

«Rechtlich spricht nichts gegen Emotionen»

Patricia Schiess ist Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut. Sie beleuchtet «HalbeHalbe» aus verfassungsrechtlicher Sicht.

Interview: Bettina Stahl-Frick

Das Initiativkomitee «HalbeHalbe» schlägt eine Ergänzung der Verfassung vor, mit dem Ziel, eine ausgewogene Besetzung von Männern und Frauen in politischen Gremien zu erreichen. Sollte ein solches Begehren wirklich in der Verfassung verankert werden oder besser in Form eines konkreten Gesetzes?

Patricia Schiess: Rechtlich wäre es zulässig, mit einer Gesetzesinitiative Änderungen des Parteienförderungsgesetzes, des Volksrechtgesetzes oder zum Beispiel auch des Öffentlichen-Unternehmen-Steuerungs-Gesetzes zu verlangen. Das Initiativkomitee hat sich jedoch für eine Verfassungsinitiative entschieden. Der Vorteil der Verankerung in der Verfassung besteht darin, dass der Landtag, die Regierung und die Gemeinden einbezogen sind. Sie entscheiden, wie sie den Auftrag im Rahmen ihrer Kompetenzen umsetzen. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung schafft eine rechtliche Grundlage für Gesetzesänderungen und andere Massnahmen, mit denen Angehörige des bis jetzt untervertretenen Geschlechts gefördert werden können.

Welchen Auftrag erhält die Politik bei der Umsetzung der Initiative?

Verlangt wird eine Förderung. Also Massnahmen, die das Ziel erreichen sollen, nicht das Ziel von 50:50 an sich. Diese Förderung muss sich nicht zwingend in einem Gesetz niederschlagen. Sondern es kann auch wirkungsvoll sein, Abläufe anzupassen oder das Anforderungsprofil für ein Amt zu hinterfragen: Wie erfolgen Ausschreibungen für die Stiftungsräte von Stiftungen und Anstalten? Erreichen sie alle interessierten Personen? Werden für Kommissionen die geeigneten Personen angefragt? Oder beschränkt sich das Auswahlkomitee auf die Sichtung derjenigen Personen, die sich von sich aus bewerben? Welche Erfahrungen sind nützlich für den Einsitz in einem Gremium? Kann man sie auch ohne Führungsposition in der Wirtschaft erlangen?

Wie könnten konkrete Lösungen aussehen, wie diese angestrebte Förderung erreicht werden kann?

Klassische Mittel sind Anreize und die mehr oder weniger sanfte Bestrafung. Einen Teil der Beiträge an die politischen Parteien an Bedingungen zu knüpfen – wie zum Beispiel an das Vorhandensein einer innerparteilichen Frauenorganisation, an Bildungsveranstaltungen für junge Frauen und Männer oder eine Mindestanzahl an Frauen und Männern in der Parteiführung – war bereits 2018 von Frauenorganisationen vorgeschlagen worden. Manchmal können auch kleine Veränderungen etwas bewirken. Gemeinderätinnen mit Schulkindern verlangten, den Zeitpunkt für die Gemeinderatssitzungen zu verschieben. Immer wieder ist auch zu prüfen, ob Frauen genügend sichtbar sind und Männer in klassischen Frauendomänen ernst genommen werden. Weil ein Sitz im Landtag oder im Gemeinderat ein grosses Engagement und eine gewisse zeitliche Flexibilität erfordert, die Entschädigung aber nicht so hoch angesetzt ist, dass die Berufstätigkeit stark eingeschränkt werden kann, könnten Angehörige verschiedener Berufsgruppen zum Vornherein als Kandidierende ausscheiden. Gerade dieses Beispiel zeigt, warum es sinnvoll ist, dass der Auftrag, Massnahmen zu ergreifen, an den Landtag und die Gemeinderäte er-



«Der Vorteil der Verankerung in der Verfassung besteht darin, dass der Landtag, die Regierung und die Gemeinden einbezogen sind», sagt Patricia Schiess, Forschungsleiterin Recht.

Bild: Liechtenstein-Institut

geht. Sie können am besten entscheiden, ob eine Änderung der Entschädigungsregelung sinnvoll wäre.

Kritiker monieren, dass dieser Verfassungszusatz zur Einführung einer gesetzlichen Frauenquote durch die Hintertüre führen soll. Was meinen Sie dazu?

Geschlechterquoten können ein wirksames Mittel sein, wenn man rasch Veränderungen sehen will. Aber sie sind – ein bisschen plakativ gesagt – ein ziemlich fantasieloses Mittel, weil sie nichts an den Verhältnissen ändern, die zur ungleichen Verteilung geführt haben. Wenn man Glück hat, bewirken reservierte Plätze in Gremien, dass sich kompetente Personen für ein Gremium bewerben, die sich zuvor bedeckt hielten, weil sie glaubten, sowieso keine Chance zu haben. Und wenn man noch mehr Glück hat, setzen sie sich dafür ein, dass sich das Gremium für Bewerberinnen und Bewerber unterschiedlicher Herkunft öffnet.



Längerfristig muss es jedoch das Ziel sein, nicht nur diese bereits bereiten Personen anzusprechen, oder?

Richtig. Ziel muss sein, das Reservoir an Frauen und Männern zu vergrössern, die willens und fähig sind, ein politisches Amt zu übernehmen. Aber zu-

rück zu Ihrer Frage bezüglich Quotenregelung: Gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung dürfte der Landtag eine Quote für Wahllisten einführen. Er wäre jedoch nicht dazu verpflichtet, da es – wie gesagt – andere geeignete Massnahmen gibt.

Gibt es Erfahrungen aus anderen Ländern, die diese angestrebte Ausgewogenheit zwischen Frauen und Männern in politischen Gremien über die Verfassung geregelt haben?

In Belgien wurde 1994 das Wahlrecht so geändert, dass die Parteien Listen präsentieren mussten, auf denen kein Geschlecht mehr als zwei Drittel der Plätze belegte. 2002 schuf eine Verfassungsänderung die Grundlage für noch weitergehende Vorgaben. Das Gesetz verlangt seither, dass die Plätze auf den Wahllisten und die beiden obersten Ränge auf den Listen je zur Hälfte von Frauen und Männern eingenommen werden. Ich lebte 2004/2005 in Belgien. Da sorgte dieses Thema schon nicht mehr für Aufregung. Es kam meines Wissens weder zu halbleeren Wahllisten noch zu politischen Verschiebungen. Auch in Frankreich ging im Jahr 2000 eine Verfassungsrevision Änderungen im Wahlrecht voraus. Belgien wird seit Herbst 2019 von einer Premierministerin regiert. Frankreich hat noch nie eine Präsidentin gesehen.

Auch Deutschland tut sich mit Frauenquoten in der Politik schwer. Dem ist so, dies zeigt auch das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes vom 15. Juli. Der Verfassungsgerichtshof erklärte eine Änderung des Wahlgesetzes für den Thüringer Landtag für nichtig. Dieses Paritätsgesetz hatte die Parteien verpflichtet, Männer und Frauen künftig abwechselnd auf ihre Listen zu setzen. Anders als in Belgien, Frankreich und Thüringen beschränkt sich die Initiative von «HalbeHalbe» nicht auf das Parlament. Sie hat vielmehr sämtliche politischen Organe im Fokus, also zum

Beispiel auch Arbeitsgruppen und Delegationen.

Vorausgesetzt, diese Initiative wird angenommen: Könnte dann beispielsweise eine Frau, die sich für den Landtag aufstellen liess, einen Sitz im Landtag einklagen, wenn im Total nur zwei Frauen gewählt worden sind?

Artikel 64 des Volksrechtgesetzes lässt keine Wahlbeschwerde von Einzelpersonen zu. Klagen können nur Wählergruppen, die zur Wahl angetreten sind. Aber auch die Beschwerde einer Wählergruppe müsste abgewiesen werden. Sie schützt nämlich nur vor Fehlern im Wahlvorgang. In seinem Entscheid StGH 2005/97 hob der Staatsgerichtshof einen Landtagsbeschluss auf, obwohl er politische Akte der obersten Staatsorgane wegen der Gewaltenteilung grundsätzlich nicht überprüfen darf.

Worum ging es da?

Der Landtag hatte zwei Verwaltungsräte des Liechtensteinischen Rundfunks abberufen und verletzte hierbei das Gesetz über den Rundfunk und Verfahrensrechte der Betroffenen. Der Staatsgerichtshof sagte dabei jedoch ausdrücklich, dass Wahlen im freien Ermessen des Landtages und der Regierung liegen und deshalb nicht angefochten werden können. Daran würde sich nichts ändern, wenn die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 31 der Verfassung am 30. August angenommen würde. Sie verpflichtet zur Förderung der ausgewogenen Vertretung der Geschlechter, nicht zu 50 Prozent Frauen und 50 Prozent Männer in jedem einzelnen Gremium. Sie gibt niemandem ein Recht auf einen Sitz oder einen Anspruch darauf, dass alle Behörden paritätisch zusammengesetzt sind.

Was wäre, wenn nach der Annahme der Initiative zum Beispiel die Gemeinderäte von Planken und Vaduz einen Event veranstalten,

um Männer für eine Gemeinderatskandidatur zu motivieren, oder der Landtag einen Betrag sprechen würde, mit dem Landtagskandidatinnen Inserate schalten können?

In solchen Fällen könnte das Gericht argumentieren, die Verfassung lasse Fördermassnahmen ausdrücklich zu und nehme damit in Kauf, dass Angehörige des in der Vergangenheit zahlenmässig übervertretenen Geschlechts keine Unterstützung erhalten. Die zur Förderung eingesetzten Mittel müssten jedoch auf jeden Fall geeignet sein, das Ziel der ausgewogenen Vertretung zu erreichen. Sie müssten überdies notwendig sein und sich in einem vernünftigen Rahmen halten. Im Falle der finanziellen Unterstützung von Kandidatinnen käme es deshalb sicher darauf an, wie hoch die Summe wäre und ob sie nur an Kandidatinnen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen oder an alle Kandidatinnen ausgerichtet würde.

Es könnte natürlich auch sein, dass die Initiative von den Stimmberechtigten angenommen wird, aber sich Politik und Behörden Zeit lassen mit der Umsetzung.

Die Regierung sagte bei der Vorprüfung des Initiativbegehrens, die verlangte Ergänzung stelle eine programmatische Zielbestimmung dar. Sie sollte deshalb über die Staatsaufgaben, und nicht im IV. Hauptstück über die Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen stehen. Damit spielte die Regierung auf die Rechtssprechung des Staatsgerichtshofes an. Er führt regelmässig aus, dass es sich bei den Bestimmungen im III. Hauptstück der Verfassung um Programmsätze und Staatsziele handelt, die keine subjektiven Rechte gewährleisten und deshalb in einer Individualbeschwerde nicht angerufen werden können. Wie der Staatsgerichtshof die im IV. Hauptstück in Artikel 31 neu vorgesehene Aufgabe qualifizieren würde, kann ich nicht sagen. Aber selbst wenn er zum Schluss gelangen würde, dass es sich bei ihr «nur» um ein Staatsziel handeln würde, und nicht um eine eigentliche Staatsaufgabe, wäre dies kein Freipass für den Gesetzgeber und die Behörden. Immerhin verlangt die neue Bestimmung ein Tätigwerden, nämlich eine Förderung.

Verfassungsänderungen sind eher selten, oder?

Nein, Änderungen am Verfassungstext sind gar nicht so selten. Seit 2003 gab es neun Verfassungsänderungen. In acht Fällen hat weder der Landtag eine Volksabstimmung beschlossen noch wurde ein Referendum ergriffen. Nur die Verfassungsartikel über die Menschenwürde und das Recht auf Leben mussten im Jahr 2005 eine Volksabstimmung passieren. Es handelte sich bei ihnen um den Gegenvorschlag des Landtages zur Volksinitiative «Für das Leben». Der Landtag hatte diese Initiative abgelehnt, weshalb sie zwingend dem Volk vorgelegt werden musste. Umstritten waren und sind – unabhängig davon, ob es um eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung ging – vor allem gesellschaftspolitische Themen wie Frauenstimmrecht, Abtreibung, Einbürgerung, Umweltschutz und Verkehr sowie die Ausgestaltung der Monarchie. Dass die Meinungsbildung in der direkten Demokratie mit gewissen Auseinandersetzungen einhergeht, ist unvermeidbar. Aus rechtlicher Sicht spricht auch nichts gegen Emotionen. Die Grenze ist jedoch erreicht, wenn Andersdenkende persönlich angegriffen werden.