ermitteln, ob ethnischer Hass oder ethnische Vorurteile eine Rolle gespielt haben (Ziff. 158 und 162).

Wenn Beschwerden nach Art. 14 EMRK zu beurteilen sind, kann der Gerichtshof in Fällen klar ungenügender Untersuchungen von Gewalttaten durch Staatsorgane und bei Ignorierung bestehender Anzeichen einer möglichen Diskriminierung entsprechende nachteilige Schlüsse ziehen oder die Beweislast der angeklagten Regierung überbürden (Ziff. 169).

**Sachverhalt:**

(Zusammenfassung der EuGRZ)

Am 19. Juli 1996 erschoss ein Mitglied der bulgarischen Militärpolizei Kuncho Angelov und Kiril Petkov beim Versuch, sie zu verhaften. Die beiden 21-jährigen Männer waren Angehörige der Gemeinschaft der Roma und als Wehrdienstpflichtige bei einer Militäreinheit eingeteilt.