

Prof. Dr. Silke R. Laskowski  
Professur für Öffentliches Recht,  
Völkerrecht und Europarecht

Universität Kassel  
Institut für Wirtschaftsrecht  
Untere Königsstraße 71  
34117 Kassel

13. Januar 2023

**Gesetzliche Paritätsregelungen im Bayerischen Wahlrecht  
Rechtsgutachten**

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
im Bayerischen Landtag  
Maximilianeum  
81627 München

# Gliederung

<b>Gutachtauftrag</b> .....	<b>1</b>
<b>Zusammenfassung und Empfehlungen</b> .....	<b>2</b>
<b>A. Problematik und Regelungsbedarf</b> .....	<b>5</b>
I. Keine entgegenstehenden Paritäts-Entscheidungen .....	8
1. VerfGHRP, Beschluss vom 13.6.2014 .....	8
2. BayVerfGH, Entscheidung vom 26.3.2018.....	9
3. ThürVerfGH, Entscheidung vom 15.7.2020 mit Sondervoten.....	10
4. BbgVerfG, Entscheidungen vom 23.10.2020 .....	12
5. BVerfG (2. Senat), Beschluss vom 15.12.2020.....	16
6. BVerfG (2. Senat 1. Kammer), Beschluss vom 17.2.2021 .....	17
7. BVerfG (2. Senat 1. Kammer), Beschluss vom 6.12.2021 .....	18
8. EGMR, Entscheidungen vom 12.11.2019 und vom 4.11.2011.....	19
a) Paritätisches Wahlgesetz Slowenien (2019).....	19
b) Paritätischen Wahlgesetz Spanien (2011).....	20
9. Spanisches Verfassungsgericht, Entscheidung vom 29.1.2008.....	22
10. Fazit.....	23
II. Strukturelle Benachteiligung: Fehlende Chancengleichheit.....	24
1. Parlamentarierinnen im Bayerischen Landtag seit 1946 .....	24
2. Parlamentarierinnen im aktuellen Bayerischen Landtag (2018-2023).....	25
3. Nominierte Kandidatinnen für die Landtagswahl 2018 .....	26
a) Paritätische Satzungsregelungen für Wahlvorschlagslisten .....	28
b) Fehlende paritätische Satzungsregelungen für Direktkandidaturen.....	29
c) Finanzierung von Direktkandidaturen strukturell diskriminierend.....	29
4. Relevanz von statistischen Daten, Expertisen, Presse und Medien.....	31
III. Qualität politischer Entscheidungen .....	35
IV. Bedeutung des Wahlrechts .....	38
<b>B. Wahlvorschlagsregelungen im bayerischen Wahlrecht</b> .....	<b>41</b>
I. Landtagswahlen.....	41
1. Wahlrecht .....	41

2.	Wahlvorschlagsrecht .....	42
II.	Bezirkswahlen.....	44
III.	Gemeinderats- und Kreistratswahlen .....	45
<b>C.</b>	<b>Konzeption eines künftigen paritätischen Wahlgesetzes .....</b>	<b>45</b>
I.	Bislang diskutierte Vorschläge .....	45
II.	Wahlrechtsreformkommission Deutscher Bundestag .....	47
1.	Zweit- bzw. hauptstimmenabhängige Mandatszuteilung .....	47
2.	Paritätsabhängige Mandatszuteilung .....	49
3.	Paritätsabhängige Mandatszuteilung bei Landtagswahlen.....	51
4.	Paritätsabhängige Mandatszuteilung bei Bezirkstagswahlen .....	53
<b>D.</b>	<b>Zulässigkeit von Paritätsregelungen .....</b>	<b>53</b>
I.	Gesetzgebungskompetenz .....	53
1.	Regelungsauftrag.....	54
2.	Gestaltungsspielraum.....	54
II.	Verfassungsrechtlicher Maßstab .....	56
III.	Beachtung getrennter Verfassungsräume.....	58
1.	Konflikt – Art. 118 Abs. 2 BayVerf und Art. 3 Abs. 2 GG .....	59
2.	Keine Widerspruchsfreiheit wegen „Mindestgarantie“ .....	61
3.	Konflikt – Art. 14 Abs. 1 BayVerf und Art. 38 Abs. 1 GG .....	62
4.	Grundgesetzkonforme Auslegung .....	65
IV.	Verfassungsrechtlich legitimierte Ziele .....	67
V.	Keine Beschränkung der Wahlrechtsgrundsätze .....	68
1.	Aktives Wahlrecht.....	69
a)	Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl .....	70
aa)	Wählerinnen und Wähler .....	70
bb)	Parteimitglieder.....	70
b)	Freiheit der Wahl .....	71
aa)	Wählerinnen und Wähler .....	71
bb)	Parteimitglieder.....	73
2.	Passives Wahlrecht.....	76
a)	Irrelevanz des Frauen- und Männeranteils einer Partei .....	78
b)	Kandidatur von Stimmkreisduos .....	79

c)	Kandidatur diverser Personen .....	79
VI.	Vereinbarkeit mit Prinzip der repräsentativen Demokratie .....	79
1.	Formale demokratische Gleichheit und Wahlgleichheit.....	81
a)	Formale Demokratie .....	82
b)	Formale Wahlgleichheit .....	83
c)	Materiale Wahlgleichheit.....	87
2.	Gesamtrepräsentation vs. geschlechterbezogene Repräsentation? .....	89
a)	Elektorat und geschlechterbezogenes Repräsentationskonzept .....	91
b)	Volk und Parlamentarismus – Rückblick.....	93
c)	Gemeinwohlverpflichtung der Abgeordneten .....	95
3.	Ständestaat? .....	97
4.	Recht auf Selbstbestimmung, gleiche Teilhabe und effektiven Einfluss.....	98
a)	Demokratische Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe.....	99
b)	Effektiver Einfluß.....	100
c)	Sachlich-inhaltliche Legitimation der Parlamente .....	102
5.	Europäisches Demokratieverständnis .....	103
VII.	Vereinbarkeit mit den Rechten und Aufgaben der Parteien .....	107
1.	Aufgaben .....	108
2.	Organisationsfreiheit, innerparteiliche Demokratie und Parität.....	109
3.	Programmfreiheit.....	112
4.	Chancengleichheit.....	113
5.	Nur Private? .....	117
VIII.	Rechtfertigung etwaiger Eingriffe .....	120
1.	Besondere verfassungsrechtlich legitimierte Gründe .....	122
a)	Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang .....	123
b)	Herstellung realer Chancengleichheit und Gleichberechtigungsgebot..	125
c)	Spezielle Gleichheitssätze: Passive Wahlgleichheit, Gleichberechtigung	128
2.	Verhältnismäßigkeit – Abwägung gleichrangiger Verfassungsgüter.....	129
a)	Geeignetheit .....	130
b)	Erforderlichkeit.....	131
aa)	Keine Ausnahmen .....	134

(1) Realisierbarkeit.....	134
(2) Männer- und Frauenparteien.....	135
bb) Öffnungsklausel für diverse Personen .....	137
cc) Sanktionen.....	137
c) Angemessenheit .....	138
3. Ergebnisgleichheit.....	141
IX. Gebotenheit.....	143
<b>E. Ergebnis.....</b>	<b>144</b>

## **Gutachtenauftrag**

Das Gutachten ist im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag erstellt worden. Es geht der Frage nach, ob gesetzliche Paritätsregelungen im Bayerischen Wahlrecht verfassungsrechtlich zulässig und u.U. auch geboten sind. Darüber hinaus werden mögliche Paritätsregelungen unter Beachtung der Besonderheiten des Bayerischen Wahlrechts erörtert.

Zu berücksichtigen war die „Paritäts“-Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Rechtsvergleichend sollten die in Frankreich und Spanien geltenden paritätischen Wahlrechtsregelungen einbezogen werden, ergänzend auch das EU-Recht und das Völkerrecht (EMRK, CEDAW).

Die Ergebnisse des Gutachtens werden in der Zusammenfassung vorangestellt, ebenso die auf dieser Grundlage formulierten Handlungsempfehlungen.

## Zusammenfassung und Empfehlungen

### I. Zusammenfassung

1. Eine paritätische Änderung des Bayerischen Wahlrechts ist im Rahmen der geltenden Verfassung des Freistaates Bayern (BayVerf) und des Grundgesetzes (GG) in verfassungskonformer, grundgesetzkonformer Weise möglich und zudem geboten. Eine Änderung der Bayerischen Verfassung ist nicht notwendig.

2. Paritätsregelungen verfolgen das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel,

- Kandidatinnen vor struktureller Diskriminierung in parteiinternen Nominierungsverfahren zu schützen und ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf Chancengleichheit gem. Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG durchzusetzen und zu sichern sowie
- den verfassungsrechtlichen Anspruch der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Bayerns auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe von Landtags-, Bezirks- und Kommunalwahlen durchzusetzen und zu sichern gem. Art. 2, Art. 4, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

Paritätische Regelungen erfüllen den staatlichen Auftrag zur Durchsetzung der Gleichstellung im Bereich des Wahlrechts, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe.

3. Die Paritäts-Rechtsprechung des BayVerfGH (2018) und des BVerfG (2020/2021) stehen paritätischen Wahlrechtsregelungen nicht entgegen. Die umstrittenen Paritäts-Entscheidungen der LVerfG Thüringen und Brandenburg (2020) binden den Bayerischen Gesetzgeber nicht, sie haben keine Bedeutung.

4. Paritätische Wahlrechtsregelungen, die eine paritätische Zusammensetzung der Parlamente in Bayern bezwecken, stehen mit dem europäischen Demokratieverständnis und der EMRK in Einklang. Der EGMR hat in Urteilen, die das spanische (2011) und das slowenische (2019) paritätische Wahlrecht betrafen klargestellt, dass Paritätsregelungen den Vorgaben der EMRK entsprechen und zudem die demokratische Legitimation der Parlamente sichern.

5. Der Landesgesetzgeber darf im Rahmen seines Gestaltungsspielraums paritätische Regelungen erlassen. Die Grenzen seines Gestaltungsspielraums werden nicht überschritten. Die Wertordnung der BayVerf und des Grundgesetzes, insbesondere die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG), die Rechte der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) und das Grundrecht und Gebot der Gleichberechtigung (Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 GG) sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, werden beachtet und gewahrt.

6. Dem Gesetzgeber stehen unterschiedliche Regelungsoptionen zur Verfügung, z.B.:

a) In Betracht kommen wahlgesetzliche Regelungen, die die Parteien zu einer paritätischen Nominierung von Wahlvorschlagslisten und Direktkandidaturen für Landtags-, Bezirks- und Kommunalwahlen verpflichten. Diese lassen sich mit dem geltenden Wahlrecht verbinden („offene Listen“; „Panaschieren, Kumulieren“).

b) Als Alternative kommt eine neue wahlrechtliche Regelung zur paritätsabhängigen Mandatzuteilung in Betracht – die an die Zuteilungsregelung in Art. 14 Abs. 4 BayVerf anknüpft und sich an das neue Mandatzuteilungsmodell anlehnt, das die Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages in ihrem Zwischenbericht vom 1.9.2022<sup>1</sup> empfohlen hat. Verpflichtende Regelungen für politische Parteien entfallen.

## II. Empfehlungen

1. Es wird empfohlen, eine neue **paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelung** in die geltenden Wahlgesetze aufzunehmen (C. II. 2.-4.). Weitere Änderungen des geltenden Wahlrechts sind dann nicht notwendig.

a) Gesetzliche Nominierungsverpflichtungen der politischen Parteien könnten entfallen. Die Parteienrechte, Art. 21 Abs. 1 GG, wären durch eine paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelung nicht direkt betroffen, sondern allenfalls mittelbar tangiert. Daher lässt sich vertreten, dass paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelungen im Vergleich zu gesetzlichen Nominierungspflichten der Parteien ein „milderes Mittel“ darstellen, das in jedem Fall verhältnismäßig ist. Der Vorwurf, Paritätsgesetze führten zu starken Eingriffen in die Parteienrechte, wäre dann gegenstandslos.

b) Paritätsbezogene Mandatzuteilungsregelungen wären im Vergleich zu der bereits in Art. 14 Abs. 4 BayVerf verankerten Mandatzuteilungsregelung („5%-Sperrklausel“), die massiv in die Wahlrechtsgrundsätze (Wahlgleichheit) eingreift – keine Zuteilung von Mandaten einschließlich „gewonnener“ Direktmandate, wenn auf die Wahlvorschläge nicht bayernweit mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen Stimmen entfallen – von sehr viel geringerer (Eingriffs-)Intensität. Die 5%-Sperrklausel beeinträchtigt die Erfolgswertgleichheit der Stimmen und die Chancengleichheit der Parteien und Wählergruppen. Sie wird aber in Hinblick auf das „zwingende Erfordernis der Funktionsfähigkeit des Parlaments“ als gerechtfertigt angesehen – zumal die Regelung sich „nur“ auf die Sitzzuteilung, nicht aber auf die Aufstellung und Wahl der Bewerber und Bewerberinnen bezieht; daher wird die Sperrklausel als verfassungsgemäß angesehen.<sup>2</sup>

c) Im Vergleich zu Art. 14 Abs. 4 BayVerf wirkt sich eine paritätsabhängige Sitzzuteilungsregelung weitaus weniger intensiv auf die Wahlgleichheit aus – denn sie schließt „gewonnene“ Mandate nicht wie die 5%-Sperrklausel direkt von der Zuteilung aus,

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 20/3250, S. 24.

<sup>2</sup> BayVerfGHE 3, 115, 126; Meder/Brechmann-*Wollenschläger*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 93f.

sondern formuliert lediglich einen neuen Zuteilungsmodus, auf dessen Wirkung die Parteien – durch eine entsprechende Nominierung – selbst Einfluss nehmen können.

d) Zudem eröffnet die paritätsabhängige Sitzzuteilungsregelung eine neue verfassungsrechtliche Diskussion.<sup>3</sup> Denn die bislang an Paritätsgesetzen (Thüringen, Brandenburg) geübte verfassungsrechtliche Kritik – die sich auf gesetzliche Vorgaben zur paritätischen Nominierung von Wahlvorschlagslisten beschränkt und vor allem die Parteienrechte (Art. 21 Abs. 1 GG) in Gefahr sieht – ist nicht einfach auf das neue Regelungsmodell der paritätsabhängigen Sitzzuteilung (Mandatszuteilung) übertragbar; nach hier vertretener Auffassung ist sie zudem unberechtigt.

2. Eine paritätsabhängige Mandatszuteilungsregelung könnte in Bezug auf Landtagswahlen auch in Art. 14 Abs. 4 BayVerf eingefügt werden.

3. Eine Ergänzung der BayVerf, die das Förder- und Gleichstellungsgebot in Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf ausdrücklich auf „den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern“ beziehen würde – wie in der französischen Verfassung – ist nicht notwendig, sie könnte aber zur Klarstellung beitragen. Eine solche Klarstellung steht in Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG.

---

<sup>3</sup> Vgl. *Laskowski/Ferner*, Ergänzungsvorschlag: Hauptstimmen- und paritätsabhängige Mandatszuteilung, Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages, Kommissionsdrucksache 20(31)061 vom 30.1.2023.

## A. Problematik und Regelungsbedarf

Paritätische Wahlrechtsregelungen ermöglichen die Wahl einer ausgewogenen Anzahl von Parlamentarierinnen und Parlamentariern – entsprechend dem etwa hälftigen Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger am Volk, das in Bayern aus 50,44 % Frauen und 49,56 % Männern besteht.<sup>4</sup> Paritätsgesetze reagieren auf die bis heute fehlende „tatsächlich gleichberechtigte, das heißt paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten“.<sup>5</sup> Hintergrund der zivilgesellschaftlichen, politischen und nun auch juristischen Diskussion über paritätische Wahlgesetze ist die seit Jahrzehnten anhaltende starke Unterrepräsentanz von Frauen in den deutschen Parlamenten<sup>6</sup> – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil von gut 51 %.<sup>7</sup> Die Unterrepräsentanz lässt sich auf eine jahrzehntelange Nominierungspraxis politischer Parteien zurückführen, die Frauen in nur geringer Anzahl als Kandidatinnen auf Wahlvorschlagslisten und in noch geringerer Anzahl als Direktkandidatinnen aufstellten und aufstellen.

Erkennbar wird eine strukturelle Benachteiligung von weiblichen Parteiangehörigen in parteiinternen Nominierungsverfahren. Mit Hilfe paritätischer Wahlgesetze, welche z. B. allen Parteien eine gleichmäßige, paritätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten vorschreiben, soll struktureller Diskriminierung entgegengewirkt und die Chancengleichheit von Kandidatinnen hergestellt werden – die heute real nicht existiert (s. u. A. II.).

Paritätische Wahlgesetze, die 2019 in unterschiedlicher Form in Brandenburg und in Thüringen beschlossen worden und dort im Jahre 2020 in Kraft getreten waren,<sup>8</sup> verfolgten das o.g. Ziel. Beide Gesetze enthielten Regelungen, die die Parteien verpflichteten, ihre Wahlvorschlagslisten paritätisch mit Kandidatinnen und Kandidaten zu besetzen (in gleichmäßiger Anzahl und alternierend). Nur paritätische Wahlvorschlagslisten sollten zur Landtagswahl zugelassen werden. Für Direktkandidaturen waren

---

<sup>4</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik, Statistische Berichte, Bevölkerung in den Gemeinden Bayerns nach Altersgruppen und Geschlecht, Stand: 31.12.2020, 2021, S. 6. Das „dritte Geschlecht“ wird nicht ausgewiesen; der Anteil des „dritten Geschlechts“ am Volk in der Bundesrepublik Deutschland ist aber marginal, das BVerfG geht in dem Beschluss zum PersonenstandsG von bundesweit 160.000 Personen aus, BVerfG, Beschl. v. 10.10.2017 – 1 BvR 2019/16 –, juris Rn. 10. Anders der Ethikrat, der nur 80.000 Personen für realistisch hält sowie eine BMI-Abfrage in den 16 Bundesländern, wonach bis zum 30.9.2020 nur 394 Personen den Personenstandseintrag „divers“ genutzt oder den Eintrag offen gelassen hatten, vgl. Jung, Die Welt vom 2.2.2021, So viele Menschen haben die dritte Geschlechtsoption genutzt, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article225498835/Intergeschlechtlichkeit-So-oft-wurde-dritte-Geschlechtsoption-genutzt.html>. Alle Internetseiten waren bei der Abgabe des Gutachtens am 6.9.2022 abrufbar.

<sup>5</sup> Vgl. Thür LT-Drs. 6/6964, S. 1.

<sup>6</sup> Siehe dazu den Überblick über den Frauenanteil in den Landesparlamenten in dem aktuellen Gutachten von Lukoschat/Schweers, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), BerlinPolitik im Forum Berlin, 1. Aufl. 2020, S. 10.

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsstand 31.12.2019: 72,8 Mill. Deutsche, davon 37,2 Mill. (51,1 %) Frauen und 35,5 Mill. (48,8 %) Männer, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/zensus-geschlecht-staatsangehoerigkeit-2019.html>.

<sup>8</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburger Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz v. 12.2.2019, GVBl., Nr. 1, S. 1f., das erst am 30.6.2020 in Kraft trat, Ausnahmen enthielt und nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 sogar nicht paritätisch besetzte Listen zur Wahl des Landtags zuließ. Anders das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung v. 30.7.2019, GVBl., S. 322, das am 1.1.2020 in Kraft getreten war, auf (unnötige) Ausnahmen verzichtete und konsequent nur paritätisch besetzte Kandidatenlisten zur Landtagswahl zuließ.

keine Paritätsregelungen vorgesehen. Die gesetzliche Steuerungskraft war daher von vornherein begrenzt. Beide Gesetze wurden inzwischen von den jeweiligen Landesverfassungsgerichten für nichtig erklärt, weil sie unvereinbar mit den Landesverfassungen und dem Grundgesetz sein sollen; anders sahen dies die beiden Richterinnen sowie ein Richter des *Thüringer Verfassungsgerichtshofs* (ThürVerfGH). Sie legten in zwei lesenswerten abweichenden Sondervoten dar, dass das Thüringer Paritätsgesetz verfassungskonform und zulässig sei (A. I. 3.).

Angestoßen durch die paritätischen Wahlgesetznovellen in Brandenburg und Thüringen 2019, folgten zahlreiche paritätische Gesetzesinitiativen in verschiedenen Bundesländern.<sup>9</sup>

In *Bayern* brachte im Januar 2019 die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen umfassenden Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung und Anpassung des Landeswahlgesetzes zwecks Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Wahlrecht in den Landtag ein.<sup>10</sup> Die SPD-Fraktion hatte einen eigenen Entwurf mit paritätischen Vorgaben für das Landeswahlrecht eingebracht.<sup>11</sup> Die beiden Gesetzentwürfe der Opposition wurden vom Landtag am 2.4.2019 abgelehnt.<sup>12</sup>

Zuletzt wurde am 5. November 2019 ein gemeinsamer Parité-Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen in den Landtag von *Nordrhein-Westfalen* eingebracht,<sup>13</sup> der sich an dem Thüringer Paritätsgesetz orientierte. Das 2020 begonnene, aber wegen der Corona-Pandemie unterbrochene Anhörungsverfahren wurde 2021 fortgesetzt, der Entwurf der damaligen Opposition aber am 16. Juni 2021 gegen die Stimmen der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und SPD abgelehnt.<sup>14</sup> Die Stellungnahmen im Anhörungsverfahren zeigten jedoch, dass etwa die Hälfte der Sachverständigen den Gesetzentwurf für verfassungsgemäß hielt<sup>15</sup> – die zwischenzeitlich ver-

---

<sup>9</sup> Siehe dazu den Überblick von *Laskowski*, *Zeit für Veränderung: Das Brandenburger Parité-Gesetz und seine Dynamik*, *djbZ* 2019, S. 60 ff. und *Helene Weber Kolleg*, *Parität in der Politik, Gesetzesinitiativen in den Bundesländern*, <https://www.frauen-macht-politik.de/gesetzesinitiativen-in-den-bundeslaendern/>.

<sup>10</sup> Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Wahlrecht, LT-Drs. 18/206 vom 29.1.2019.

<sup>11</sup> Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Zuständigkeitsgesetzes Einführung paritätischer Vorgaben im Landeswahlrecht, LT-Drs. 18/51 vom 12.1.2019.

<sup>12</sup> LT-Drs. 18/1450 und LT-Drs. 18/1451.

<sup>13</sup> Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, LT NRW Drs. 17/7753.

<sup>14</sup> LT NRW, Plenarprotokoll der 131. Plenarsitzung vom 16.6.2021, S. 70ff., 89.

<sup>15</sup> So die ehemalige Richterin am BVerfG (1. Senat) *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295; ebenso *Laskowski*, Stellungnahme: Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen - Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs.17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2365 (LT NRW Drs. 17/7753); s. auch LT NRW Stellungnahme 17/2358 des *Deutschen Juristinnenbundes* (DJB).

öffentlichem Judikat des ThürVerfGH, des Brandenburger Verfassungsgerichts (Bbg-VerfG) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2020 änderten daran nichts.<sup>16</sup>

Auch für den Deutschen Bundestag wird seit längerer Zeit eine paritätische Wahlrechtsreform gefordert.<sup>17</sup> Die gem. § 55 BWahlG eingesetzte Wahlrechtsreformkommission<sup>18</sup> hat daher auch den Auftrag, Vorschläge für eine paritätische Wahlrechtsreform zu erarbeiten.<sup>19</sup> In § 55 S. 3 BWahlG heißt es:

*„Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen.“*

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Paritätsgesetzen wird zwar auch von den Sachverständigen der Kommission unterschiedlich beurteilt. Nach der ersten Sitzung zum Thema „Parität“ zeigte sich aber, dass etwa die Hälfte der juristischen Sachverständigen Paritätsgesetze für grundgesetzkonform erachten.<sup>20</sup> Zwei weitere „Paritätssitzungen“, die den rechtlichen Diskurs fortsetzten, folgten im Herbst 2022. Der Endbericht der Kommission wird Ende Juni 2023 vorgelegt werden. Gleichwohl hat bereits im Januar 2023 der „Ampel-Gesetzesentwurf“<sup>21</sup> die Wahlrechtsreform eingeleitet. Der Entwurf verfolgt jedoch nur das Ziel, den Bundestag zu verkleinern. Dass noch eine paritätische Ergänzung erforderlich ist, darauf haben Abgeordnete der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, SPD und Die Linke in der ersten Lesung am 27.1.2023 im Deutschen Bundestag zu Recht hingewiesen.<sup>22</sup> Ein systemisch an den „Ampel-Ent-

---

<sup>16</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646; *Laskowski*, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700.

<sup>17</sup> Vgl. *Laskowski*, Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, RuP 2018, 391ff.

<sup>18</sup> Die Verfasserin ist Mitglied und Sachverständige der Wahlrechtsreformkommission.

<sup>19</sup> BT-Drs. 20/1023, S. 2 dort II.2.a. und b.; vgl. auch *Deutscher Bundestag*, Ausschüsse. Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/kommission-wahlrecht](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht). Siehe auch die Stellungnahmen der Sachverständigen zum paritätischen Wahlrecht: *Laskowski*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag v. 12.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)07, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899550/14ec6670a0e60984b4df5991a6938bc0/K-Drs-007-Laskowski-Leitfragen-Paritaet-data.pdf>; *Möllers/von Achenbach*, Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze v. 9.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)03, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899542/f62b307dae268e0b561bfd693c29faa/K-Drs-003-Papier-zur-Parita-t-Mo-llers-Achenbach-data.pdf>; *Wawzyniak*, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit,

<sup>20</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Dokumente, Wie der Frauenanteil im Bundestag gesteigert werden kann, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw19-pa-wahlrechtskommission-repraesentanz-891506>.

<sup>21</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 20/5370 vom 24.1.2023.

<sup>22</sup> Dazu *Lührig*, ZWD-Politikmagazin vom 27.1.2023, Bundestag muss sich mit Paritätsregelung auseinandersetzen, <https://www.zwd.info/bundestag-muss-sich-mit-paritaetsregelung-auseinandersetzen.html>; RND/Vates, Initiative Parität Jetzt! Vorschlag für Parität im Bundestag: Ein Mann mehr darf es sein vom 27.1.2023, <https://www.rnd.de/politik/vorschlag-fuer-paritaet-im-bundestag-ein-mann-mehr-darf-es-sein-IMJDIIDPABH37FEAPFABDJ63EA.html>.

wurf“ anknüpfender paritätischer Ergänzungsvorschlag wurde der Wahlrechtsreformkommission und dem Innenausschuss des Bundestages am 30.1.2023 zugeleitet<sup>23</sup> (dazu unten C. II. 2.).

Die juristische Diskussion in Deutschland, die vor allem durch die 2019 beschlossenen Gesetze in Brandenburg und Thüringen angestoßen wurde, sie ist noch relativ jung. Diejenigen, die solche Gesetze als verfassungswidrig ablehnen und diejenigen, die sie als verfassungsgemäß befürworten, halten sich inzwischen etwa die Waage.<sup>24</sup> Deutlich wird in der Diskussion aber, dass es am Ende auf das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG ankommen wird.

## **I. Keine entgegenstehenden Paritäts-Entscheidungen**

In Deutschland haben sich bislang nur wenige Landesverfassungsgerichte mit Parité-Gesetzen befasst; das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich lediglich im Rahmen von „Nichtzulassungs-Beschlüssen“ zu Parité-Gesetzen geäußert. Eine klärende Entscheidung des BVerfG zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Gebotenheit paritätischer Wahlgesetze steht daher noch aus. Allerdings konfligiert die bisherige Rechtsprechung des BVerfG nicht mit paritätischen Wahlgesetzen auf Bundes- und Landesebene – wie eine Analyse der Judikate zeigt (s.u.).

Zugunsten von Parité-Gesetzen sprach sich bereits mehrfach der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aus, der 2011 die Paritätsregelungen des Spanischen Wahlrechts überprüfte und deren EMRK-Konformität bestätigte. Noch deutlicher die Entscheidung aus dem Jahr 2019, in der der EGMR das paritätische Wahlrecht Sloweniens bestätigte und klarstellte, dass paritätische Wahlregelung die demokratische Legitimation parlamentarischer Wahlen sichern. Im Einzelnen:

### **1. VerfGHRP, Beschluss vom 13.6.2014**

Der *Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz* (VerfGHRP) befasste sich 2014<sup>25</sup> mit Änderungen durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8.5.2013, die den Aufdruck geschlechterparitätsbezogener Angaben auf den amtlichen Stimmzetteln, das Führen einer Paritätsstatistik durch das Statistische Landesamt sowie die gesetzliche Aufforderung an die Parteien und Wählergruppen enthielt, bei der Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben. Der VerfGHRP hielt den Aufdruck auf den Stimmzetteln für verfassungswidrig, weil er neben den Namen der kandidierenden Personen auch deren Geschlecht sowie den Text des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt“), den Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl und Anga-

---

<sup>23</sup> *Laskowski/Ferner*, Ergänzungsvorschlag: Hauptstimmen- und paritätsabhängige Mandatzuteilung, Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages, Kommissionsdrucksache 20(31)061 vom 30.1.2023.

<sup>24</sup> Zum Stand der Diskussion („Pro-Stimmen“ unvollständig) vgl. *Eping/Hillgruber-Butzer*, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 38 Rn. 81, der die Berechtigung der Parité-Diskussion anerkennt, aber wohl eine GG-Änderung für Paritätsgesetze für erforderlich hält. Zu den nicht genannten „Pro“-Stimmen

<sup>25</sup> VerfGHRP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 –, juris Rn. 61.

ben zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag auf aussichtsreichen Plätzen enthalten musste. Darin sah der VerfGHRP eine unzulässige staatliche Einwirkung auf den Inhalt der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten zum Zeitpunkt der Stimmabgabe am Wahltag und damit eine unzulässige Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl.<sup>26</sup>

Diese Entscheidung bezieht sich auf einen Sachverhalt, der erkennbar nichts mit gesetzlichen Vorgaben für eine paritätische Nominierung von Wahlvorschlägen durch Parteien zu tun hat, die weit im Vorfeld des Wahlakts zur Anwendung kommen und die Gestaltung des Stimmzettels durch Aufdrucke o.ä. nicht betreffen. Aus der Entscheidung des VerfGHRP lässt sich daher für die verfassungsrechtliche Einordnung paritätischer Wahlgesetze nichts herleiten.<sup>27</sup>

## 2. BayVerfGH, Entscheidung vom 26.3.2018

Der *Bayerische Verfassungsgerichtshof* (BayVerfGH) entschied 2018 im Rahmen einer Popularklage, dass der Gesetzgeber *nicht verpflichtet* sei, die geltenden wahlrechtlichen Regelungen um geschlechterparitätische Vorgaben zu ergänzen.<sup>28</sup> Allerdings räumte der BayVerfGH ein, „dass Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf (...) im Grundsatz als *Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden*“ könne.<sup>29</sup> Daraus „(erwachse) aber in aller Regel nur ein Recht, keine Pflicht zu einer solchen Regelung (...)“.<sup>30</sup> Art. 118 Abs. 2 BayVerf entspricht seit 1998 der Regelung des Art. 3 Abs. 2 GG und enthält die Verpflichtung des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung.<sup>31</sup> Die Frage der verfassungsrechtlichen *Zulässigkeit* paritätischer Regelungen blieb in der Entscheidung letztlich offen.<sup>32</sup>

In paritätischen Regelungen sah der Gerichtshof rechtfertigungsbedürftige „*differenzierende Regelungen der in Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 bzw. Art. 12 Abs. 1 BayVerf verbürgten und streng formal zu verstehenden (passiven und aktiven) Wahlgleichheit*“ aller Personen, die sich um eine Kandidatur bewerben sowie der wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger<sup>33</sup>, ferner der Parteien und Wählergruppen als Trägerinnen der Wahlvorschläge (Art. 23 BayLWG, Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BayBezWG, Art. 24

---

<sup>26</sup> VerfGHRP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 –, juris Rn. 61.

<sup>27</sup> A. A. der *Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin* in dem Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen v. 27.6.2018, S. 15f., dessen „Erst recht“-Schluss angesichts der nicht vergleichbaren Sachverhalte aber völlig fern liegt.

<sup>28</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 121, 134; dazu *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, djbZ 2019, 57, 59.

<sup>29</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 133.

<sup>30</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 133.

<sup>31</sup> Meder/Brechmann-Schmidt am Busch, Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 118 Rn. 78, 81.

<sup>32</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 133, 134: „*ob (...) Quotenregelungen verfassungsrechtlich schlechthin unzulässig wären, hat der VerfGH nicht zu entscheiden*“.

<sup>33</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 132.

Abs. 1 S. 1 BayGLKrWG).<sup>34</sup> Zudem erkannte der Gerichtshof darin rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die Rechte der Parteien (Art. 21 GG) und Wählergemeinschaften (Art. 114 BayVerf, entspr. Art. 9 Abs. 1 GG).<sup>35</sup>

Der Hinweis des Gerichtshofs auf die grundsätzliche „Legitimationsgrundlage“ des Art. 118 Abs. 2 BayVerf lässt aber erkennen, dass er eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Paritätsregelungen für möglich hält.

Gegen diese Entscheidung wurde insb. wegen einer von Art. 3 Abs. 2 GG abweichenden Auslegung des Art. 118 Abs. 2 BayVerf an anderer Stelle Verfassungsbeschwerde beim BVerfG eingelegt (2 BvR 834/18), die inzwischen als unzulässig zurückgewiesen wurde (s.u. A.I.6.).

### 3. ThürVerfGH, Entscheidung vom 15.7.2020 mit Sondervoten

In *Thüringen* entschied der VerfGH am 15.7.2020 mit 6:3 Stimmen,<sup>36</sup> das Paritätsgesetz<sup>37</sup> sei nicht mit der ThürVerf vereinbar und erklärte es im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle wegen Verstoßes gegen Art. 46 Abs.1 ThürVerf und Art. 21 GG, Art. 9 S. 2 ThürVerf für nichtig. Zwar räumte es ein, dass das Gleichstellungsgebot in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf prinzipiell Eingriffe in Verfassungsrechte rechtfertigen könne. Unter Bezugnahme auf die Historie des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf sahen sich die sechs Richter aber an einer entsprechenden Interpretation des Gleichberechtigungsgebots gehindert – obgleich nach Ansicht des ThürVerf Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf sogar eine „über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hinausreichende Gleichstellungsverpflichtung“ enthält.<sup>38</sup> Art. 3 Abs. 2 GG wurde nicht als Prüfungsmaßstab herangezogen.<sup>39</sup> Letztlich führt die Interpretation des Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf dazu, dass das dort normierte Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot hinter dem Gehalt des Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG zurückbleibt (dazu unten 4.).

Zwei *abweichende Sondervoten* von zwei Richterinnen und einem Richter gelangten zum gegenteiligen Ergebnis, also zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes.

Die Entscheidung des ThürVerfGH ist umstritten.<sup>40</sup> Nach hier vertretener Auffassung verstößt sie gegen das Grundgesetz. Abgesehen davon, dass die Interpretation des

---

<sup>34</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 134, 135.

<sup>35</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 135, 136

<sup>36</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 143. Abweichende Meinung des Richters Heßelmann, ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 144-172; abweichende Meinung der Richterinnen Licht und Petermann ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 173-217.

<sup>37</sup> 7. Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 30. Juli 2019 (GVBl., S. 322)

<sup>38</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 122. Wie diese aussehen soll, erschließt sich aber nicht: Die staatliche Gleichstellungsverpflichtung bezieht sich auf die Durchsetzung der fehlenden Gleichberechtigung von Frauen – wie soll eine über Art. 3 Abs. 2 GG hinausreichende Gleichstellungspflicht, die sich auf die Verwirklichung der „Gleichstellung“ bzw. „Gleichberechtigung“ von Frauen in allen Bereichen bezieht, denn aussehen? Es gibt nur „gleichberechtigt“ oder „ungleichberechtigt“.

<sup>39</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 113ff.

<sup>40</sup> Ablehnend *Hohmann-Dennhardt*, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in

ThürVerfGH zu einer Auslegung des Gleichstellungsgrundrechts und Gleichstellungsgebots in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf führt, die die Auslegung auf dem historischen Stand der 1990er Jahre „einfriert“ und eine dynamische Verfassungsinterpretation unmöglich macht, diese Interpretation fällt auch hinter den Gehalt des Art. 3 Abs. 2 GG zurück. Dadurch wird dem Landesgesetzgeber verboten, was ihm nach Art. 3 Abs. 2 GG erlaubt ist.<sup>41</sup> Einer solchen Auslegung ist, wie die ehemalige Richterin am BVerfG, *Dr. Christine Hohmann-Dennhardt* zu Recht klarstellt, „vehement zu widersprechen“.<sup>42</sup> Denn diese Auslegung verstößt gegen Art. 3 Abs. 2 GG und ist zu korrigieren. Das Grundgesetz gilt in allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland, auch in Thüringen,<sup>43</sup> Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG.

Das Gleichberechtigungsgrundrecht nebst Verwirklichungsgebot ist seit 1949 bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 verankert,<sup>44</sup> seit 1994 ist das Verwirklichungsgebot als Durchsetzungsgebot ausdrücklich in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG geregelt. Es verpflichtet vor allem den Gesetzgeber. Dass die Gleichberechtigung von Frauen sich von vornherein auf alle Rechts- und Lebensbereiche bezog und den Bereich der Parlamentswahlen und des Wahlrechts einbezog, ist bereits den historischen Materialien zu Art. 3 Abs. 2 S. 1

---

NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 3 f.; *dies.* Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, S. 2, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>; *dies.*, Demokratie ohne Frauen: Warum Paritätsgesetze nicht verfassungswidrig sind, VerfBlog, 2020/12/09, <https://verfassungsblog.de/demokratie-ohne-frauen/>; *Brosius-Gersdorf*, Auch in Thüringen gilt das Grundgesetz. Das Paritätsurteil leidet an einem schwerwiegenden Abwägungsdefizit. Ein Gastbeitrag, Der Tagesspiegel vom 20.7.2020, S. 6.; *Laskowski*, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700; *dies.*, Paritätisches Wahlrecht – warum?, in: Hering/LT Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parlamentarische Demokratie heute und morgen, 2021, S. 179, 180f.; ablehnend auch *Gersdorf*, Das Paritätsurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes springt doppelt zu kurz, DÖV 2020, 779ff.; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856ff.; *Süssmuth/Hohmann-Dennhardt/Jaeger/von Achenbach/Brosius-Gersdorf/Wapler/Laskowski*, Es gibt keinen Besitzstandsschutz im Wahlrecht, VerfBlog 2020/10/21, <https://verfassungsblog.de/es-gibt-keinen-besitzstandsschutz-im-wahlrecht/>; s. auch *Meyer*, Verbietet das GG eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245ff.; krit. auch *Möllers*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht, JZ 2021, 338, 347.

<sup>41</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Der Kampf geht weiter, Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, S. 2, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>.

<sup>42</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Der Kampf geht weiter Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, S. 2, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>; siehe auch *Brosius-Gersdorf*, Auch in Thüringen gilt das Grundgesetz. Das Paritätsurteil leidet an einem schwerwiegenden Abwägungsdefizit. Ein Gastbeitrag, Der Tagesspiegel vom 20.7.2020, S. 6.

<sup>43</sup> So der ausdrückliche Hinweis von *Hohmann-Dennhardt* Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, S. 2, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>; *dies.* Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 3f.; *Brosius-Gersdorf*, Auch in Thüringen gilt das Grundgesetz. Das Paritätsurteil leidet an einem schwerwiegenden Abwägungsdefizit. Ein Gastbeitrag, Der Tagesspiegel vom 20.7.2020, S. 6.

<sup>44</sup> Der Begriff „Verwirklichungsgebot“ wurde im Parlamentarischer Rat, Hauptausschusssitzung vom 18.1.1949 (Abstimmung/Konsens über den heutigen Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG) verwendet, vgl. Stenographisches Protokoll der 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.1.1949, S. 538-544, abgedruckt in *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 215-225; dazu näher *Laskowski*, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700, S. 3ff.

GG zu entnehmen.<sup>45</sup> Hinzu tritt die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG, die die historischen Materialien von Anfang an einbezog. Schon 1953 hatte das BVerfG geklärt, dass der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalten in der Bundesrepublik Deutschland direkt bindet („Staatsgrundgesetz“).<sup>46</sup> Dazu zählen Gesetzgebung, Verwaltung und auch die Gerichtsbarkeit der Länder.

Aus Art. 142 GG ergibt sich hier nichts anderes. Art. 142 GG setzt voraus, dass die Landesgrundrechte mit den Grundrechten und sonstigen Regelungen des GG sowie dem sonstigen Bundesrecht vereinbar sind.<sup>47</sup> Im Verhältnis zu den Grundrechten der Landesverfassungen garantieren die Grundrechte des GG ein grundrechtliches Mindestniveau,<sup>48</sup> unabhängig davon, ob die Landesgrundrechte einen schmaleren Schutzbereich haben oder – wie hier in Bezug auf Art. 2 Abs. 2 ThürVerf nach Ansicht des Gerichtshofs – die Einschränkungsmöglichkeiten des Landesgrundrechts gegenüber dem GG größer ist.<sup>49</sup>

Das im Verhältnis zu den Grundrechten der Landesverfassungen garantierte grundrechtliches Mindestniveau folgt hier aus dem im ganzen Bundesgebiet vorrangig geltenden Art. 3 Abs. 2 GG. Ein Landesverfassungsgesetzgeber kann sich nicht darauf zurückziehen, er habe dieses Niveau in Bezug auf das Wahlrecht nicht gewollt.<sup>50</sup>

Nach Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 31 GG gilt Art. 3 Abs. 2 GG auch in Thüringen und bindet neben Gesetzgebung und Verwaltung auch die Gerichte, Art. 92 GG. Dies wurde in der 6:3-Mehrheitsentscheidung des ThürVerfGH übersehen.

Gegen das Urteil wurde eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erhoben (2 BvR 1470/20), die inzwischen als unzulässig abgewiesen wurde (s.u. A.I.7.).

#### **4. BbgVerfG, Entscheidungen vom 23.10.2020**

Am 23.10.2020 erklärte das Verfassungsgericht Brandenburg (BbgVerfG) in zwei getrennten Organstreitverfahrens (VfGBbg 9/19 und VfGBbg 55/19)<sup>51</sup> das *Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz vom 12.2.2019* –<sup>52</sup> wegen Verstößen gegen die Landesverfassung und die Parteienrechte (Art. 21 Abs. 1 GG) für nichtig.

---

<sup>45</sup> Ausf. *Laskowski*, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700, S. 3ff.; *Hohmann-Dennhardt*, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 4f.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfGE 3, 225, 231, 239.

<sup>47</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 142 Rn. 1.

<sup>48</sup> BVerfGE 96, 345, 365; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 142 Rn. 1.

<sup>49</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 142 Rn. 4.

<sup>50</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 4f.

<sup>51</sup> Das Organstreitverfahren mit dem Az. VfGBbg 55/19 hatte das BbgVerfG allerdings verworfen.

<sup>52</sup> GVBl. 2019, Nr. 1, S. 1.

Das Parité-Gesetz verpflichtete politische Parteien zur alternierenden Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten auf den Wahlvorschlagslisten. Zwar räumte auch das BbgVerfG ein, das Gleichstellungsgebot in Art. 12 Abs. 3 BbgVerf könne grundsätzlich Eingriffe in Verfassungsrechte rechtfertigen. Allerdings sah es in dem Paritätsgesetz einen Verstoß gegen verfassungskonstituierende demokratische Strukturprinzipien, insb. gegen das Prinzip der „Gesamtrepräsentation des Volkes“. Dieser Verstoß könne nicht durch das Gleichberechtigungsgebot des Art. 12 Abs. 3 S. 2 BbgVerf gerechtfertigt werden, schon aus historischen Gründen; zwar sei Art. 12 Abs. 3 S. 2 BbgVerf als „deutlichere, aber entsprechende Formulierung der Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG“ zu verstehen, jedoch nur als Staatsziel und nicht als Grundrecht.<sup>53</sup> Auch Art. 3 Abs. 2 GG könne einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen.<sup>54</sup>

Als bloßes Staatsziel stehe die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen in Brandenburg unter einem Vorbehalt der „Leistungsfähigkeit“ des Landes, so das BbgVerfG.<sup>55</sup> Zudem sieht das Gericht in der Gleichberechtigung von Frauen und Männern i.S. von Art. 12 Abs. 3 BbgVerf und Art. 3 Abs. 2 GG einen „wahlrechtsfremden Zweck“.<sup>56</sup> Demnach erlaubt das Demokratieprinzip nach Auffassung des Gerichts keine Paritätsvorgaben. Für die parlamentarische Demokratie in Brandenburg ist es daher völlig irrelevant, ob überhaupt *eine* Frau als Abgeordnete im Landtag sitzt.<sup>57</sup> Ebenso viele Parlamentarierinnen wie Parlamentarier scheinen angesichts des „wahlrechtsfremden Zwecks“ geradezu schädlich für die Demokratie zu sein.<sup>58</sup>

Die Entscheidungen des BbgVerfG sind sehr umstritten.<sup>59</sup> Angesichts der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG (dazu sogleich unten) vermögen die Entscheidungen nicht zu überzeugen; ihnen ist deutlich zu widersprechen. Nach hier vertretener Auffassung sind sie nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, sie widersprechen insb. Art. 3 Abs. 2 GG:<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 – juris Rn. 200 – AfD.

<sup>54</sup> BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 – juris Rn. 204, 209f., 215, 227f.

<sup>55</sup> BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 156 – NPD; BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 –, juris Rn. 202.

<sup>56</sup> BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 128 – NPD; BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 –, juris Rn. 202, 228 – AfD.

<sup>57</sup> BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 130, 133 – NPD.

<sup>58</sup> BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 130, 133 – NPD.

<sup>59</sup> Ablehnend *Hohmann-Dennhardt*, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 3 f.; *dies.*, Demokratie ohne Frauen: Warum Paritätsgesetze nicht verfassungswidrig sind, *VerfBlog*, 2020/12/09, <https://verfassungsblog.de/demokratie-ohne-frauen/>; *Laskowski*, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700; *dies.*, Paritätisches Wahlrecht – warum?, in: Hering/LT Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Parlamentarische Demokratie heute und morgen*, 2021, S. 179, 180f; s. auch *Meyer*, Verboten das GG eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, *NVwZ* 2019, 1245ff.; krit. auch *Möllers*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht, *JZ* 2021, 338, 347.

<sup>60</sup> *Laskowski*, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700; *dies.*, Paritätisches Wahlrecht – warum?, in: Hering/LT Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Parlamentarische Demokratie heute und morgen*, 2021, S. 179, 180f.

Art. 3 Abs. 2 GG gilt in Brandenburg ebenso wie in allen anderen Bundesländern, Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 31 GG.<sup>61</sup> Aus Art. 142 GG ergibt sich nichts anderes. In Bezug auf die Landesverfassung setzt Art. 142 GG voraus, dass die Landesgrundrechte mit den Grundrechten und sonstigen Regelungen des GG sowie dem sonstigen Bundesrecht vereinbar sind.<sup>62</sup> Im Verhältnis zu den Grundrechten der Landesverfassungen garantieren die Grundrechte des GG das grundrechtliche Mindestniveau.<sup>63</sup> Dieses ergibt sich hier aus dem vorrangig geltenden Art. 3 Abs. 2 GG.

Das Gleichberechtigungsgrundrecht nebst Verwirklichungsgebot ist bereits seit 1949 in Art. 3 Abs. 2 S. 1 verankert,<sup>64</sup> seit 1994 wird das Verwirklichungs- bzw. Durchsetzungsgebot nun ausdrücklich in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG genannt. Dadurch wird der umfassende Verwirklichungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG unterstrichen und klargestellt, dass der Gesetzgeber „*bei tatsächlicher ungleicher Ausgangslage für Männer und Frauen darauf hinzuwirken hat, die bestehenden Nachteile auszugleichen*“.<sup>65</sup> Die Gleichberechtigung von Frauen gem. Art. 3 Abs. 2 GG bezog sich von vornherein auf alle Rechts- und Lebensbereiche, auch auf Parlamentswahlen und das Wahlrecht. Dies ist bereits den historischen Materialien zu Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG zu entnehmen, die zur Interpretation des Art. 3 Abs. 2 GG heranzuziehen sind<sup>66</sup> und durch die Rechtsprechung des BVerfG (1. Senat) zu Art. 3 Abs. 2 GG bestätigt wurden.

So klärte das BVerfG schon 1953 in der ersten „Gleichberechtigungsentscheidung“ unter Bezugnahme auf die historischen Materialien des Parlamentarischen Rates (42. Hauptausschusssitzung vom 18.1.1949), dass der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG eine „echte Rechtsnorm“ und „unmittelbar bindendes Recht“ sei. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bindet demnach als Gleichberechtigungsgrundrecht und „Gleichberechtigungsgrundsatz“ „nach Art. 1 Abs. 3 GG Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“.<sup>67</sup> Folglich sind gem. Art. 1 Abs. 3 GG alle Staatsgewalten in der Bundesrepublik Deutschland direkt an Art. 3 Abs. 2 GG gebunden.<sup>68</sup>

---

<sup>61</sup> BVerfGE 3, 225, 226 (1953). Das BVerfG bezeichnet hier Art. 3 Abs. 2 GG als Grundrecht auf Grundsatz der Gleichberechtigung gleichermaßen, an den „nach Art. 1 Abs. 3 GG Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ gebunden sind.

<sup>62</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 142 Rn. 1.

<sup>63</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 142 Rn. 1.

<sup>64</sup> Näher Laskowski, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700, S. 3ff.

<sup>65</sup> So die Richterin des BVerfG a. D. Hohmann-Dennhardt, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 4.

<sup>66</sup> Zur Historie ausf. Laskowski, Ergänzende Stellungnahme vom 4.3.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3700, S. 3ff.; s. auch Hohmann-Dennhardt, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 4f.

<sup>67</sup> BVerfGE 3, 225, 226 (1953).

<sup>68</sup> BVerfGE 3, 225 ff. – juris LS 4, Rn. 1, 32f., 37 unter Bezugnahme auf die 42. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates vom 18.1.1949 (StenoProt. S. 529 ff., 538, 539).

Die in die Entscheidung des BVerfG (1953) einbezogenen historischen Materialien lassen zudem keinen Zweifel daran, dass sich Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG umfassend auf alle Rechtsbereiche einschließlich Politik und Wahlrecht bezieht („Gleichberechtigung der Frau in jeder Beziehung, nicht nur bei den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten“;<sup>69</sup> „auf allen Rechtsgebieten“;<sup>70</sup> „auf alle Lebensgebiete ausgedehnt (...) Mitarbeit der Frau im Politischen“;<sup>71</sup> „Gleichberechtigung der Frau im staatsbürgerlichen Recht (...) Förderung der Frau im politische Raum“<sup>72</sup>) und insoweit ein „Gebot materialer Gerechtigkeit“ umfasst.<sup>73</sup> Mit Art. 3 Abs. 2 GG nahm das „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (...) einen bereits in der Weimarer Verfassung und in Länderverfassungen nach 1945 ausgesprochenen Grundsatz wieder (auf), indem es in Art. 3 Abs. 2 bestimmt, daß Männer und Frauen gleichberechtigt sind“<sup>74</sup>. Die Weimarer Verfassung regelte in Art. 109 Abs. 2 WRV die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Bezug auf die staatsbürgerlichen Rechte, also auf das gleichberechtigte aktive und passive Wahlrecht von Frauen und Männern; es fehlten jedoch die gleichberechtigten bürgerlichen Rechte, insb. im Familienrecht. Insoweit geht Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG über die Weimarer Verfassung hinaus und umfasst nicht nur die staatsbürgerlichen, sondern auch die bürgerlichen Rechte und verlangte daher insbesondere eine „Reform des bürgerlichen Rechts“<sup>75</sup> (dazu unten D. VI. 2. a)).

Somit ist in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG nach der Rechtsprechung des BVerfG (1. Senat) bereits ein Gleichberechtigungsverwirklichungs- bzw. -durchsetzungsgebot verankert, das sich auf alle Rechts- und Lebensbereiche einschließlich Politik und Wahlrecht bezieht; es wurde 1994 durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG lediglich bestätigt.<sup>76</sup>

Anders als das BbgVerfG irrig meint, ist die Gleichberechtigung von Frauen und Männern daher gerade kein „wahlrechtsfremder Zweck“. Die Verwirklichung des Gleichberechtigungsgrundrechts und des Gleichberechtigungsgrundsatzes steht auch nicht unter irgendeinem „Leistungsvorbehalt“ des Staates. Die Pflicht zur Verwirklichung folgt unmittelbar aus Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, in allen Bereichen. Denn Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG ist kein theoretisches Grundrecht auf dem Papier, sondern ein faktitives, gerichtet auf die unmittelbare Herbeiführung der Gleichberechtigung von Frauen (und Männern) aufgrund ihrer Gleichwertigkeit in allen Bereichen der Verfassungsrealität –

---

<sup>69</sup> Herr *Dr. Strauß* (CDU) am 18.1.1949 in der 2. Lesung im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates, Stenographisches Protokoll S. 538 f.

<sup>70</sup> Frau *Dr. Weber* (CDU), am 18.1.1949 in der 2. Lesung im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates, Stenographisches Protokoll S. 539 f.

<sup>71</sup> Frau *Dr. Selbert* (SPD), „Männer und Frauen sind gleichberechtigt (...) auf alle Lebensgebiete ausgedehnt (...) Mitarbeit der Frau im Politischen“, am 18.1.1949 in der 2. Lesung im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates, Stenographisches Protokoll S. 540 ff.

<sup>72</sup> Frau *Wessel* (Zentrum), am 18.1.1949 in der 2. Lesung im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates, Stenographisches Protokoll S. 542 f.

<sup>73</sup> BVerfGE 3, 225, 238.

<sup>74</sup> BVerfGE 3, 225 f.

<sup>75</sup> *Dr. Selbert* (SPD) am 18.1.1949 in der 2. Lesung im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates, Stenographisches Protokoll S. 540 ff. Sie betonte auch den aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG folgenden „Anspruch der berufstätigen Frau auf gleichen Lohn bei gleicher Arbeit“.

<sup>76</sup> Vgl. BVerfGE 84, 9, juris Rn. 31 (1991); BVerfGE 85, 191, 207 - juris Rn. 53 (1992); BVerfGE 89, 276 ff. - juris Rn. 37 (1993); BVerfGE 92, 91, 109 (1994).

„Verwirklichung der Gleichberechtigung“ (BVerfG 1953).<sup>77</sup> Schon 1992 stellte das BVerfG in der „Nachtarbeitsverbots“-Entscheidung klar, dass „faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden“ dürfen.<sup>78</sup> Das gilt auch für faktische, strukturelle Nachteile von Frauen in den Parteien, in der Politik.

Schließlich: Hätte das Potsdamer Gericht recht, wäre das 1918 im Rahmen der „Novemberrevolution“ eingeführte aktive und passive Wahlrecht der Frauen, das Frauen als zweite Hälfte des deutschen Volkes erstmals sichtbar machte und den Beginn der Demokratie in Deutschland markiert („Gesamtrepräsentation“), völlig überflüssig gewesen – weil Frauen schon immer so ausgezeichnet und überzeugend durch Männer vertreten und regiert worden waren, die die Selbstbestimmung von Frauen so sehr geachtet hatten. Das Gegenteil war bekanntlich der Fall.<sup>79</sup>

Gegen die Entscheidungen des BbgVerfG wurde Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erhoben, eine Entscheidung des BVerfG steht noch aus.

## **5. BVerfG (2. Senat), Beschluss vom 15.12.2020**

Am 15.12.2020 verwarf der 2. Senat des BVerfG die erste „paritätische Wahlprüfbeschwerde“ (2 BvC 46/19) per Beschluss mangels Substantiierung als unzulässig.<sup>80</sup> Die Wahlprüfbeschwerde hatte die Wahlvorbereitungsregelungen des BWahlG i.V.m. der BWahlO gerügt. Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen *ermöglichen* und *begünstigen* diese Regelungen seit Jahrzehnten die ungerechtfertigte strukturelle, faktische Bevorzugung von Männern und - damit verbunden - die strukturelle Benachteiligung/Diskriminierung von Frauen mangels Chancengleichheit in den Nominierungsverfahren der Parteien – ein Verstoß gegen das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen gem. Art. 38 Abs.1, Art. 3 Abs. 2 GG. Moniert wurde auch die fehlende gleichberechtigte demokratische Teilhabe des hälftigen wahlberechtigten Volkes, d.h. der Bürgerinnen, und ihr fehlender effektiver Einfluss auf die Staatsorgane. Im Vordergrund standen Verstöße gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG sowie der Anspruch der Bürgerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG.

Dem Senatsbeschluss vom 15.12.2020 ist Folgendes zu entnehmen:

Das BVerfG räumt der Beschwerde und dem Thema „paritätisches Wahlrecht“ große Bedeutung ein. Dies zeigt sich vor allem an der umfangreichen Begründung der „Unzulässigkeit“ von fast 40 Seiten.

---

<sup>77</sup> BVerfGE 3, 225, 239.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207 (1992) - Nachtarbeitsverbot von Frauen.

<sup>79</sup> Näher *Laskowski*, Paritätisches Wahlrecht – warum?, in: Hering/LT Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parlamentarische Demokratie heute und morgen, 2021, S. 179, 181ff.

<sup>80</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 = BVerfGE 156, 224ff.

- Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit paritätischer Wahlgesetze zur Ausgestaltung der Landeslisten und Direktkandidaturen wird offengelassen – der Beschluss befasst sich nur mit der Frage, ob „*der Gesetzgeber von Verfassung wegen verpflichtet wäre, das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien paritätisch auszugestalten*“.<sup>81</sup> Danach genügen die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen nicht, „*um eine Pflicht des Gesetzgebers zur paritätsgerechten Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ableiten zu können*“.<sup>82</sup>
- Die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte Thüringen und Brandenburg werden im Beschluss erwähnt, aber nicht bestätigt.
- Der Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG wird als gleichrangig und gleichwertig mit den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 GG und den Parteienrechten in Art. 21 Abs. 1 GG betrachtet.<sup>83</sup>
- Die Aufgabe des Gesetzgebers, insoweit den gebotenen, angemessenen Ausgleich der Rechtspositionen herbeizuführen – also den Ausgleich zwischen Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und Art. 21 GG – wird betont.<sup>84</sup>
- Das BVerfG sieht – anders als die Verfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg – in Art. 3 Abs. 2 GG einen möglichen Rechtfertigungsgrund für etwaige Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Bewerber/Bewerberinnen sowie der Parteien.<sup>85</sup>

Dem Senatsbeschluss lässt sich entnehmen, dass der verfassungsrechtliche Maßstab für die Beantwortung der Frage, ob bundes- und landesgesetzliche Paritéregelungen im Wahlrecht zulässig sind, sich letztlich aus dem GG ergibt. Der Senatsbeschluss lässt diese Frage offen.

## **6. BVerfG (2. Senat 1. Kammer), Beschluss vom 17.2.2021**

Im Anschluss an den o.g. Senatsbeschluss erging am 17.2.2021 ein Beschluss der 1. Kammer des 2. Senats, der die Verfassungsbeschwerde gegen die o.g. Entscheidung des BayVerfGH vom 26.3.2018 als unzulässig abwies. Der Kammerbeschluss nimmt auf den Senatsbeschluss Bezug und ergänzt ihn:<sup>86</sup>

- Zwar weist die Kammer darauf hin, dass die „Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts“ zum Wahlrecht „nur in eingeschränktem Umfang der Überprüfung durch das BVerfG unterliegt“.
- Gleichwohl zieht die Kammer ausdrücklich in Betracht, „dass der bayerische Gesetzgeber gem. Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG oder Art. 38 Abs. 1 i.V.m.

<sup>81</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 46, 111.

<sup>82</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 63.

<sup>83</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 99, 112.

<sup>84</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 112f.

<sup>85</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 4f.

<sup>86</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.2.2021 – 2 BvR 834/18.

Art. 20 Abs. 1 und 2 GG von Verfassungs wegen verpflichtet“ sein könnte, „das Wahlvorschlagsrecht der Parteien und Wählergruppen bei Landtags-, Bezirks-, Gemeinde- sowie Kreiswahlen paritätisch auszugestalten“ – die Kammer lässt diese Frage offen, weil insoweit die Beschwerde „nicht ausreichend begründet“ war.

- Im Übrigen wird „angesichts des im Wesentlichen identischen Beschwerdevorbringens (...) auf die Erwägungen des das Bundeswahlrecht betreffenden Beschlusses des Zweiten Senats vom 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 – Rn. 36 ff. verwiesen.“

Der Kammerbeschluss macht deutlich, dass der verfassungsrechtliche Maßstab für die Beantwortung der Frage, ob bundes- und landesgesetzliche Paritéregelungen im Wahlrecht zulässig und geboten sind, letztlich dem GG zu entnehmen ist.

## **7. BVerfG (2. Senat 1. Kammer), Beschluss vom 6.12.2021**

Der o.g. Beschluss wird inzwischen durch einen Beschluss der 1. Kammer des 2. Senats vom 6.12.2021, der am 18.1.2022 veröffentlicht wurde, ergänzt.<sup>87</sup> Der Kammerbeschluss wies eine Verfassungsbeschwerde gegen die o.g. Entscheidung des ThürVerfGH als unzulässig zurück. Denn die Kammer hielt die Beschwerde für nicht ausreichend begründet. Somit blieben die verfassungsrechtlichen Fragen, die bereits in dem Senatsbeschluss vom 15.12.2020 aufgeworfen wurden, weiter offen.

Der Kammerbeschluss enthält eine umfangreiche Begründung (20 Seiten), die die Begründung des Beschlusses vom 15.12.2020 ergänzt. Daraus lässt sich entnehmen:

- Offen bleibt erneut, ob „ein aus Art. 3 Abs. 2 GG abzuleitendes Verfassungsgebot der paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts“ besteht, da insoweit die Darlegungen der Verfassungsbeschwerde aus Sicht der Kammer unzureichend waren.<sup>88</sup> Im Übrigen wurde auf den Beschluss vom 15.12.2020 verwiesen.<sup>89</sup>
- Klarstellend hebt der Kammerbeschluss zunächst hervor, dass „Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte (...) gem. Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG der Bindung an die Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen (unterliegen)“.<sup>90</sup>
- In Bezug auf die „Rüge einer Verletzung des Rechts auf Gleichberechtigung (Art. 3 Abs. 2 GG)“ fehle es aber an einer „substantiierten Auseinandersetzung“ mit der Frage, „ob der Grundsatz der getrennten Verfassungsräume des Bundes und der Länder der Überprüfung der Entscheidung des VerfGH Weimar am Maßstab des Art. 3 Abs. 2 GG entgegensteht.“ Diese Formulierung klingt fast so, als hielte die Kammer eine mangelnde Bindung des Landes Thüringen und seiner staatlichen Einrichtungen an das Grundrecht und Gebot der Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG für denkbar. Eine solche Auffassung

<sup>87</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris Rn. 41, 42, 43, 46.

<sup>88</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris 45ff.

<sup>89</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 84ff.

<sup>90</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris Rn. 36f.

würde sich jedoch in Widerspruch setzen zu der Rechtsprechung des BVerfG (1. Senat) zu Art. 3 Abs. 2 GG, wonach Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalten in der Bundesrepublik Deutschland direkt bindet und ein „Gebot materialer Gerechtigkeit“ enthält.<sup>91</sup> Im Übrigen würde sich ein Widerspruch zu Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 142 GG ergeben (s.u. D.III).

- In Zweifel gezogen wird, ob der Verweis auf die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten bereits ausreiche, um von einer „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ ausgehen zu können.<sup>92</sup>
- Bedeutung erlangt laut Beschluss der aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG hergeleitete „Grundsatz der Gesamtrepräsentation“. Da insoweit aber eine „hinreichende Auseinandersetzung“ fehle, sei „nicht ohne Weiteres ersichtlich“, dass „die Möglichkeit effektiver Einflussnahme auf die parlamentarische Willensbildung die hälftige Verteilung der Mandate zwischen den Geschlechtern“ voraussetze. Somit blieb auch diese wichtige Frage offen.<sup>93</sup>

## **8. EGMR, Entscheidungen vom 12.11.2019 und vom 4.11.2011**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bereits in zwei Entscheidungen zu Wahlgesetzen, die das Ziel einer gleichmäßigen, paritätischen Zusammensetzung von Parlamenten mit weiblichen und männlichen Abgeordneten verfolgten, Stellung genommen. Die Entscheidungen aus den Jahren 2011 und 2019 betrafen das spanische und das slowenische Wahlgesetz. Danach sind beide Paritätsgesetze mit der EMRK vereinbar, danach sichern sie zudem die demokratische Legitimation von Wahlen:

### **a) Paritätisches Wahlgesetz Slowenien (2019)**

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vom 12.11.2019 zum slowenischen Wahlrecht<sup>94</sup> sichern gesetzliche Regelungen, die Parteien dazu verpflichten, ihre Kandidatenlisten aus Gründen der Repräsentation mit einer Mindestanzahl an Frauen und Männern zu besetzen – im entschiedenen Fall nach slowenischem Recht mindestens 35 % für jedes der beiden Geschlechter (Frau/Mann) – die demokratische Legitimation von Wahlen. Sie sind mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

In der Entscheidung heißt es ausdrücklich:

*„Consequently, the Court considers that the interference in question pursued the legitimate aim of strengthening the legitimacy of democracy by ensuring a more balanced participation of women and men in political decision-making.*

---

<sup>91</sup> Vgl. BVerfGE 3, 225, 239.

<sup>92</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris Rn. 1, 49.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris Rn. 41, 42, 43, 46 unter Hinweis auf BVerfG Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 80.

<sup>94</sup> EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199209>.

*It remains to be determined whether the rejection of the lists of candidates for non-compliance with the gender quota requirement was proportionate to the legitimate aim pursued.*

*Helpful guidance can be obtained from the relevant instruments adopted by the Council of Europe institutions, in which they not only allow but also encourage member States to adopt gender quotas into their electoral systems coupled with strict sanctions for non-compliance (see paragraphs 21-24 above).<sup>95</sup>*

## **b) Paritätischen Wahlgesetz Spanien (2011)**

Bereits am 4.11.2011 hatte der EGMR das paritätische Wahlrecht Spaniens für die Wahl des Abgeordnetenhauses (Congreso de los Diputados) als EMRK-konform bestätigt – hinsichtlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 10 und 11 der EMRK), der staatlichen Verpflichtung zur Durchführung freier Wahlen (Art. 3 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention) und die formalen Grundsätze der Geschlechtergerechtigkeit (Art. 14 der Konvention, Art. 1 des Protokolls Nr. 1).<sup>96</sup> Damit wurde gleichzeitig die Entscheidung des Spanischen Verfassungsgerichts vom 29.1.2008 bestätigt, die das spanische Paritätsgesetz auch unter Bezugnahme auf die EMRK, CEDAW und Unionsrechts für verfassungskonform erklärt hatte (näher u.).

Das spanische Parlament besteht aus 350 Abgeordneten, die in 52 Wahlkreisen gewählt werden. Die Parteien stellen in jedem Wahlkreis eigene Kandidatenlisten auf, die als geschlossene Listen von den Wahlberechtigten gewählt werden.<sup>97</sup> Seit 2007 gelten für die Aufstellung der Listen gesetzliche Vorgaben, die auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis im spanischen Abgeordnetenhaus abzielen. Grundlage ist das *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, das dem Zweck dient, den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit in den Bereichen der spanischen Gesellschaft durchzusetzen.<sup>98</sup>

Es stützt sich auf Artikel 14(1) und Artikel 9(2) der spanischen Verfassung:

*„14.1. Alle Spanier sind vor dem Gesetz gleich, und niemand darf wegen seiner Abstammung, seiner Rasse, seines Geschlechtes, seiner Religion, seiner Anschauung oder jedweder anderer persönlicher oder sozialer Umstände diskriminiert werden.“*

*„9.2. Den öffentlichen Gewalten obliegt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und der Gruppe, in die er sich ein-*

---

<sup>95</sup> EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, Rn. 34f. abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199209>.

<sup>96</sup> EGMR (Dritte Sektion), Entscheidung vom 4.10.2011, Nr. 35473/08 – Méndez Pérez u.a./Spain, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-107281%22%5D%7D>.

<sup>97</sup> Die folgenden Informationen zum Spanischen Wahlrecht wurden einer noch unveröffentlichten Studie entnommen: *Paula Hoffmann*, Parität in Spanien: Gesetzliche Quoten für die Gleichstellung in den Parlamenten, April 2021.

<sup>98</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

*fügt, real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle Entfaltung unmöglich machen oder erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu erleichtern.“*

Die Gesetzesbegründung verweist auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als ein Grundprinzip der EU und als „universellen Rechtsgrundsatz, der in verschiedenen internationalen Menschenrechtsinstrumenten anerkannt wird“. <sup>99</sup> Laut Begründung wollte der spanische Gesetzgeber mit dem Gleichstellungsgesetz gerade auch seinen internationalen und europarechtlichen Verpflichtungen nachkommen. <sup>100</sup> Insbesondere zwei EU-Richtlinien zur Gleichstellung sollten dadurch in spanisches Recht umgesetzt werden: Richtlinie 2002/73/EG, novelliert durch *Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen*, sowie *Richtlinie 2004/113/EG*. <sup>101</sup>

Artikel 14(4) des Gesetzes fordert eine ‚ausgewogene Präsenz von Frauen und Männern‘ in politischen Entscheidungsfunktionen und in Bezug auf Kandidaturen für politische Ämter, um eine „ausreichend signifikante Vertretung beider Geschlechter in Gremien und verantwortungsvollen Positionen sicherzustellen“. Die volle Beteiligung von Frauen in der Politik führe „zu einer Stärkung der Demokratie als Regierung für alle und zu einer Bereicherung der politischen Kultur“. <sup>102</sup> Die erste Zusatzbestimmung des Gesetzes konkretisiert die ‚ausgewogenen Präsenz‘: „nicht mehr als 60 Prozent und nicht weniger als 40 Prozent‘ der Gesamtheit. Auf dieser Grundlage modifiziert die zweite Zusatzbestimmung das Allgemeine Wahlregelungsgesetz (LOREG) und ergänzt es um eine gesetzlich festgelegte Quote für die Kandidatenlisten der Kommunalwahlen, Regionalwahlen, sowie der Wahlen zum Nationalparlament und zum Europäischen Parlament (jetzt Artikel 44 bis LOREG). <sup>103</sup> Kein Geschlecht darf mit weniger als 40 Prozent und mit mehr als 60 Prozent auf einer Wahlliste vertreten sein. Die Mindestanzahl von 40 Prozent Frauen (oder Männern) muss nicht nur auf die gesamte Kandidatenliste angewandt werden, sondern gilt auch innerhalb jedes Fünfer-Blocks von Kandidaturen. <sup>104</sup> Somit entsteht eine ‚Doppelquote‘, welche die gerechte Verteilung der oberen Plätze auf der Liste gewährleisten soll. Wenn die Anzahl der wählbaren Posten weniger als fünf beträgt, muss die Liste so nah wie möglich an der Verteilung innerhalb des Spielraums von 40 zu 60 bleiben. <sup>105</sup>

---

<sup>99</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>100</sup> Die Gesetzesbegründung bezieht sich hier insbesondere auf Spaniens Ratifizierung des UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und auf die Gleichberechtigung als Grundprinzip der Europäischen Union, zu dessen Umsetzung sich Spanien als EU-Mitgliedsstaat seit dem Inkrafttreten des des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 verpflichtet hat, siehe LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>101</sup> Vgl. LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>102</sup> Ministerio del Interior, Elecciones Locales 2007: Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de Marzo 22, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (Ministerio del Interior, 2007).

<sup>103</sup> Vgl. LOI, Zusatzbestimmung 1 und 2(1).

<sup>104</sup> LOREG, art 44 bis(2).

<sup>105</sup> LOREG, art 44 bis(2).

Zudem sind scharfe Sanktionen vorgesehen, für den Fall der Nichteinhaltung dieser Vorgaben: Listen, die den vorgeschriebenen Mindestprozentsatz für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht erreichen, werden von der Wahlbehörde zurückgewiesen und für ungültig erklärt, sobald der Zeitraum für Nachnominierungen verstrichen ist.<sup>106</sup> Von der Quotenregelung ausgenommen sind nur noch bei Kommunalwahlen Kommunen mit weniger als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie die Inseln mit einer maximalen Einwohnerzahl von 5.000.<sup>107</sup>

## 9. Spanisches Verfassungsgericht, Entscheidung vom 29.1.2008

Das *Spanische Verfassungsgericht* hatte bereits mit Urteil vom 29.1.2008 die Verfassungskonformität des paritätischen Wahlrechts bestätigt. Dazu führte es aus:

*Die „gesetzlichen Bestimmungen führen nicht zu einer Benachteiligung des einen oder des anderen Geschlechts, da sie in Wirklichkeit keine unterschiedliche Behandlung auf Grund des Geschlechts beinhalten; die Prozentsätze sind für die Kandidaturen beider Geschlechter festgelegt. Es handelt sich also nicht um eine Maßnahme, die auf Mehrheits- oder Minderheitskriterien beruht (wie es der Fall wäre, wenn Kriterien wie „Rasse“ oder Alter betroffen wären), sondern auf einem Kriterium (dem Geschlecht), welches die gesamte Gesellschaft auf universelle Weise in zwei prozentual ausgeglichene Gruppen teilt. (...) Der Artikel 44bis LOREG will Artikel 14 der Verfassung im Rahmen der politischen Repräsentation Wirksamkeit verleihen, durch den Männer und Frauen zwar formal gleichgestellt sind, Frauen aber offensichtlich immer faktisch benachteiligt bleiben.“<sup>108</sup>*

Es sei *nicht nur die formale* sondern die *tatsächliche Gleichheit* zu verwirklichen, auch im Bereich der politischen Repräsentation.<sup>109</sup> In der Begründung berief sich das Verfassungsgericht zudem auf CEDAW, die EMRK und das Unionsrecht.

Bezüglich der „ideologischen Freiheit“ und Meinungsfreiheit *politischer Parteien* stellte das Verfassungsgericht fest, dass das Gleichstellungsgesetz den Parteien keine ideologisch-inhaltlichen Vorgaben mache, insb. die Existenz von „feministischen“ Parteien, „Macho“-Parteien oder Parteien mit einer Programmatik, die der tatsächlichen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger widerspreche, nicht verbiete.<sup>110</sup> Ganz im Gegenteil, die Parteien seien weiterhin frei, genau jene Kandidatinnen und Kandidaten zu nominieren, die am besten in der Lage seien, das Wahlprogramm zu vertreten.<sup>111</sup> Allerdings gelte auch diese Freiheit nicht absolut. Zurückgewiesen wurde schließlich das

---

<sup>106</sup> LOREG, art 47(2) und (4).

<sup>107</sup> Bis zum 1. Januar 2011 galt eine Übergangsregelung für die Kommunalwahlen: Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren bis zu diesem Datum von der Wahlrechtsreform ausgenommen, LOI, Zusatzbestimmung 2(5).

<sup>108</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008 FJ4, FJ5.

<sup>109</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008 FJ5.

<sup>110</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

<sup>111</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

Argument, das paritätische Wahlrecht untergrabe die *Einheit des souveränen Volkes*.<sup>112</sup>

## 10. Fazit

Weder die „Parité“-Rechtsprechung des BayVerfGH noch die des BVerfG stehen einem paritätischen Wahlrecht in Bayern entgegen.

Die Judikate der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg sind für den Bayerischen Wahlrechts-Gesetzgeber nicht maßgeblich. Die beiden Entscheidungen sind zudem stark umstritten und verstoßen nach hier vertretener Auffassung gegen das Grundgesetz; das BVerfG hat diese Frage in Bezug auf die Entscheidung des ThürVerfGH offen gelassen.

Aus den EGMR-Entscheidungen und der Entscheidung des Spanischen Verfassungsgerichts lässt sich entnehmen, dass gerade paritätisch besetzte Parlamente dem europäischen Demokratieverständnis entsprechen. Beide Gerichte erkennen an, dass die faktische strukturelle Diskriminierung von Frauen in den politischen Parteien bzw. in der Politik derjenigen europäischen Staaten, deren Wahlrecht sie kontrollierten, existiert. Bereits mit dieser Einsicht sind sie den deutschen Gerichten weit voraus, obgleich die Ausgangslage in Deutschland mit der Situation in Spanien und Slowenien vergleichbar ist; auch in Deutschland, auch in Bayern existiert die strukturelle faktische Benachteiligung/Diskriminierung von Frauen, die als Kandidatinnen an Parlamentswahlen teilnehmen möchten, in den politischen Parteien (dazu A. II.).

In den Entscheidungen des EGMR und des Spanischen Verfassungsgerichts kommt zudem zum Ausdruck, dass die tatsächlich gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie heute unverkennbar zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas (Europarat/EU) zählt: „Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“ (2007); „balanced participation of women and men in political and public decisions-making is essential for a well-functioning democracy“ (2018); „Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft“ (2013).<sup>113</sup>

Dementsprechend existieren bereits in 10 EU-Mitgliedstaaten unter dem „Wertedach“ der EU und der EMRK – deren menschenrechtliche Gewährleistungen das Schutzminimum der Grundrechte der primärrechtlichen EU-Grundrechtecharta (EU-GRCh) vorgeben, Art. 52 Abs. 3 EU-GRCh, Art. 6 EUV – paritätische Wahlgesetze in unterschiedlicher Form: Belgien, Frankreich, Irland, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien,

---

<sup>112</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ10.

<sup>113</sup> *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to Member States on Gender Equality Standards and Mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; *Council of Europe*, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted March 2018, S. 27 Nr. 57. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 22ff., 27.

Griechenland, Kroatien und Italien, dort in 11 von 20 Regionalwahlgesetzen<sup>114</sup> (Regionalparlamente entsprechen in etwa den deutschen Landtagen). Sie entsprechen dem modernen europäischen Demokratieverständnis, das im Übrigen in Art. 10 EUV („Demokratische Grundsätze“) zum Ausdruck kommt. Nach Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV haben „alle Bürgerinnen und Bürger“ das „Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“. Nach Art. 10 Abs. 4 EUV müssen „politische Parteien auf europäischer Ebene (...) zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ beitragen. Europäische Demokratie bezieht sich erkennbar auf „die Bürgerinnen und Bürger“, also ausdrücklich auf die wahlberechtigten Frauen und Männer, und fordert deren gleichberechtigte Partizipation mit Hilfe politischer Parteien durch Wahlen zum Europäischen Parlament.

## II. Strukturelle Benachteiligung: Fehlende Chancengleichheit

104 Jahre nach Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen fehlt es in Bayern immer noch an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Staatsbürgerinnen. Symptomatisch ist die geringe Zahl der Parlamentarierinnen im Bayerischen Landtag, dem maßgeblichen Entscheidungsgremium der repräsentativen Demokratie Bayerns. Noch nie konnten nach einer Landtagswahl ebenso viele weibliche, wie männliche Abgeordnete in das Parlament einziehen, um dort das Volk zu vertreten. Ein ausgewogenes Verhältnis von Parlamentarierinnen und Parlamentariern hat es im Bayerischen Landtag seit der ersten Landtagswahl 1946 bis heute nie gegeben.

### 1. Parlamentarierinnen im Bayerischen Landtag seit 1946

Der Bayerische Landtag ist seit 1946 männlich dominiert. Hier zeigt sich folgendes Bild:

#### Der Männer-/Frauenanteil im Bayerischen Landtag von 1946-2023:<sup>115</sup>

1946-1950: 98,3 %/1,7 %	1970-1974: 92,2 %/7,8 %	1994-1998: 78,6 %/21,4 %
1950-1954: 96,6 %/3,4 %	1974-1978: 92,2 %/7,8 %	1998-2003: 75,5 %/24,5 %
1954-1958: 97,1 %/2,9 %	1978-1982: 92,4 %/7,4 %	2003-2008: 70,6 %/29,4 %
1958-1962: 96,6 %/3,4 %	1982-1986: 92,2 %/7,8 %	2008-2013: 68,4 %/31,6 %
1962-1966: 94,6 %/5,4 %	1986-1990: 86,8 %/13,2 %	2013-2018: 71,7 %/28,3 %
1966-1970: 96,6 %/3,4 %	1990-1994: 84,8 %/15,2 %	2018-2023: 73,2 %/26,8 %

<sup>114</sup> Vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 22ff., 27; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten, Az. WD 1 – 3000 – 016/18, vom 19.7.2018, S. 4ff., 7ff.

<sup>115</sup> *Bayerischer Landtag*, Frauenanteil 1946 bis 2013, [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Frauenanteil\\_von\\_1946\\_bis\\_2015.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Frauenanteil_von_1946_bis_2015.pdf); *Bayerischer Landtag*, <https://www.bayern.landtag.de/abgeordnete/abgeordnete-von-a-z/>.

Von 1946 bis zur Landtagswahl 1986, also 40 Jahre, fanden sich mehr als 90 % männliche Abgeordnete im Bayerische Landtag – zwischen 98,3 % 1946-1950 und 92,2 % seit 1974 bis 1986 (mit leichter Schwankung 1978-1982: 92,6 %). Erst die Landtagswahl 1986 führte zur Überschreitung der 10 %-Schwelle für Parlamentarierinnen senkte den Herrenanteil auf 86,8 %, knapp unter 90 %. Erst die Landtagswahl 1994 führte erstmals zu einem Frauenanteil von mehr als 20 %, genau 21,4 %. Seither stagniert der Frauenanteil unter 30 % - mit einem Ausreißer nach der Landtagswahl 2008, die erstmals und bislang einmalig zu einem Frauenanteil von 31,6 % führte. Aktuell liegt der Frauenanteil im Landtag bei 26,8 % - in realen Zahlen ausgedrückt: Unter 205 Abgeordneten finden sich nur 55 Frauen, aber 150 Männer. Damit rangiert Bayern im Vergleich der deutschen Länderparlamente derzeit an letzter Stelle.<sup>116</sup>

## 2. Parlamentarierinnen im aktuellen Bayerischen Landtag (2018-2023)

Die aktuelle Männer-Frauen-Relation des Landtags kritisierte die *Süddeutsche Zeitung* nach der Landtagswahl 2018 als „jämmerlich“ und hob hervor, „26,8 % Frauen“ seien „kein Spiegelbild der Gesellschaft“.<sup>117</sup> Zwar hätten „die Wähler (...) so entschieden“, aber daraus folge nicht, dass „diese Aufteilung ebenfalls der Wählerwille“ sei. In der weiteren Analyse des Kommentars wird deutlich, wo offensichtlich die Ursachen dieser Aufteilung sind:

*„Es liegt an den Parteistrukturen, dass Frauen weniger Chancen haben. Die Bezirkslisten von Freien Wählern und FDP wurden komplett von Männern angeführt, die AfD zog nur in Niederbayern mit einer Frau an der Spitze in die Wahl. Entsprechend sehen die Fraktionen aus: Eine Frau unter elf Liberalen, zwei Frauen unter 22 AfD-Abgeordneten. Das ist jämmerlich. Ein Zerrbild, kein Spiegelbild der Gesellschaft.*

*Bei CSU und Freien Wählern (...) sieht es nicht viel besser aus. Beide haben nur gut ein Fünftel Frauen in ihren Reihen. (...). Allein Grüne und SPD bekommen einen ausgewogenen Geschlechteranteil hin, beide Parteien haben längst eine Quote. Deswegen sind deren Frauen nicht weniger geeignet als die Männer, das Verfahren der paritätischen Besetzung hat sich etabliert, Mann-Frau-Debatten sind (...) überflüssig geworden. Was sie ohnehin schon lange sein sollten, schließlich sind Frauen keine gesellschaftliche Randgruppe, sondern stellen die Hälfte der Bevölkerung. Dass sie trotzdem in der Politik nicht angemessen repräsentiert sind, sollte denen zu denken geben, die Quoten immer noch ablehnen. (...).“*

---

<sup>116</sup> Vgl. *Statista*, Anteil der Frauen unter den Abgeordneten in den deutschen Landtagen nach Bundesländern im Jahr 2021, Februar 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1293973/umfrage/frauenquote-der-deutschen-landtage/>.

<sup>117</sup> *Auer*, Der Frauenanteil im bayerischen Landtag ist jämmerlich, Kommentar, SZ v. 18.10.2018, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-nach-der-wahl-der-frauenanteil-im-bayerischen-landtag-ist-jaemmerlich-1.4173738>.

Der *Merkur* titelte nicht weniger kritisch, der Landtag sei ein „Herrenclub“ und hob problemorientiert hervor, dass vor allem die CSU angesichts ihrer zahlreichen Direktmandate (Stimmkreise) fast nur mit Männern in den Landtag eingezogen sei, denn in den Stimmkreisen seien fast nur Männer nominiert worden.<sup>118</sup>

Die im Landtag vertretenen Fraktionen zeigen folgende Frauen-Männer-Relation:

CSU	85 Abgeordnete	davon 18 Frauen (21,2%), 67 Männer (78,8 %)
B90/Die Grünen	38 Abgeordnete	davon 17 Frauen (44,7%), 21 Männer (55,3 %)
Freie Wähler	27 Abgeordnete	davon 6 Frauen (22,2%), 21 Männer (77,8 %)
SPD	22 Abgeordnete	davon 11 Frauen (50 %), 11 Männer (50 %)
AfD	22 Abgeordnete	davon 2 Frauen (9,1 %), 21 Männer (90,9 %) <sup>119</sup>

Vergleicht man diese Zahlen mit den Zahlen der nominierten Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlkreisen und Stimmkreisen, so erklären sie sich sofort.

### 3. Nominierte Kandidatinnen für die Landtagswahl 2018

Insgesamt kandidierten bei der Landtagswahl am 14.10.2018 auf den Wahlkreisvorschlagslisten von 18 Parteien 1.923 Personen, davon 591 Frauen (30,7 %) und 1.332 Männer (69,3 %). Darunter fanden sich insgesamt 1.030 Direktkandidaturen in den Stimmkreisen - 241 Frauendirektkandidaturen (23,4 %) und 789 Männer (76,6 %).<sup>120</sup> Angesichts dieses deutlichen Übergewichts an männlichen Kandidaturen war keine ausgeglichene Frauen-Männer-Relation nach der Wahl unter den Abgeordneten des neu gewählten Landtags zu erwarten.

Richtet man den Fokus auf diejenigen Parteien und Wählergemeinschaften, deren Kandidierende nach der Wahl als Abgeordnete in den Landtag eingezogen sind, so zeigt sich z. T. eine noch schlechtere Frauen-Männer-Bilanz:

Die **CSU** nominierte 165 Personen auf den Wahlvorschlagslisten in den Wahlkreisen, darunter waren 41 Frauen (24,8 %), aber 124 Männer (75,2 %). Besonders niedrig lag der Frauenanteil bei den Direktkandidaturen in den 91 Stimmkreisen. Hier kandidierten

<sup>118</sup> *Göttler*, Bayerns Parlament ist ein Männerclub – Frauen-Anteil auf Stand von vor 20 Jahren, *Merkur* v 17.10.2018, <https://www.merkur.de/politik/frauen-anteil-im-bayerischen-landtag-nach-wahl-2018-weiter-ruecklaeufig-zr-10337862.html>.

<sup>119</sup> Eigene Berechnung aufgrund der Angaben des Landtags; inzwischen haben zwei CSU-Abgeordnete und fünf AfD-Abgeordnete ihre Fraktionen verlassen (fraktionslos), vgl. *Bayerischer Landtag*, <https://www.bayern.landtag.de/abgeordnete/abgeordnete-von-a-z/>.

<sup>120</sup> *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern*, Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018. Wahlkreisvorschläge, Bewerber, Statistische Berichte B 7 2203 201851, September 2018, S. 9, 10, [https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische-berichte/b7220c\\_201851.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische-berichte/b7220c_201851.pdf).

für die CSU 91 Personen, darunter nur 20 Frauen (22 %), aber 71 Männer (78 %).<sup>121</sup> Das Wahlergebnis der CSU spiegelt diese Dominanz von Männerkandidaturen wider – 81 der 85 CSU-Abgeordneten zogen über Direktmandate (Stimmkreise) in den Landtag ein<sup>122</sup>, darunter nur 18 Frauen (21,2 %).

Ähnlich die **Freien Wähler**: Sie nominierten 157 Personen auf den Wahlvorschlagslisten in den Wahlkreisen, darunter 40 Frauen (25,5 %) und 117 Männer (74,5 %). Unter den 91 Direktkandidaturen in den Stimmkreisen fanden sich 24 Frauen (26,4 %), aber 67 Männer (73,6 %).<sup>123</sup> Die Freien Wähler errangen kein Direktmandat. Die 38 Abgeordneten zogen über Wahlkreislisten ein – nur 6 Frauen (22,2 %) und 21 Männer (77,8 %).

Noch weniger Frauen nominierte nur die **AfD**: Auf den Wahlkreisvorschlägen kandidierten 96 Personen, davon 11 Frauen (11,5 %) und 88 Männer (91,6 %). Darunter waren 91 Stimmkreis-Direktkandidaturen – nur 9 Frauen (9,1 %), aber 82 Männer (90,9 %).<sup>124</sup> Die AfD erhielt kein Direktmandat. Sie zog mit 22 Mandaten über die Wahlkreisvorschlagslisten in den Landtag ein, darunter lediglich 2 Frauen (9,9 %), aber 21 Männer (90,9 %).

Anders **Bündnis 90/Die Grünen**: Auf den Wahlvorschlagslisten kandidierten 180 Personen, 90 Frauen (50 %) und 90 Männer (50 %). Darunter fanden sich 91 Direktkandidaturen in den Stimmkreisen, davon jedoch nur 29 Frauen (31,8 %), aber 62 Männer (68,2 %).<sup>125</sup> Bündnis 90/Die Grünen erlangte 38 Mandate – 17 Frauen (44,7%) und 21 Männer (55,3 %). Darunter waren fünf Direktmandate (Stimmkreise) – zwei Frauen (40 %) und drei Männer (60 %). Die übrigen 33 Mandate zogen über die Wahlvorschlagslisten der Wahlkreise in den Landtag ein – 15 Frauen (45,5 %) und 18 Männer (54,5 %).

Anders auch die **SPD**: Hier kandidierten auf den Wahlvorschlagslisten 150 Personen, 53 Frauen (35,3 %) und 97 Männer (64,7 %). Darunter fanden sich 91 Direktkandidaturen in den Stimmkreisen, davon nur 29 Frauen (31,8 %), aber 62 Männer (68,2 %).<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup> *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern*, Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018. Wahlkreisvorschläge, Bewerber, Statistische Berichte B 7 2203 201851, September 2018, S. 9, 10.

<sup>122</sup> Zwei direkt gewählte männliche CSU-Abgeordnete sind inzwischen fraktionslos.

<sup>123</sup> *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern*, Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018. Wahlkreisvorschläge, Bewerber, Statistische Berichte B 7 2203 201851, September 2018, S. 9, 10, [https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische\\_berichte/b7220c\\_201851.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b7220c_201851.pdf).

<sup>124</sup> *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern*, Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018. Wahlkreisvorschläge, Bewerber, Statistische Berichte B 7 2203 201851, September 2018, S. 9, 10, [https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische\\_berichte/b7220c\\_201851.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b7220c_201851.pdf).

<sup>125</sup> *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern*, Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018. Wahlkreisvorschläge, Bewerber, Statistische Berichte B 7 2203 201851, September 2018, S. 9, 10.

<sup>126</sup> *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern*, Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018. Wahlkreisvorschläge, Bewerber, Statistische Berichte B 7 2203 201851, September 2018, S. 9, 10.

Die SPD erlangte 22 Listenmandate (Wahlkreise) – interessanterweise 11 Frauen (50 %) und 11 Männer (50 %).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich auch der bescheidene Frauenanteil des Landtags von 26,8 % nicht von selbst versteht. Ursächlich dafür, dass dieser Anteil überhaupt erreicht wurde, ist vor allem die Zahl der Parlamentarierinnen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und SPD. Würde sich der Landtag aktuell nur aus Abgeordneten der CSU, Freien Wähler und der AfD zusammensetzen, läge der Frauenanteil mit 19,4 % auf dem Niveau von 1990 (s.o.) - unter 20 %.

### a) Paritätische Satzungsregelungen für Wahlvorschlagslisten

Bündnis 90/Die Grünen und die SPD besetzen ihre **Wahlvorschlagslisten** in den Wahlkreisen aufgrund interner Satzungsregelungen seit Jahren (überwiegend) gleichmäßig und abwechselnd mit Kandidatinnen und Kandidaten. Es handelt sich im Kern um **paritätische Satzungen** - so § 1 Abs. 1 Frauenstatut Bündnis 90/Die Grünen Bayern (Mindestquotierung 50 % für Frauen)<sup>127</sup>; § 27 Abs. 1 der Satzung der SPD/Bayern, § 4 Abs. 1, Abs. 2 Organisationsstatut SPD (Mindestquotierung je 40 % für Frauen/Männer).<sup>128</sup>

Soweit Abgeordnete dieser Parteien über Listen in den Landtag einziehen, steigt die Anzahl der Parlamentarierinnen. Erhöhen sich hingegen die (Listen-)Mandate derjenigen Parteien oder Wählergemeinschaften, die keine paritätischen Satzungsregelungen kennen – CSU, Freie Wähler, AfD, aber auch FDP –, so sinkt der Anteil der Parlamentarierinnen im Landtag sofort. Denn auf den Listen dieser Parteien sind Kandidatinnen seit Jahren kaum zu finden. Die vorhandenen Statistiken und Untersuchungen zu Landtags- und Bundestagswahlen<sup>129</sup> zeigen, dass Kandidatinnen vor allem dort

---

<sup>127</sup> § 1 Abs. 1 Frauenstatut (Teil der Satzung von Bündnis 90/Die Grünen) lautet: „Alle Gremien von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind mindestens zur Hälfte mit Frauen zu besetzen; wobei den Frauen bei Listenwahlen bzw. Wahlvorschlägen die ungeraden Plätze vorbehalten sind (Mindestquotierung). Die Wahlverfahren sind so zu gestalten, dass getrennt nach Positionen für Frauen und Positionen für alle Bewerber\*innen (offene Plätze) gewählt wird. Reine Frauenlisten sind möglich.“

<sup>128</sup> Satzung der SPD – Landesverband Bayern – i.d.F.v. 24.4.2021, § 27 Abs. 1: „Für die Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag, zum Bayerischen Landtag und zu den Bezirkstagen wird die angemessene Vertretung von **Frauen und Männern** durch die **Aufstellung der Listen** gesichert. Die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten auf den **Listen erfolgt alternierend**: eine Frau, ein Mann, beginnend mit der Spitzenkandidatin oder dem Spitzenkandidaten. Dabei sind zunächst die Stimmkreis kandidatinnen und -kandidaten bzw. die Wahlkreis kandidatinnen und -kandidaten zu platzieren.“ Ergänzend regeln § 4 Abs. 1, Abs. 2 Organisationsstatut SPD 2022: „(1) Für die Aufstellung der Kandidaten und Kandidatinnen zu Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen gelten die Bestimmungen der Wahlgesetze und des Organisationsstatuts. **Um zu erreichen, dass Männer und Frauen zu mindestens je 40 % in den Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften vertreten sind**, werden auf allen Organisationsebenen satzungsmäßige Vorkehrungen getroffen; sind keine Vorkehrungen getroffen, gilt Abs. 2 entsprechend. (...).

(2) Für die Wahl zum Deutschen Bundestag wird die angemessene Vertretung von Frauen und Männern durch die Aufstellung der Landeslisten gesichert. **Die Aufstellung der Landeslisten erfolgt alternierend; eine Frau, ein Mann**, beginnend mit dem Spitzenkandidaten oder der Spitzenkandidatin.“

<sup>129</sup> Zu den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus 2011 und 2016 vgl. die Zahlen und Analysen von *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), BerlinPolitik im Forum Berlin, 1. Aufl. 2020, S. 10, Abb. 6 und Abb. 7, S. 23, 24; zur Entwicklung des Frauenanteils im Landtag von NRW seit 1947, vgl. LT-Drs. 17/7753, S. 7 und die Analyse von *Wiechmann*, Frauen in der Politik, in: von Miquel (Hrsg.), Geschlecht. Politik. Partizipation.

fehlen, wo parteiinterne Nominierungen ohne paritätische Steuerung durch Satzungsrecht erfolgen. Fehlende paritätische Vorgaben „mindern die Chancen von Frauen“ in Parlamente einzuziehen, „erheblich“.<sup>130</sup>

Werden Frauen aber nicht nominiert, so können sie am Wahltag vom Volk, das auf die interne Nominierung der Parteien keinen Einfluss hat, auch nicht gewählt werden.

### b) Fehlende paritätische Satzungsregelungen für Direktkandidaturen

Ein **besonderes Problem** für Kandidatinnen sind jedoch die **Direktkandidaturen** in den Stimmkreisen. Die Nominierungszahlen zeigen, dass Frauendirektkandidaturen 2018 in allen Parteien sehr selten waren. Ein Grund dafür sind die fehlenden paritätischen Vorgaben für Direktkandidaturen in den Parteisatzungen aller Parteien – auch im Frauenstatut von Bündnis 90/Die Grünen und in der Satzung der SPD/Bayern. Infolgedessen verringerten sich die Chancen von Frauen im Vergleich zu Männern in allen Parteien (Wählergemeinschaften) gravierend, in einem Stimmkreis nominiert zu werden.

Die SPD Bayern hat dieses Problem erkannt und inzwischen mit einer Satzungsregelung darauf reagiert. Seit 2021 regelt § 27 Abs. 2 immerhin eine an den Bezirksvorstand adressierte „Bemühenspflicht“, um in Bezug auf die Gesamtzahl der Direktbewerberinnen und Direktbewerber in den Stimmkreisen eines Wahlkreises für jedes Geschlecht mindestens je 40 % zu erreichen.<sup>131</sup>

### c) Finanzierung von Direktkandidaturen strukturell diskriminierend

Zudem sind **Direktkandidaturen für Frauen** mit einem **weiteren Problem** verbunden, das in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt ist. Direkt kandidierende Personen müssen faktisch zur **Finanzierung ihres Wahlkampfes** einen nicht unerheblichen **finanziellen Eigenbetrag** leisten. Dieser variiert zwar von Partei zu Partei und von Bundesland zu Bundesland, er beträgt aber regelmäßig mehrere Tausend Euro. Eine gängige Summe für Landtagswahlen in Flächenstaaten (Volksparteien) liegt bei 30.000 Euro aufwärts<sup>132</sup>, die mehr oder weniger offen formuliert von den Parteien vorausgesetzt wird. Von einem Nominierungsgremium der CSU in Bayern wurde sogar offen

---

NRW auf dem Weg zur Parität. Tagungsdokumentation. Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, 2020, S. 9ff.; zum Thüringer Landtag, vgl. *Der Landeswahlleiter Thüringens*, Dritte Bekanntmachung vom 30.8.2019, Wahl der Abgeordneten des 7. Thüringer Landtags am 27.10.2019, Zugelassene Landeslisten, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 36/2019, S. 1376 ff.; *ders.*, Wahlkreisbewerber zur Landtagswahl 2019, abrufbar unter <https://wahlen.thueringen.de/landtagswahlen/informationen/2019/Wahlkreisbewerber%20L19.pdf>; s. auch die Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2017, *Der Bundeswahlleiter*, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017, 2017/18, S. 10f., 12f., 14f., 16 und *Der Bundeswahlleiter*, Bundestagswahl 2021, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber, 2. Fassung v. 18.9.2021, S. 9, 13.

<sup>130</sup> *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), BerlinPolitik im Forum Berlin, 1. Aufl. 2020, S. 25.

<sup>131</sup> § 27 Abs. 2 lautet: „Solange unter der Gesamtzahl der Direktbewerberinnen und Direktbewerber in den Stimmkreisen eines Wahlkreises nicht jedes Geschlecht zu mindestens je 40% vertreten ist, bemüht sich der Bezirksvorstand zusammen mit den zuständigen Unterbezirks- und/oder Kreis- und Stadtverbandsvorständen im Falle des Ausscheidens amtierender Abgeordneter oder Bezirksräte, die sich nicht mehr bewerben, um Nachfolgekandidatinnen oder -kandidaten des unterrepräsentierten Geschlecht.“

<sup>132</sup> Dies ergab eine Nachfrage der Verfasserin bei verschiedenen Parteien und Abgeordneten.

der Einsatz von Eigenmitteln in Höhe von 100.000 Euro erwartet, wie einem Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 9.2.2019 zu entnehmen ist.<sup>133</sup>

Die ungeschriebene Voraussetzung „Eigenmitteleinsatz“ können Frauen generell seltener erfüllen als Männer, da sie im Vergleich zu diesen über weitaus geringere finanzielle Eigenmittel verfügen – schon aufgrund der seit Jahrzehnten bestehenden strukturellen und verfassungswidrigen Entgeltdiskriminierung von Frauen (Verstoß gegen Art. 168 Abs. 1 S. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 157 AEUV): Der verfassungs- und unionsrechtswidrige „Gender Pay Gap“ beträgt etwa 20 %.<sup>134</sup> Frauen verdienen also immer noch etwa 20 % weniger als Männer für die gleiche oder gleichwertige Tätigkeit (2020: 18,3 %) <sup>135</sup> – in Westdeutschland war das schon immer so, mangels Unrechtsbewusstsein in Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik, alle stark männlich geprägt, nur extremer.<sup>136</sup>

Die Nominierungschancen in der Praxis hängen offenbar auch von den finanziellen Mitteln potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten ab, als faktische Nominierungsvoraussetzung.<sup>137</sup> Die verbreitete faktische Nominierungsvoraussetzung „Eigenmitteleinsatz“ hält daher besonders Frauen – überproportional alleinerziehend, teilzeit- und prekär beschäftigt, im Übrigen unterbezahlt („Gap“) – von Kandidaturen ab und wirkt daher „mittelbar diskriminierend“.<sup>138</sup> Die CSU-Kandidatin, die bei ihrer Vorstellung von der Nominierungsversammlung mit dem erwarteten Eigenmittelbetrag von 100.000 Euro

---

<sup>133</sup> Instruktiv *Schnell*, Frauen im Landtag. Parität in Bayern – Ein Angriff auf die Demokratie?, Süddeutsche Zeitung v. 9.2.2019, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/paritaet-frauenquote-bayern-wahlrecht-1.4321961>.

<sup>134</sup> *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung zum Gender Pay Gap 2019, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20\\_097\\_621.html#fussnote-1-383726](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_097_621.html#fussnote-1-383726). Der Gender Pay Gap ist die Differenz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes (ohne Sonderzahlungen) der Frauen und Männer im Verhältnis zum Bruttostundenverdienst der Männer. Grundlage ist die Verdienstrukturhebung 2014, auf deren Grundlage die Fortberechnung des Gender Pay Gaps basiert. Beschäftigte in der Landwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung sowie in Betrieben mit bis zu zehn Beschäftigten werden nicht berücksichtigt. Am stärksten ist die Lohndiskriminierung von Frauen in Westdeutschland, vor allem in Baden-Württemberg (25 %, bis 2017: 27 %), gefolgt von Bayern (23 %) und Bremen (23 %); am geringsten ist sie in Brandenburg (3 %) und Sachsen-Anhalt (3 %), *Statistisches Bundesamt*, Unbereinigter Gender Pay Gap nach Bundesländern 2014-2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-02-bundeslaender-ab-2014.html>.

<sup>135</sup> *Eurostat*, Geschlechtsspezifische Verdienstgefälle, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\\_gr\\_gpgr2/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_gr_gpgr2/default/table?lang=de).

<sup>136</sup> Zu älteren Zahlen vgl. *Statistisches Bundesamt*, <https://www.destatis.de/>.

<sup>137</sup> Zur „Nominierungsrealität“ 2017 s. auch *Aman/Hoffmann/Medick/Mohammady/Müller/Stuff/Voß*, Damenabwahl, Der Spiegel 35/2017 v. 26.8.2017, S. 36ff.; *Clauß*, Hinter jedem Mann, Der Spiegel 14/2017 v. 1.4.2017, S. 44ff.

<sup>138</sup> Der für Art. 3 Abs. 2 GG relevante Begriff wird durch das Unionsrecht geprägt, vgl. die Definition in Art. 2 Abs. 1 b) der RL 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. EG L 204 S. 23: „mittelbare Diskriminierung“ eine Situation, in der dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen des einen Geschlechts in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechts benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“; vgl. auch v. Münch/Kunig-Boysen, 7. Aufl. 2021, GG Art. 3 Rn. 143ff.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 109.

konfrontiert wurde, war alleinerziehende Mutter zweier in Ausbildung befindlicher Kinder; sie zog ihre Kandidatur daraufhin zurück und kritisierte das Nominierungsverfahren als undemokratisch.

#### 4. Relevanz von statistischen Daten, Expertisen, Presse und Medien

Die statistischen Zahlen belegen, dass „Frauenkandidaturen“ gerade dort fehlen, wo parteiinterne Paritätsvorgaben fehlen. Denn dadurch verringern sich die Nominierungschancen von Frauen. Dies betrifft insbesondere Direktkandidaturen in Stimmkreisen. Hier fehlen interne paritätische Satzungsregelungen, zudem bestehen faktische Nominierungshürden finanzieller Art, die sich spezifisch auf Frauenkandidaturen negativ auswirken. Dies führt dazu, dass gerade in männerdominierten „traditionellen“ Parteien seit Jahren faktische Männerquoten von mehr als 80 %<sup>139</sup> die Kandidaturen bestimmen. Die statistischen Zahlen sprechen für parteiinterne Strukturen, die Kandidaten faktisch und strukturell bevorzugen, hingegen Kandidatinnen faktisch und strukturell benachteiligen.

Der Rückgriff auf statistische Belege, die sich auf eine konkrete Situation beziehen, ist in der Rechtswissenschaft anerkannt, um faktische (mittelbare) Benachteiligungen von Frauen (oder Männern) zu erkennen.<sup>140</sup> Anerkannt ist zudem, dass sich faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, insbesondere in den Bereichen zeigen, in denen Frauen deutlich unterrepräsentiert sind.<sup>141</sup> Dies trifft auf den Bayerischen Landtag ebenso zu wie auf die Bezirkstage und kommunalen Vertretungsorgane.

Bereits die vorhandenen **statistischen Zahlen** weisen deutlich auf die fehlende tatsächliche Chancengleichheit von Frauenkandidaturen in den meisten Parteien in Bayern hin. Ergänzend belegen zahlreiche **politikwissenschaftliche Untersuchungen** zur Nominierungspraxis und zu den Strukturen der Parteien<sup>142</sup> sowie zahlreiche **dokumentierte Beispiele parteiinterner Benachteiligungen von Politikerinnen** in

---

<sup>139</sup> Vgl. *Der Bundeswahlleiter*, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017, 2017/18, S. 18ff.

<sup>140</sup> Vgl. Epping/Hillgruber-Kischel, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 3 Rn. 187.

<sup>141</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 118; s. auch BVerwG, DVBl. 2003, 141.

<sup>142</sup> Vgl. z.B. die empirischen politikwissenschaftlichen Studien von *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier, Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, hrsg. v. d. Heinrich-Böll-Stiftung i.V.m. der Fachzeitschrift Alternative Kommunalpolitik, 2010; *Holtkamp/Schnittke/Wiechmann*, Die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz – Erklärungsansätze am Beispiel deutscher Großstädte, ZParl 2011, 35 ff.; *Jessica Fortin-Rittberger/Berthold Rittberger*, Nominating women for Europe: Exploring the role of political parties' recruitment procedures for European Parliament elections, *European Journal of Political Research* 54 (2015), 767 ff.; *Holtkamp/Garske/Wiechmann*, Die Wahl von Bürgermeister\_innen in Deutschland – Ursachen der Unterrepräsentanz von Frauen. *Gender*, Heft 1/2020, S. 127ff.; *Wiechmann*, Frauen in der Politik, in: von Miquel (Hrsg.): *Geschlecht.Politik.Partizipation*. Tagungsdokumentation. Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34., 2020, S. 9 ff.; *dies.*, Frauen in der Politik, Gleichstellung in der Praxis (GiP) 4/2019, S. 21ff.; *dies.*, 2019: Politische Repräsentanz von Frauen im Wandel? 2019, <http://www.regierungsforschung.de>; *dies.*, 100 Jahre Frauenwahlrecht: politische Repräsentanz und der Gender Gap in der Demokratie, *Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung* 43/2018, S. 22ff.; *dies.*, Politische Partizipation und Geschlecht: der Gender-Gap, *Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte* 10/2015, S. 33ff.; *Lukoschat/Schweers*, Frauen MACHT Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, *Berlin Expertisen* 2/2020, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin, 2020, [www.fes.de](http://www.fes.de); aufschlussreich *Höhne u.a./Institut für Parlamentarismusforschung*, *Durch das Nadelöhr der Demokratie*.

**Presse und Medien** strukturelle Benachteiligungen und Sexismus gegenüber Frauen, insbesondere bei parteiinternen Nominierungen.<sup>143</sup>

Sehr deutlich belegen die **politikwissenschaftlichen Expertisen**, dass sich die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten auf eingespielte parteiinterne, sich reproduzierende Netzwerkstrukturen zurückführen lässt, die die Kandidaturen von Männern begünstigen.<sup>144</sup> Dass darin parteiintern eine gewisse „Normalität“ gesehen wird, dürfte den Blick für eine kritische Selbstreflexion zudem verstellen.

---

Die Kandidatenaufstellung der CDU zur Bundestagswahl 2017, Studie Nr. 1, 2021; *Höhne*, Frauen in Parteien und Parlamenten, Innerparteiliche Hürden und Ansätze für Gleichstellungspolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte v. 11.9.2020 – „Derzeit werden vor allem diejenigen belohnt, die sich am besten in die innerparteilichen Machtstrukturen vor Ort einfügen“; *ders.*, Politik ist (k)ein Männergeschäft. Eine genderfokussierte Analyse der parteilichen Kandidierenden-Auswahl zu Bundestagswahlen, Argumente 369/2019, Heinrich-Böll-Stiftung, 2019, S. 7, 8, 21. Dass Frauen eher in Wahlkreisen aufgestellt werden, in denen ein Wahlerfolg aussichtslos erscheint, wurde bereits in älteren Studien festgestellt, vgl. *Höcker*, Frauen in der Politik. Eine soziologische Studie, 1987, S. 133; zum Thema (struktureller) Sexismus in Parteien *Lukoschat/Köcher*, Parteikulturen und die politische Teilhabe von Frauen, hrsg. von EAF, Kooperation mit Ild Allensbach, 2021- danach haben 40 % der Politikerinnen parteiübergreifend Sexismus erlebt, [www.eaf-berlin.de](http://www.eaf-berlin.de).

<sup>143</sup> Es finden sich zahlreiche Berichte in Presse und Medien, z.B.: Sehr aufschlussreich in Bezug auf die Nominierungspraxis der CSU bei Direktkandidaturen für LT-Wahlen *Lisa Schnell*, Frauen im Landtag. Parität in Bayern – ein Angriff auf die Demokratie?, Süddeutsche Zeitung v. 9.2.2019, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/paritaet-frauenquote-bayern-wahlrecht-1.4321961?print=true>; zum Sexismus einzelner Abg. des Bay. LT 2022 erhellend *Anna Dannecker/Petr Jerabek/BR24* v. 20.6.2022, Sexismus-Vorwürfe: Wirbel um CSU-Abgeordneten *Steiner*, der beim 8. Deutschen Produkt-Königinnentag in Traunstein ein Grußwort hielt und den Frauen "viel Erfolg" bei der Suche nach ihren Prinzen wünschte - und ihnen empfahl, "einfach im Bikini oder String" zu erscheinen, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/sexismus-vorwuerfe-wirbel-um-aeusserung-von-csu-abgeordnetem-klaus-steiner,T9lv4fz>; zum Sexismus im bay. LT 1986 instruktiv *Luitgart Koch/die tageszeitung* v. 19.12.1986, Sexismus im Bayerischen Landtag, S. 5 – Gelächter der CSU-Abg. beim Thema „Gewalt gegen Frauen“; zum parteiübergreifenden Sexismus in Bayern und bundesweit *Martin Zeyn/Bayerischer Rundfunk (BR)* v. 4.11.2021, Große Sexismus-Studie. Wieso es Frauen in der Politik immer noch schwerer haben (zur Studien von *Lukoschat/Schweers*, siehe Fn. 663), <https://www.br.de/kultur/grosse-sexismus-studie-frauen-in-der-politik-100.html>; zu den Hürden von Politikerinnen in Bayern deutlich *Ronja Dittrich/Beate Greindl/BR Fernsehen* v. 14.11.2018, Frauen in der Politik. Warum es immer weniger werden, mit aufschlussreichen Statements der LT-Abg. *Ute Eilnig-Hütting* (CSU), *Eva Gottstein* (Freie Wähler) und der Soziologin *Prof. Dr. Ute Gerhard*, <https://www.br.de/mediathek/video/frauen-in-der-politik-warum-es-immer-weniger-werden-av:5bec962cc67e8b001830a73e>; sehr aussagekräftig auch *Jacqueline Piwon/Rundfunk Berlin Brandenburg (RBB) Fernsehen/Team Upward* v. 6.11.2021, Sexismus: So frauenfeindlich ist die Politik, mit aufschlussreichen Statements der ehemal. FDP-Generalsekretärin und BT-Abg. *Linda Teuteberg*, die 2020 auf dem FDP-Parteitag vom FDP-Vorsitzenden/derzeitigem Bundesfinanzminister, *Christian Lindner*, sexistisch angegangen wurde, der Kommunalpolitikerin *Catharina Bockelmann* (SPD) und der ehemal. BT-Abg. *Bela Bach* (SPD), mit einem lehrreichen Rückblick auf den BT von 1983 und die BT-Abg. *Waltraud Schoppe* (Die Grünen), die den Sexismus der männlichen Abg. im BT kritisierte und dadurch bei den Adressaten Gelächter hervorrief, [https://www.rnd.de/politik/hat-der-bundestag-ein-sexismus-problem-3ZLOWIGHS3QTS6QFP33FXQXJ6E.html](https://www.ardmediathek.de/video/team-upward/sexismus-so-frauenfeindlich-ist-die-politik/rbb-fernsehen/Y3JpZDovL3JiYi1vbmxpbmUuZ-GUvdGVhbS11cHdhcmQvMjAyMS0xMS0wNiQwN-ToxMDowMF8xNjU3YzYwOC1kNTk2LTQ4MTctYTJNi0zZGU2ZmY1ODJhZTgvdGVhbV91cHdhcmRfMjAyMTEwMDZfc2V4aXNtdXNfc29fZnJhdWVvZmVpbmRsaWN0X2lzdF9kaWVfcG9saXRpaw; s. auch RedaktionsNetzwerk Deutschland v. 10.2.2022, „Wo hat die ihre Brüste gelassen?“: Parlamentarierinnen berichten von Sexismus im Bundestag, <a href=); *Torsten Körner*, Die Unbeugsamen, Dokumentarfilm über den Umgang mit Politikerinnen in der westdeutschen Politik von 1950 bis zur Wiedervereinigung 1990, <https://www.dieunbeugsamen-film.de>; *Rita Süßmuth*, Parität jetzt! Wieder die Ungleichheit von Frauen und Männern in der Politik. Eine Streitschrift, 2022.

<sup>144</sup> Vgl. auch *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020,856,859 mit Hinweis auf die grdlg. Untersuchung von *Holtkamp/Schnittke*, 2010 (siehe Fn. 118).

So ist bereits in einem Beschluss des **BVerfG** aus dem Jahr **2015** zur Zulässigkeit parteiinterner Satzungsregelungen für die paritätische Quotierung von Parteigremien von der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ die Rede – Bezugnehmend auf eine Formulierung des Kammergerichts Berlin aus dem Jahr 2014, die darauf schließen lässt, dass das Kammergericht Berlin die strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik als gegeben anerkennt; diese Formulierung wird vom BVerfG nicht kritisiert.<sup>145</sup>

Gleichwohl **bezweifelt** der **BayVerfGH** in der Entscheidung **2018** die **faktische, strukturelle Benachteiligung von Kandidatinnen**.<sup>146</sup> Danach soll ein Rückgriff „rein auf tatsächliche Verhältnisse – das aus den Wahlen resultierende Geschlechterverhältnis im Landtag und in kommunalen Vertretungskörperschaften – (...) unbehelflich“<sup>147</sup> sein.

Anders insoweit der Beschluss des **BVerfG 2020**, der auf die **tatsächlichen Verhältnisse** abstellt und die **statistischen Befunde** – in Bezug auf die Wahlvorschläge und Anzahl der Sitze der Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestages – als **Indizien** anerkennt, diese aber offenbar **nicht** als **ausreichend** erachtet.<sup>148</sup> So wird auf den Umstand hingewiesen, dass „Frauen im Vergleich zu ihrem Mitgliederanteil in den Parteien zum Teil überproportional auf Wahllisten und im Deutschen Bundestag vertreten“ seien<sup>149</sup>, ferner auf einen möglichen Zusammenhang mit „gesellschaftlichen Bedingungen (...), die eine strukturelle Benachteiligung von Frauen bei der Erstellung von Wahlvorschlägen zur Folge haben“.<sup>150</sup>

Dazu ist anzumerken: Die vermeintliche „Überproportionalität“ von Frauen „auf Wahllisten“ und nach der Wahl im Parlament, betrifft nur Kandidatinnen derjenigen Parteien, deren Satzungsrecht eine paritätische Nominierung der Wahlvorschlagslisten vorschreibt und dadurch für parteiinterne Chancengleichheit von Frauenkandidaturen im Nominierungsverfahren sorgt – so erklären sich die hohen Frauenanteile der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD im Bundestag und die besonders niedrigen der übrigen Parteien. Denn dort fehlen entsprechende Satzungsregelungen (s.o. A. II. 3.).<sup>151</sup> Daraus ergibt sich jedoch keine „Überproportionalität“ der Parlamentarie-

---

<sup>145</sup> BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris Rn. 8, 24, Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss v. 24.11.2014 – 4 W 55/14 –, BeckRS 2014, 119604.

<sup>146</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 85: „angeblich fehlende reale Chancengleichheit von Frauen als Kandidatinnen“.

<sup>147</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 102.

<sup>148</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 88f.

<sup>149</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 90 mit Hinweis auf *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14, 18f., die im Hinblick auf den niedrigeren Frauenanteil in Parteien keine strukturelle Benachteiligung von Frauen sehen, sondern eine Überrepräsentation von Frauen im Bundestag; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734, 1737 f. – als Replik auf *Meyer*, Verbieta das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245 ff., der a. A. ist und die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung von Parteien zur paritätischen Nominierung von Wahlvorschlagslisten klar bejaht, Arg. Art. 3 Abs. 2 GG.

<sup>150</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 89.

<sup>151</sup> Das übersehen *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14, 18f.; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734, 1737 f.

rinnen, die von einigen Literaturstimmen aus dem geringeren Frauenanteil der Parteien im Vergleich zu Männern hergeleitet wird.<sup>152</sup> Denn die Bezugsgröße der parlamentarischen Demokratie ist nicht der Männer- oder Frauenanteil in den verschiedenen Parteien, sondern das vom Parlament vertretene Volk – d.h. die Bürgerinnen und Bürger, die jeweils etwa zur Hälfte das Volk ausmachen (dazu näher unten D. VII. 4.).

Die „gesellschaftlichen Bedingungen“ verstärken parteiinterne strukturelle Benachteiligungen von Frauen bei der Erstellung von Wahlvorschlägen lediglich.

Aus dem Beschluss ergibt sich ferner, dass das BVerfG **Presseartikel**, die Diskriminierungsfälle dokumentieren, als **Indiz** akzeptiert.<sup>153</sup> Davon sind inzwischen zahlreiche erschienen, ergänzt durch **Medienberichte**, **Publikationen** Betroffener, **Filmdokumentationen** etc.<sup>154</sup> Hinzu kommen **politikwissenschaftliche Expertisen** zu den Parteistrukturen<sup>155</sup>. Auf diese Erkenntnisquellen wird zurückzugreifen sein – nicht zuletzt um die strukturelle Benachteiligung von Frauen bei Direktkandidaturen zu belegen, die sich auch aus der Wahlkampffinanzierung durch Eigenmittel ergibt (siehe oben) – in soweit fehlte es dem BVerfG an ausreichenden Belegen.<sup>156</sup>

Das BVerfG weist zudem auf „sonstige strukturelle Gegebenheiten“, die als „Ursache für die vergleichsweise größere Distanz von Frauen gegenüber der Mitgliedschaft in politischen Parteien und der Politik in ihrer institutionalisierten Form in Betracht kommen könnten“.<sup>157</sup> Beispielhaft genannt werden „Rekrutierungsmuster für politische Karrieren, die Organisation der Parteiarbeit, der dafür benötigte Zeitaufwand sowie fortbestehende familiäre Aufgabenverteilungen“, welche „zur faktischen Benachteiligung von Frauen bei der Erstellung von Wahlvorschlägen führen“.<sup>158</sup>

Allerdings stehen „sonstige strukturelle Gegebenheiten“ nicht in Kontrast zu der Annahme faktisch-struktureller Benachteiligungen von Politikerinnen, die durch interne Parteistrukturen verursacht werden. Zu diesen internen Parteistrukturen zählen gerade personelle Rekrutierungsmuster der Parteien, die sich in der Personalauswahl bei der Kandidatenaufstellung zeigen. Hier schlagen die Führungsebenen der Parteien den Delegierten der Nominierungsversammlungen regelmäßig bestimmte Personen zur Kandidatur vor, die von den Delegierten im Regelfall durch Wahl bestätigt, also nominiert werden. Die den Delegiertenversammlungen vorgeschlagenen Personen sind ganz überwiegend männliche Parteimitglieder, wie die statistischen Zahlen belegen. Nur in den Parteien, deren Satzungsrecht für Kandidatenlisten eine paritätische

---

<sup>152</sup> So *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14, 18f.; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734, 1737; *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß?, ZG 2019, 154, 161; kritisch zum Maßstab des Frauenanteils in den Parteien aber *Meyer*, NVwZ 2019, 1245, 1250; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 861.

<sup>153</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 90.

<sup>154</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 143.

<sup>155</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 142.

<sup>156</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 90.

<sup>157</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 91 mit Verweis auf Sondervotum Licht/Petermann zum ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, 1266, 1275f.

<sup>158</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 91.

Nominierung vorsieht, werden den Delegierten paritätische Kandidaturvorschläge zugeleitet, die von diesen durch Wahl bestätigt, also nominiert werden. Warum der Beschluss „*Rekrutierungsmuster für politische Karrieren*“, zu denen auch die personellen Rekrutierungsmuster bei der Kandidatenauswahl zählen, als „*sonstige strukturelle Gegebenheit*“ einordnet, ist nicht recht verständlich.

Dies gilt auch im Hinblick auf strukturelle Zugangshürden für Parteimitglieder mit Familienpflichten, die faktisch vor allem Frauen treffen. Sie ergeben sich aus der Organisation der Parteiarbeit (Zeitaufwand, abendliche Sitzungszeiten etc.). Diesbezüglich formulieren die Parteien die Rahmenbedingungen der institutionalisierten Parteitätigkeit; auf diese Weise werden strukturell-faktische Zugangshürden insbesondere für weibliche Parteimitglieder mit Kindern errichtet. Auch insoweit handelt es sich um faktisch-strukturelle Benachteiligungen von Frauen durch die Parteiorganisation, die regelmäßig auf männliche Lebensbiografien zugeschnitten ist. Auch insoweit spricht das BVerfG von „*sonstigen strukturellen Gegebenheiten*“, es handelt sich jedoch um etablierte Parteistrukturen, die faktisch insbesondere Frauen mit Kindern benachteiligen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten:

Die Zweifel des **BayVerfGH** (2018) an der strukturell-faktischen Benachteiligung von Frauen im Nominierungsverfahren der Parteien lassen sich ausräumen. Dafür bedarf es jedoch des **Einbezugs der Realität**, wie das **BVerfG** in dem Beschluss 2020 geklärt hat. Soweit das BVerfG über statistische Daten hinaus weiteren Darlegungsbedarf konstatiert, um eine strukturell-faktische Benachteiligung von Bewerberinnen in Nominierungsverfahren der Parteien bejahen zu können, kann auf die neben den statistischen Zahlen vorhandenen politikwissenschaftlichen Expertisen und dokumentierten Beispiele von Benachteiligungen und sexistischem Verhalten gegenüber Politikerinnen innerhalb der im Bundestag vertretenen Parteien verwiesen werden; dazu zählen auch die im Bayerischen Landtag vertretenen Parteien sowie die Wählergemeinschaft. Auf diese Erkenntnisgrundlage gestützt **spricht alles für die Annahme faktisch-struktureller Benachteiligungen von Frauenkandidaturen**.

Die infolgedessen fehlenden Parlamentarierinnen im Bayerischen Landtag prägen die Zusammensetzung und die Politik des Landtags seit 1946.

### III. Qualität politischer Entscheidungen

Die unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Relation hat zur Folge, dass der Landesgesetzgeber in Bayern seit 1946 im „Prototyp männlich“ ist. Das wirkt sich auf die *Qualität politischer Entscheidungen* aus.

Wie politikwissenschaftliche Untersuchungen belegen,<sup>159</sup> sind persönliche Erfahrungen, Präferenzen und Interessen der Personen, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind, prägend für ihre Entscheidungen (Gesetze). Handelt es sich überwie-

---

<sup>159</sup> Vgl. z.B. *Degele*, in: Thomas Schwinn (Hrsg.), *Differenzierung und Ungleichheit*, 2004, S. 371ff.; s. auch Entschließung des *Europäischen Parlaments* v. 13.3.2012 zu Frauen in politischen Entscheidungsprozessen – Qualität und Gleichstellung (2011/2295(INI)).

gend um Männer, liegt ihren Entscheidungen ein durch männliche Sozialisation geprägtes Vorverständnis zugrunde. Die Entscheidung wird folglich durch männlich geprägte Erfahrungen, Blickwinkel, Interessen und natürlich auch durch bestimmte Rollenerwartungen gegenüber Frauen und Männern bestimmt. Entscheidend ist also die unterschiedliche Sozialisation von Frauen und Männern, die zu unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Erfahrungen und unterschiedlichen Blickrichtungen führt.

Ist der Blick einseitig, kann dies dazu führen, dass sich z.B. Gesetze in unterschiedlicher Weise auf die beiden Bevölkerungshälften auswirken – nicht selten zum Nachteil von Frauen. Es ist kein Geheimnis, dass z.B. der Bundesgesetzgeber immer wieder gesetzliche Regelungen zu Lasten von Frauen trifft, die später wegen „mittelbarer Diskriminierung“ vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt werden. Zu nennen ist etwa die Entscheidung aus dem Jahr 2008 zum beamtenrechtlichen Versorgungsabschlag, der das Ruhegehalt von Teilzeitbeschäftigten nach dem Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) betraf.<sup>160</sup> Dem Gesetzgeber war tatsächlich entgangen, dass die betroffenen Teilzeitbeschäftigten fast ausschließlich Frauen waren.

Zu erinnern ist auch an den Streit über die Aufnahme des Straftatbestands der Vergewaltigung in der Ehe in das Strafgesetzbuch (StGB) 1997. Erst ein fraktionsübergreifender Zusammenschluss der Frauen im Bundestag setzte den Straftatbestand durch – gegen den Widerstand vieler Männer, die stattdessen die Ehe retten wollten, also eine Ehe, in der Ehefrauen ohne Strafe vergewaltigt werden durften.

Oder das prominenteste Beispiel, die anhaltende Entgeltdiskriminierung von Frauen: Frauen verdienen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit bekanntlich weniger als Männer, aktuell (2021) sind es 19 % in Westdeutschland und 6 % in Ostdeutschland – durchschnittlich 18 % „Gender Pay Gap“.<sup>161</sup> Untersuchungen zeigen, dass Frauen – bezogen auf das gesamte Berufsleben – sogar nur halb so viel wie Männer verdienen.<sup>162</sup> In Bayern liegt die Entgeltdiskriminierung von Frauen mit einer Lohnlücke von 21 % derzeit besonders hoch, 3 % über dem Bundesdurchschnitt. Es ist der dritthöchste „Gap“ im bundesdeutschen Vergleich.<sup>163</sup> Dabei findet sich in Art. 168 Abs. 1 S. 2 BayVerf, der Art. 118 Abs. 2 BV ergänzt<sup>164</sup>, das ausdrückliche Recht von Frauen und Männern, „für gleiche Arbeit den gleichen Lohn“ zu erhalten. Das Entgeltgleichheitsgrundrecht und -gebot ist zudem in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG fest verankert<sup>165</sup>, ferner seit 1957 europarechtlich in Art. 157 AEUV

---

<sup>160</sup> BVerfGE 121, 241ff.

<sup>161</sup> *Statistisches Bundesamt*, Verdienste und Verdienstunterschiede, Unbereinigter Gender Pay Gap nach Gebietsstand ab 1995, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-01-gebietsstand.html>.

<sup>162</sup> So das Ergebnis einer aktuellen Bertelsmannstudie, vgl. *N.N.*, Gehaltsunterschied zu Männern: Frauen verdienen im Leben halb so viel, Tagesschau.de v. 17.3.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/gehaltsluecke-maenner-frauen-103.html>.

<sup>163</sup> *Bayerisches Landesamt für Statistik*, Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern liegt in Bayern letztes Jahr durchschnittlich bei 21 Prozent, PM 61/2022/35/N, <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2022/pm061/index.html>.

<sup>164</sup> *Meder/Brechmann-Schmidt am Busch*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 168 Rn. 7.

<sup>165</sup> *Von Mangoldt*, Bonner Grundgesetz, 1953, Art. 3, S. 53 mit Verweis auf die Protokolle im Ausschuss für Grundsatzfragen und im Hauptausschuss.

(Art. 119 EWG, Art. 141 EGV). Als unionsrechtlicher „Grundsatz“ und Grundrecht<sup>166</sup> muss es unmittelbar in jedem Arbeitsverhältnis in Deutschland Anwendung finden.<sup>167</sup> Das Gegenteil ist der Fall. Gegen das Recht von Frauen auf Entgeltgleichheit wird in Bayern seit 1946 verstoßen, auch der Freistaat ist daher in der Pflicht, diesen verfassungswidrigen Zustand zu ändern – zumal auf Bundesebene ein wirksames Gesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit von Frauen seit 1949 fehlt. Das AGG enthält dazu keine Regelungen. Den ersten Regelungsversuch machte der Bundesgesetzgeber tatsächlich 2017 mit dem „Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern“ – ein untauglicher Papiertiger. Schon der Titel macht klar: Es geht nicht um die Herstellung von Entgeltgleichheit.<sup>168</sup> Es fehlt an allem, was dazu nötig wäre: ein breiter Anwendungsbereich, der auch kleine Unternehmen einbezieht, echte Entgelttransparenz und die Möglichkeit der Verbandsklage, um die einzelne Frau vom Prozessrisiko zu entlasten. Die Kosten der verfassungs- und unionsrechtswidrigen Entgeltdiskriminierung von Frauen und der pflichtwidrig verweigerten wirksamen Gesetzgebung zur Änderung dieses verfassungswidrigen Zustands, trägt allein die weibliche Bevölkerung – gerade in Bayern und gerade im Alter. Denn aus dem „Gender Pay Gap“ resultiert im Rentenalter der „Gender Pension Gap“ von gut 50 Prozent.<sup>169</sup> Die Altersarmut von Frauen ist überall in Deutschland auf dem Vormarsch, auch in Bayern.

Betrachtet man nur die Landesebene, finden sich weitere Beispiele - ein bekanntes sind die fehlenden „Frauenhäuser“. Ihre chronische Unterfinanzierung und der zu geringe Wohnungsbestand für die große Zahl schutzsuchender Frauen und Kinder in Bayern sind ein offenes Geheimnis. Die Brisanz wurde in der Corona-Krise angesichts des Anstiegs häuslicher Gewalt besonders deutlich. Zu wenige und zudem staatlich unterfinanzierte Frauenhäuser können Frauen und Kindern keinen ausreichenden Schutz vor männlicher Gewalt bieten - seit Jahren ein Dauerthema in Bayern.<sup>170</sup> Dies erstaunt, angesichts der staatlichen Schutzpflicht und des staatlichen Schutzauftrags, das „leibliche Wohl“ aller Einwohnerinnen und Einwohner Bayerns sowie deren Leben

---

<sup>166</sup> vgl. Meyer/Hölscheidt-Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 23 Rn. 22.

<sup>167</sup> Vgl. zur unmittelbaren Diskriminierung bereits EuGH, Urt. v. 8.4.1976, Rs. 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, Rn. 40 – Defrenne/SABENA und etwas später ausgeweitet für alle Arten von Diskriminierung EuGH, Urt. v. 31.3.1981, Rs. 96/80, ECLI:EU:C:1981:80 Rn. 17 – Jenkins/Kingsgate. Die Unmittelbare Wirkung von Art. 157 AEUV ist ständige Rechtsprechung des EuGH und wird in der Literatur nicht mehr bezweifelt, Callies/Ruffert-Krebber, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 157 AEUV Rn. 5.

<sup>168</sup> Gesetz zur Förderung der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern (Entgelttransparenzgesetz – EntgTranspG) v. 30.6.2017, BGBl. I, S. 1981.

<sup>169</sup> Bönke/Glaubitz u.a./BertelsmannStiftung, Wer gewinnt – wer verliert. Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen, 2020, S. 4ff.; 2012 waren es fast 60 % (59,6 %), Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMFSFJ), Gender Pension Gap, 2012, S. 12.

<sup>170</sup> N.N., FDP: Bayern hinkt bei Schutz von Frauen hinterher, Die Welt vom 11.7.2022, <https://www.welt.de/regionales/bayern/article239845799/FDP-Bayern-hinkt-bei-Schutz-von-Frauen-hinterher.html>; Mittler, Gewalt gegen Frauen. Wenn Schutz am Geld scheitert, Süddeutsche Zeitung v. 22.11.2019, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-frauenhaeuser-gewalt-gegen-frauen-1.4692851>; Hofer, Frauenhäuser in Bayern brauchen mehr Unterstützung, Bayerische Staatszeitung v. 17.8.2015 <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/frauenhaeuser-in-bayern-brauchen-mehr-unterstuetzung.html#topPosition> (5.8.2022).

und körperliche Unversehrtheit zu sichern, Art. 99 BayVerf und Art. 2 Abs. 2 GG. Dennoch werden Sicherheit und „leibliches Wohl“ zahlreicher schutzbedürftiger Einwohnerinnen und ihrer Kinder seit Jahren in Bayern nicht gewährleistet, staatliche Schutzpflicht und Schutzauftrag missachtet. Die Kosten dieser Missachtung tragen allein die schutzlosen Frauen und ihre Kinder – von seelischer und körperlicher Misshandlung, Vergewaltigung bis zum Verlust des Lebens („Femizid“).

Hier zeigt sich deutlich: In der Politik dominiert seit Jahrzehnten ein „männlicher Blick“. *Dr. Heiner Geißler*, Jurist und ehemaliger Generalsekretär der CDU, kritisierte dies schon 1980 sehr klar:

*„(...) die Benachteiligungen der Frauen (...) sind das Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert.“<sup>171</sup>*

Zustimmend Prof. *Dr. Jutta Limbach*, ehemalige Präsidentin des BVerfG 2016: *„Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.“<sup>172</sup>*

Erst „gleichberechtigte“, also gleichmäßig mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern besetzte Parlamente, werden Politik und Gesetzgebung ändern – und den tradierten „männlichen Blick“ durch einen „gleichberechtigten Blick“ ersetzen.

#### **IV. Bedeutung des Wahlrechts**

Die o.g. Zahlen und Umstände der Nominierungspraxis sprechen dafür, dass das im Landeswahlgesetz in Verbindung mit der Landeswahlordnung geregelte Wahlrecht in Bayern parteiinterne Nominierungsverfahren zu Lasten von Kandidatinnen *ermöglicht* und *begünstigt*. Dadurch werden „Frauenkandidaturen“ strukturell erschwert und verhindert. Das geltende Wahlrecht strukturiert insoweit das Ergebnis vor.

Es ist durchaus bekannt, dass sich das jeweilige Wahlrecht auf „Frauenkandidaturen“ in besonderer Weise auswirken kann. Schon auf der Staatsrechtslehrtagung 1931 hob *Heinrich Pohl* den Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht und den „Aussichten von Frauenkandidaturen“ hervor.<sup>173</sup>

In ihrem Vortrag vom 12. Januar 2019 im Landtag von Baden-Württemberg wies *Doris König*, Professorin an der Bucerius Law School in Hamburg und Vizepräsidentin des BVerfG, im Hinblick auf den sehr geringen Frauenanteil von 24,5 % im Landtag von Baden-Württemberg – der höchste jemals dort erreichte –, ebenfalls auf die Bedeutung des Wahlrechts<sup>174</sup> für die (fehlende) Chancengleichheit von Frauenkandidaturen hin<sup>175</sup>:

---

<sup>171</sup> *Deutscher Frauenrat*, Mehr Frauen in die Parlamente, Sonderheft 4, 1980, S. 19.

<sup>172</sup> *Limbach*, Wahre Hyänen, 2016, S. 89.

<sup>173</sup> *Pohl*, Die Reform des Wahlrechts, VVDStRL 7 (1932), 132, 136.

<sup>174</sup> Bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg kommen keine Kandidatenlisten zum Einsatz, es geht nur um Direktmandate, für die ganz überwiegend Männer nominiert werden.

<sup>175</sup> *König*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, djbZ 2019, 53ff.

*„Dies ist maßgeblich auf die besondere Ausgestaltung des Wahlrechts zurückzuführen. Leider ist es (...) bisher nicht gelungen, das Wahlrecht in einer Weise zu ändern, die Frauen (...) bessere Chancen auf ein Mandat eröffnet.“<sup>176</sup>*

Sie betonte:

*„(...) das geltende Wahlrecht ermöglicht trotz seiner geschlechtsneutralen Formulierung und der Beachtung einer streng formalen Gleichheit parteiinterne Nominierungsverfahren, die Frauen ausbremsen und ihre Kandidaturen verhindern oder zumindest erschweren. Damit fehlt es im Hinblick auf die passive Wahlgleichheit an der tatsächlichen Chancengleichheit von Kandidatinnen. Dies hat sich auch in Baden-Württemberg gezeigt.“<sup>177</sup>*

Angesprochen wird hier die *faktisch fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen*, die erfahrene Politikerinnen und Politikern schon seit Jahren offen kritisieren.

So erklärte z.B. der FDP-/SPD-Politiker<sup>178</sup> und EU-Kommissar a.D. *Günther Verheugen* bereits 1980: *„(...) das krasse Missverhältnis zwischen männlicher und weiblicher Repräsentanz in den Parlamenten ist ja nicht das Ergebnis einer entsprechenden Wahlentscheidung, sondern es kommt daher, dass Frauen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern bereits diskriminiert sind. Dies und die daraus resultierenden Folgen widersprechen dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit.“<sup>179</sup>*

Die Juristin und SPD-Politikerin *Dr. Elisabeth Selbert* (1896–1986) formulierte es ein Jahr später, 1981, ebenfalls deutlich: *„Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.“<sup>180</sup>*

Prof. Dr. *Jutta Limbach*, erste und bislang einzige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts sowie SPD-Politikerin (1934-2016), hielt dazu 2016 fest: *„Frauen haben in der Politik immer noch Startnachteile. (...) Die Wirklichkeit der Politik ist nach wie vor männlich geprägt.“<sup>181</sup>*

Prof. Dr. *Rita Süßmuth*, CDU-Politikerin, Ministerin und Bundestagspräsidentin a.D., bestätigt diesen Befund auch für die Gegenwart in einem Spiegel-Interview vom März 2020, in dem sie auf das o.g. Zitat von Elisabeth Selbert Bezug nimmt und erklärt:<sup>182</sup>

*„Diese Chancenungleichheit hätte längst beseitigt werden müssen. (...) Die [männlichen] Machtstrukturen (...) sind auch heute noch da. Ich habe es so erlebt, dass die*

---

<sup>176</sup> *König*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, *djbZ* 2019, 53, 56.

<sup>177</sup> *König*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, *djbZ* 2019, 53, 56.

<sup>178</sup> *Günther Verheugen* war bis zum Bruch der sozialliberalen Koalition 1982 in der FDP, danach in der SPD aktiv.

<sup>179</sup> *Deutscher Frauenrat*, Mehr Frauen in die Parlamente, Sonderheft 4, 1980, S. 15f.

<sup>180</sup> 1981 lag der Frauenanteil im Bundestag bei 8,5%, ähnlich wie nach der Wahl 1919.

<sup>181</sup> *Limbach*, Wahre Hyänen, 2016, S. 89.

<sup>182</sup> *Süßmuth*, Der Spiegel v. 8.3.2020, „Die Männer denken noch immer, sie verstünden mehr von der Politik“, im Interview mit Milena Hassenkamp, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rita-suessmuth-ueber-cdu-vorsitz-die-maenner-denken-noch-immer-sie-verstuenden-mehr-von-der-politik-a-3e30a898-eb15-4a45-b6e3-82168627b8b2>.

meisten Fragen seit jeher einseitig männlich dominiert waren (...). Wenn Frauen so lange aus der Politik ausgegrenzt werden, wie es in Deutschland der Fall ist, dann darf man sich nicht wundern, dass sich Frauen abwenden (...).“

Inzwischen liegen zahlreiche Berichte von Politikerinnen vor, die maskuline Machtstrukturen in den Parteien und die fehlende Chancenungleichheit von Politikerinnen dokumentieren.<sup>183</sup>

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik in Deutschland ist heute allgemein bekannt und wird sogar von der UN in Hinblick auf die Parlamente in Deutschland als korrekturbedürftiger Missstand kritisiert.<sup>184</sup> Dabei rückt der Zusammenhang zwischen dem geltenden Wahlrecht und den „Aussichten von Frauenkandidaturen“ (s.o. Pohl, 1931) immer stärker in den Vordergrund.

In der Politikwissenschaft, einer „Nachbarwissenschaft“ der Rechtswissenschaft, die sich eingehend mit dem Wahlrecht befasst, hat sich bereits die Einsicht eingestellt:

*„Das Wahlrecht strukturiert das Ergebnis vor und wird mittlerweile zunehmend als Bremse für die Frauenrepräsentanz identifiziert, denn es begünstigt die stagnierende politische Repräsentanz von Frauen. Die Wählerschaft hat keinen Einfluss auf die von den Parteien vorgenommenen Nominierungen von Kandidat\*innen (...).“<sup>185</sup>*

---

<sup>183</sup> Siehe dazu die Nachweise in Fn. 143.

<sup>184</sup> Vgl. *König*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, *djbZ* 2019, 53, 56; *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, *djbZ* 2019, 58; *Meyer*, Verbieht das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, *NVwZ* 2019, 1245ff.; *von Achenbach*, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – VfG Bbg 9/19, S. 13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S. 15 ff.; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5; *Laskowski*, Stellungnahme: Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen - Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs.17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S. 1 f.; LT NRW Drs. 17/7753, S. 1; LT Brandenburg Drs. 6/8210, S. 28; *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019; wohl auch *Wapler*, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Analysen & Argumente Nr. 369, September 2019, S. 4; deutlich *UN-Frauenrechtskommission*, CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para 32: Danach ist die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten Ausdruck ihrer strukturellen Diskriminierung, die im aktuellen Staatenberichtsverfahren im Hinblick auf die Parlamente in Deutschland vom CEDAW Committee ausdrücklich kritisiert wird; s. auch *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier – Einfluss der Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, 2010, S. 117f.; *Helene Weber Kolleg*, Parität in der Politik. Die Rolle des Wahlrechts und der Parteien, <https://www.frauen-macht-politik.de/paritaet-in-der-politik/rolle-des-wahlrechts-und-der-parteien/>; *Kletzing*, Ohne Wandel der politischen Kultur keine Parität – ohne Paritätsgesetz kein Wandel der politischen Kultur, in: von Miquel (Hrsg.), *Geschlecht. Politik. Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität*. Tagungsdokumentation. Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, 2020, S. 20 ff.; zur „Nominierungsrealität“ vor der Bundestagswahl 2017 s. *Aman/Hoffmann/Medick/Mohammady/Müller/Stuff/Voß*, Damenabwahl, *Der Spiegel* 35/2017 v. 26.8.2017, S. 36ff.; *Clauß*, Hinter jedem Mann, *Der Spiegel* 14/2017 v. 1.4.2017, S. 44 ff.

<sup>185</sup> So *Wiechmann*, Frauen in der Politik, in: von Miquel (Hrsg.), *Geschlecht. Politik. Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität*. Tagungsdokumentation. Studien Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 34, 2020, S. 16; s. auch *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier – Einfluss

Der Zusammenhang zwischen der faktisch fehlenden Chancengleichheit von Frauenkandidaturen, den Nominierungsverfahren der Parteien und dem Wahlrecht ist offensichtlich.

## **B. Wahlvorschlagsregelungen im bayerischen Wahlrecht**

Das bayerische Wahlrecht ist verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich geregelt.

### **I. Landtagswahlen**

Die zentralen verfassungsrechtlichen Regelungen für die Wahl des Landtags findet sich in Art. 13 und Art. 14 BayVerf,<sup>186</sup> die einfachgesetzlichen Regelungen im LWG.<sup>187</sup> Der Landtag besteht aus 180 Abgeordneten, Art. 13 Abs. 1 BayVerf, Art. 21 Abs. 1 S. 1 LWG. Durch Überhang- und Ausgleichmandate kann sich die Zahl der Abgeordneten erhöhen, Art. 14 Abs. 1 S. 6 BayVerf.

#### **1. Wahlrecht**

Nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVerf erfolgt die Landtagswahl in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht durch alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Wahlkreisen und Stimmkreisen. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 BayVerf bilden die sieben Regierungsbezirke je einen selbständigen Wahlkreis mit einzelnen Stimmkreisen - grundsätzlich Landkreise und kreisfreie Gemeinden, Art. 14 Abs. 1 S. 3 bis 5 BayVerf. Die Aufteilung der 180 Abgeordnetenmandate gem. Art. 13 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 S. 6 BayVerf auf die Wahlkreise erfolgt proportional zur Wohnbevölkerung. Den Regierungsbezirken/Wahlkreisen ist – je nach Größe - eine unterschiedliche Zahl an Mandaten zugeordnet, Art. 21 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LWG.

In den insgesamt 91 Stimmkreisen, die den Wahlkreisen - je nach Größe – in unterschiedlicher Anzahl zugeordnet sind, wählen die Wählerinnen und Wähler mit der Erststimme jeweils eine Stimmkreisabgeordnete oder einen Stimmkreisabgeordneten mit relativer Mehrheit direkt in den Landtag, Art. 21 Abs. 3, Art. 43 LWG. Die übrigen 89 Abgeordneten werden mit der Zweitstimme der Wählerinnen und Wähler aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge der Parteien und Wählergruppen gewählt, Art. 21 Abs. 4 LWG. Die Zweitstimme wird – anders als bei der Bundestagswahl – grundsätzlich nicht einer Wahlvorschlagsliste einer bestimmten Partei – Wahlkreisliste - gegeben, sondern einer bestimmten, dort gelisteten Wahlkreisbewerberin oder einem Wahlkreisbewerber, Art. 38 LWG. Es handelt sich um eine „begrenzt offene“ bzw. „bewegliche Liste“, also keine – wie bei der Bundestagswahl - unveränderbare „starre Liste“. Wird anstelle einer bestimmten Bewerberin oder eines bestimmten

---

der Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, 2010, S. 117f.; *Bieber*, Frauen in der Politik, 2013, S. 115ff; zustimmend auch *Epping/Hillgruber-Huster/Rux*, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 20 Rn. 79.

<sup>186</sup> *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 1.

<sup>187</sup> Landeswahlgesetz (LWG) i.d.F.d.B.v. 5.7.2002, GVBl. S. 277, 620, BayRS 111-1-I, zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.5.2022, GVBl. S. 218.

Bewerbers lediglich eine bestimmte Partei oder Wählergruppe angekreuzt oder werden mehrere Kandidatinnen oder Kandidaten innerhalb einer Liste angekreuzt, so kommt die Stimme bzw. kommen die Stimmen der jeweiligen Wahlkreisliste zugute, Art. 40 Abs. 2 LWG.<sup>188</sup>

Für die Verteilung der Sitze im Landtag auf die – nicht an der 5 %-Hürde gem. Art. 14 Abs. 4 BayVerf gescheiterten – Parteien und Wählergruppen werden gesondert für jeden Wahlkreis die dort für die Direktkandidatinnen und -kandidaten in den Stimmkreisen abgegebenen Stimmen sowie die für die Wahlkreisbewerberinnen und -bewerber auf den Listen (und ggf. für die Wahlkreisliste einer Partei/Wählergruppe) abgegebenen Stimmen zusammengezählt. Die verhältnismäßige Vergabe der auf den betroffenen Wahlkreis entfallenden Sitze auf die verschiedenen Parteien und Wählergruppen insgesamt erfolgt aufgrund der jeweiligen Gesamtstimmenzahlen nach dem Sitzzuteilungsverfahren Hare/Niemeyer, Art. 42 Abs. 1, Abs. 2 LWG. Die Direktmandate, die von einer Partei oder Wählergruppe in den Stimmkreisen erlangt wurden, bleiben im Regelfall erhalten, so dass Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen können, die zu einer höheren Abgeordnetenzahl führen, Art. 44 Abs. 2 LWG, Art. 14 Abs. 1 S. 6 BayVerf. Ausnahmsweise aber werden Direktmandate und Listenmandate dann nicht zugeteilt, wenn die betreffende Partei oder Wählergruppe landesweit nicht mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat, Art. 14 Abs. 4 BayVerf. Im Übrigen erfolgt die interne Verteilung der Mandate, die über die Direktmandate hinaus gewonnenen wurden - die Listenmandate (Wahlkreisliste) -, an die Bewerberinnen und Bewerber einer Partei oder Wählergruppe aufgrund der Anzahl der Erst- und Zweitstimmen, die die jeweiligen Bewerberinnen und Bewerber am Wahltag erhalten haben. Die Reihenfolge ihrer Listung auf den jeweiligen Wahlkreislisten ist hingegen nicht maßgeblich, Art. 45 Abs. 1 LWG.<sup>189</sup>

## **2. Wahlvorschlagsrecht**

Da nur Personen, die aufgrund gültiger Wahlvorschläge zur Wahl stehen, von den Wählerinnen und Wählern am Wahltag gewählt werden können, kommt dem im LWG geregelten Wahlvorschlagsrecht eine zentrale Bedeutung für das gesamte Wahlverfahren zu („Kernstück für das Bürgerrecht auf aktive Teilnahme an der Wahl“).<sup>190</sup> Wahlvorschläge können gem. Art. 23 LWG nur von politischen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen eingereicht werden. Sie sind für die Wahlkreise aufzustellen, Art. 26 Abs. 1 S. 1 LWG. Jeder Wahlkreisvorschlag fasst die jeweiligen Bewerbungen für die Wahl in den Stimmkreisen (Stimmkreisbewerberinnen und Stimmkreisbewerber, Direktkandidaturen) und für die Wahl aus der Wahlkreisliste (Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber, Listenkandidatur) zusammen. Der Vorschlag darf nicht mehr Bewerbungen enthalten, als Abgeordnete in dem Wahlkreis zu wählen

---

<sup>188</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 7.

<sup>189</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 8.

<sup>190</sup> Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz, und Landeswahlordnung Bayern, 18. Aufl. 2013, Erl. Art. 23 Rn. 2.

sind, Art. 27 Abs. 1 Nr. 2 LWG. Dabei muss für mindestens einen Stimmkreis eine sich bewerbende Person benannt werden, Art. 27 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 LWG.<sup>191</sup>

Für den Landtag kandidieren darf nur, wen eine parteinterne bzw. wahlgruppeninterne Mitgliederversammlung oder eine besondere oder allgemeine Vertreterversammlung zuvor nominiert hat, Art. 29 Abs. 1 LWG, Art. 28 Abs. 1 LWG. Die Nominierung der Stimmkreisbewerberinnen und -bewerber erfolgt auf der Stimmkreisebene, Art. 28 Abs. 1 LWG. Die Aufstellung der Wahlkreisliste einer Partei oder Wählergruppe erfolgt auf der Wahlkreisebene, Art. 29 Abs. 1 bis Abs. 3 LWG. Die Nominierung erfolgt durch Wahl in geheimer Abstimmung, alle stimmberechtigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung sind auch vorschlagsberechtigt, Art. 28 Abs. 2, Art. 29 Abs. 5 LWG. Das Nähere über das Verfahren für die Wahl der Stimmkreisbewerberinnen und -bewerber sowie der Wahlkreisbewerberinnen und -bewerber und der Aufstellung der Wahlkreisliste regeln die Parteien und Wählergruppen durch ihre Satzung, Art. 28 Abs. 4 Satz 1, Art. 29 Abs. 5 LWG.

Die Aufstellung der *Stimmkreiskandidaturen* erfolgt gem. Art. 28 Abs. 4 S. 1 LWG i.V.m. dem Satzungsrecht der Parteien und Wählergruppen. Als Stimmkreisbewerberin oder -bewerber ist gem. Art. 28 Abs. 4 S. 3 LWG ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der von der Versammlung abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat; ggf. muss eine Stichwahl stattfinden, Art. 28 Abs. 4 S. 3 bis 5 LWG.

Die Wahlkreisliste wird i.V.m. dem Satzungsrecht einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt, Art. 29 Abs. 1, Abs. 5 LWG. *Wahlkreiskandidaturen* werden in den Versammlungen auf Wahlkreisebene nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl aufgestellt. Die Kandidierenden sind in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmen gewählt, Art. 29 Abs. 2 S. 2 LWG. Die Wahlkreisversammlung kann die Reihenfolge der Personen auf der Wahlkreisliste bestimmen. Wird keine Reihenfolge festgelegt, werden die Personen in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt, Art. 29 Abs. 3 LWG.<sup>192</sup>

Rechtliche „Qualitätskriterien“, die eine bestimmte Qualifikation der Personen voraussetzen, die in einem Stimmkreis oder in einem Wahlkreis kandidieren dürfen, bestehen nicht; die parteiinternen Kriterien sind unklar und intransparent.

### **3. Satzungsrecht**

Parteiinternes Satzungsrecht bestimmter Parteien – Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke – ermöglicht bislang nur eine paritätische Nominierung von Wahlvorschlagslisten im Rahmen der Wahlkreiskandidaturen.

Satzungsrecht für die paritätische Nominierung von Direktkandidatinnen und Direktkandidaten in den Stimmkreisen kennt keine Partei. Eine erste, vorsichtige Regelung zu „paritätischen Direktkandidaturen“ findet sich nun aber in der Satzung der SPD Bayern (s.o. D.). Angesichts der besonderen Gefährdung von „Frauendirektkandidaturen“

---

<sup>191</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 9.

<sup>192</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 10.

durch strukturelle tatsächliche Diskriminierung, wirken sich fehlende paritätische Satzungsregelungen gerade hier negativ aus (s.o. A. 3. c.). Der Hinweis auf das Satzungsrecht in § Art. 28 Abs. 4 S. 1 LWG läuft insoweit ins Leere.

## II. Bezirkswahlen

Die Bezirkstagsmitglieder – „Bezirksrätinnen, Bezirksräte“ - werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht gewählt, Art. 1 Abs. 1 BezWG. Die Bezirkswahlen verlaufen nach den gleichen Grundsätzen wie die Landtagswahlen. Die Wahl der Bezirkstage findet alle fünf Jahre gleichzeitig mit der Wahl des Landtags statt, Art. 1 Abs. 1 und 2 BezWG. Die Bezirkswahl findet gem. Art. 2 BezWG in den (sieben) Regierungsbezirken, den „Wahlkreisen“, statt. Die „Stimmkreise“ für die Landtagswahlen gelten auch für die Bezirkswahlen, Art. 2 BezWG. Die Anzahl der zu wählenden Bezirkstagsmitglieder entspricht der Anzahl der auf den Bezirk treffenden Landtagsabgeordneten nach dem LWG, Art. 3 Abs. 1 BezWG, Art. 23 Abs. 2 BezO. Wie bei den Landtagswahlen kandidieren in den Stimmkreisen des jeweiligen Regierungsbezirks Personen direkt. Sie werden mit der Erststimme im Fall relativer Stimmenmehrheit als Bezirksrat oder Bezirksrätin direkt in den Bezirkstag gewählt. Die übrigen Bezirkstagsmitglieder werden per Zweitstimme aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge der Parteien und Wählergruppen gewählt, Art. 3 Abs. 2 BezWG. Die Zweitstimmenvergabe erfolgt wie bei der Landtagswahl nicht über „starre Listen“, sondern über „begrenzt offene“ bzw. „bewegliche Listen“.<sup>193</sup>

Die Zahl der von den Bewerberinnen und Bewerbern errungenen Gesamtstimmen bildet die Grundlage dafür, wie viele Sitze die einzelnen Parteien und Wählergruppen im Bezirkstag nach dem Sitzzuteilungsverfahren erhalten. Hier kann es zu Überhang- und Ausgleichsmandaten kommen. Welchen Kandidatinnen und Kandidaten die über die Liste zustehenden Bezirkstagsitze zugeteilt werden, richtet sich auch hier nicht nach der Reihenfolge auf der Wahlvorschlagsliste der Partei oder Wählergruppe, sondern danach, wie viele Erst- und Zweitstimmen die kandidierenden Personen jeweils erhalten haben, Art. 4 Abs. 1 Nr. 5, Nr. 6 BezWG.<sup>194</sup>

Für die Aufstellung der Wahlvorschläge der Parteien und Wählergruppen finden gem. Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG die Regelungen des LWG Anwendung. Die Aufstellung der Personen, die direkt kandidieren, erfolgt durch die Partei oder Wählergruppen für die einzelnen Stimmkreise in Versammlungen auf der Stimmkreisebene. Die Aufstellung der Wahlkreiskandidaturen einer Partei oder Wählergruppe sowie die Bestimmung der Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten auf der Wahlkreisliste erfolgt in Versammlungen auf Wahlkreisebene.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 11.

<sup>194</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 11.

<sup>195</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 12.

### III. Gemeinderats- und Kreisratswahlen

Nach Art. 12 Abs. 1 BayVerf finden die in Art. 14 BayVerf genannten Grundsätze für die Landtagswahlen auch auf die Wahlen in Gemeinden und Gemeindeverbänden (Landkreise) Anwendung.

Für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte erfolgt die Aufstellung der jeweiligen Bewerberinnen und Bewerber in Wahlvorschlagslisten nach Art. 29 Abs. 1 GLKrWG durch eine Partei oder Wählergruppe in Aufstellungsversammlungen der Mitglieder oder Delegierten für den jeweiligen gesamten Wahlkreis (Gemeinde oder Landkreis). Die Kandidatenwahl muss auch hier in geheimer Abstimmung erfolgen. Jede teilnahmeberechtigte und anwesende Person ist vorschlagsberechtigt, Art. 29 Abs. 3 GLKrWG.<sup>196</sup>

#### C. Konzeption eines künftigen paritätischen Wahlgesetzes

Künftige Paritätsregelungen könnten sich an den rechtspolitischen Vorschlägen orientieren, die in Deutschland bislang diskutiert und in die Landtage der Bundesländer eingebracht wurden. Auch ein Blick auf wirksame Paritätsgesetze der EU-Nachbarstaaten Frankreich oder Spanien könnte hilfreich sein.

Aber auch die in der Bundestags-Wahlrechtsreformkommission diskutierten Vorschläge könnten zielführend sein.

#### I. Bislang diskutierte Vorschläge

Im Vordergrund standen bislang Wahlvorschlagslisten und die gesetzliche Verpflichtung der Parteien, auf den Listen hälftig und alternierend Kandidatinnen und Kandidaten zu nominieren. Für Personen des „dritten Geschlechts“ war regelmäßig eine Öffnungsklausel vorgesehen, um diesen Personen die Möglichkeit einer Kandidatur zu geben, ohne sich einem der anderen beiden Geschlechter („Frau“, „Mann“) zuordnen zu müssen. Diese Normen orientierten sich an den seit 2001 in **Frankreich** geltenden gesetzlichen Parité-Regelungen für Listenkandidaturen. Dort besteht für politische Parteien die gesetzliche Pflicht zu einer paritätischen Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten (Regionalwahlen, Kommunalwahlen, Europawahlen). Nicht paritätisch besetzte Listen werden nicht zur Wahl zugelassen; diese Sanktion sichert die Anwendung der Parité-Normen durch die politischen Parteien und die Steuerungskraft des Gesetzes.<sup>197</sup>

Das französische Wahlrecht könnte auch als Modell für die paritätische Nominierung von Direktkandidaturen in den Stimmkreisen in Betracht kommen.

Hier bietet sich eine Regelung an, die sich an der „Binom“-Regelung für Departementwahlen orientiert. Departementräte („Kreistag“) werden durch Direktmandate besetzt (Mehrheitswahl; zwei Wahlgänge). Seit 2015 dürfen nur noch Duos in Wahlkreisen

---

<sup>196</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 82.

<sup>197</sup> Näher zu den Paritätsregelungen des französischen Wahlrechts *Laskowski*, Stellungnahme v. 11.5.2022, BT-Kommissionsdrucksache 20(13)07 – Thema: Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag –, S. 12ff.; s. auch *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 863.

kandidieren, bestehend aus einer Frau und einem Mann („Binom“). Politische Parteien müssen demnach Duos („Team“) nominieren, Einzelkandidaturen sind nicht mehr vorgesehen. Auch die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Kandidatenduos müssen des jeweils gleichen Geschlechts sein. Die Wahlberechtigten wählen ein Duo mit einer Stimme. Das Duo mit den meisten Stimmen zieht – uU nach einer Stichwahl im zweiten Wahlgang – in den Departementrat ein. Die gesetzliche Einführung der Duos war verbunden mit einer Vergrößerung aller Wahlkreise, um eine Verdopplung der Direktmandate zu vermeiden.

Der französische Gesetzgeber gibt für die Wahl der Nationalversammlung (Direktmandate) seit 2001 ebenfalls eine paritätische Nominierung der 577 Einzel-Wahlkreise vor (Abweichungsmarge 2 %), regelt jedoch nur finanzielle Sanktionen für Verstöße (Kürzung der Wahlkampfkostenerstattung); diese Regelungen wirkten erst nach zwei gesetzlichen Sanktionsverschärfungen.

Paritätische Regulierung für Direktkandidaturen zur Wahl des bayerischen Landtags könnte in den – zuvor neu zugeschnittenen und vergrößerten – Stimmkreisen die Kandidatur von „Duos“ vorschreiben, also die gemeinsame Kandidatur einer Kandidatin und eines Kandidaten; allerdings müsste für das „dritte Geschlecht“ auch hier eine Öffnungsklausel vorgesehen sein. In Betracht käme eine Regelung, wonach als Duo nur entweder *eine Frau und ein Mann* kandidieren dürften oder *eine Frau und eine Person des „dritten Geschlechts“* oder *ein Mann und eine Person des „dritten Geschlechts“*. Andere Duotypen wären in den Stimmkreisen von der Wahl ausgeschlossen, sie dürften nicht zur Wahl zugelassen werden. Daran müsste sich die Nominierung durch die Gremien der Parteien und Wählergemeinschaften ausrichten. Auch die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Kandidierenden müssten des jeweils gleichen Geschlechts sein.

Die Wahlberechtigten könnten das nominierte Duo entweder mit einer Stimme als „Team“ einer Partei/Wählergemeinschaft wählen oder aber mit zwei Stimmen – jeweils eine Stimme für einen Bewerber nach Wahl und eine Stimme für eine Bewerberin nach Wahl; auch die Abgabe nur einer Stimme für einen Bewerber nach Wahl oder eine Bewerberin nach Wahl wäre möglich. Den Wahlkreis gewonnen hätte dann die Bewerberin mit den meisten Stimmen sowie der Bewerber mit den meisten Stimmen, beide können unterschiedlichen Parteien angehören.

Aber auch das in *Spanien* geltende paritätische Wahlrecht, das sich jedoch nur auf Wahlvorschlagslisten bezieht, könnte als Modell für gesetzliche Vorgaben für Listenkandidaturen in Betracht kommen (dazu bereits oben A. I. 9.) – z.B. für die Wahlkreislisten bei Landtagswahlen.

Die in *Deutschland* in die Landesparlamente eingebrachten Paritätsgesetze folgten meist dem französischen Wahlrecht.<sup>198</sup> In *Bayern* brachte im Januar 2019 die Fraktion

---

<sup>198</sup> In den Bayerischen Landtag brachte 2019 die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf für ein paritätisches Wahlrecht ein, LT-Drs. 18/206; einen anderen Entwurf brachte die SPD-Fraktion ein, LT-Drs. 18/51.

Bündnis 90/Die Grünen einen umfassenden Paritäts-Gesetzesentwurf in den Landtag ein;<sup>199</sup> einen anderen Entwurf brachte die SPD-Fraktion ein.<sup>200</sup>

## II. Wahlrechtsreformkommission Deutscher Bundestag

Neue Impulse sendet zudem die Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages. Ihre Aufgabe besteht nach § 55 BWahlG i.V.m. dem konkretisierenden Einsetzungsbeschluss des Bundestages<sup>201</sup> nicht nur darin, sich „auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen (zu) befassen, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern“. Ihre ausdrückliche Aufgabe ist es auch, angesichts des „deutlich unter 50 Prozent“ liegenden Frauenanteils unter den Abgeordneten des Bundestages „verfassungskonforme Vorschläge (zu) erarbeiten, wie eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erreicht werden kann. Hierzu soll sie Möglichkeiten etwa bei der Kandidatenaufstellung und der Kandidatenauswahl prüfen.“<sup>202</sup>

### 1. Zweit- bzw. hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung

Im Vordergrund der Diskussion steht inzwischen ein Reformvorschlag zur Begrenzung der Bundestagsmandate auf 598 (§ 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG), der ein völlig neues Zuteilungsverfahren für Mandate vorsieht, um Überhangmandate und daran anknüpfende Ausgleichsmandate auszuschließen. Sie sind die Ursache für den Anstieg der Abgeordnetenzahl im Deutschen Bundestag. Der Vorschlag geht zurück auf die „Ampel-Obleute“ der Kommission.<sup>203</sup> Die Eckpunkte dieses Reformvorschlags, der an dem Verhältniswahlrecht mit Elementen der Mehrheitswahl festhält, aber eine grundlegende Neuerung in Bezug auf die Zuteilung der Mandate enthält, wurden am 7.7.2022 mehr-

---

<sup>199</sup> Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Wahlrecht, LT-Drs. 18/206 vom 29.1.2019.

<sup>200</sup> LT-Drs. 18/51.

<sup>201</sup> Dem Beschluss lag der Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 15.3.2022, BT-Drs. 20/1023, zugrunde.

<sup>202</sup> BT-Drs. 20/1023, S. 2 dort II.2.a. und b.; vgl. auch *Deutscher Bundestag*, Ausschüsse. Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/kommission-wahlrecht](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht). Siehe auch die Stellungnahmen der Sachverständigen zum paritätischen Wahlrecht: *Laskowski*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag v. 12.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)07, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899550/14ec6670a0e60984b4df5991a6938bc0/K-Drs-007-Laskowski-Leitfragen-Paritaet-data.pdf>; *Möllers/von Achenbach*, Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze v. 9.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)03, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899542/f62b307dae268e0b561bfd693c29faa/K-Drs-003-Papier-zur-Parita-t-Mo-llers-Achenbach-data.pdf>; *Wawzyniak*, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 12.5.2022, Thema Parität v. 9.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)04 <https://www.bundestag.de/resource/blob/899544/295479cb0b36700c4cd628a6ab8b099a/K-Drs-004-H-Wawzyniak-Stellungnahme-Paritaet-data.pdf>;

*Ferner*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern v. 10.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)06, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899548/8baa29b8595ff03eae45a00183b0311/K-Drs-006-Stellungnahme-Ferner-Paritaet-data.pdf>.

<sup>203</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag*, Dokumente. Vorschlag der Ampel-Obleute auf dem Prüfstand, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-pa-wahlrechtsreform-892500>.

heitlich von der Reformkommission in Hinblick auf den Zwischenbericht beschlossen.<sup>204</sup> Da sich diese neue Mandats-Zuteilungsregel auch als Vorlage für eine neue paritätische Mandats-Zuteilung eignet, soll das Reformmodell der Ampel im Folgenden kurz skizziert werden.

Kern des Reformmodells und entscheidende Neuerung ist die Bindung der Direktmandate (Erststimme, Wahlkreis) an das Zweitstimmenergebnis einer Partei – sofern sie nicht an der 5%-Hürde gescheitert ist – und die „Zweitstimmendeckung“. Danach werden einer Partei in einem Bundesland nur noch so viele Mandate zugeteilt, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung). Fehlt die Zweitstimmendeckung, wird ein Direktmandat trotz relativer Mehrheit der Erststimmen in einem Wahlkreis nicht zugeteilt. Erringt also eine Partei in einem Land mehr Direktmandate als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen, werden die überzähligen Direktmandate mit dem geringsten Erststimmenergebnis gekappt.<sup>205</sup> An sich „gewonnene“ Direktmandate ziehen dann nicht in den Bundestag ein. Die Zuteilung eines Direktmandats ist also nicht nur abhängig von der Anzahl der in einem Wahlkreis erlangten Erststimmen (relative Mehrheit), sondern auch von den erlangten Zweitstimmen der jeweiligen Partei. Dieser Reformvorschlag geht über eine bloße Detailnovelle des Wahlrechts hinaus. Er führt zu einem neuen Konzept des Verhältniswahlrechts mit Elementen der Mehrheitswahl, zu einem „systemischen Neuanfang“.<sup>206</sup>

Das Reformmodell ist zwar in der Kommission umstritten, die Mehrheit hält es aber für verfassungskonform.<sup>207</sup> Einigkeit besteht jedoch hinsichtlich des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers<sup>208</sup> und des verfassungsrechtlich legitimen Ziels, das mit dem Reformvorschlag verfolgt wird – die Verkleinerung des Bundestages zur „Sicherung der Funktionsfähigkeit (...) der Volksvertretung“<sup>209</sup>; ab einer gewissen Größe gilt

---

<sup>204</sup> Komm.-Drs. 20(31)029Neu, Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit – Eckpunkte, Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/903330/498c43d8485fc6bf2511dc54d232d77e/K-Drs-029-Eckpunkte-zum-Zwischenbericht-data.pdf>; *Deutscher Bundestag*, Dokumente, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-wahlrecht-895898>.

<sup>205</sup> Am 7.7.2022 wurden von der Reformkommission die Eckpunkte für den Zwischenbericht beschlossen, die das Zuteilungsmodell der Zweitstimmendeckung enthalten, vgl. Komm.-Drs. 20(31)029Neu, Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit – Eckpunkte, Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/903330/498c43d8485fc6bf2511dc54d232d77e/K-Drs-029-Eckpunkte-zum-Zwischenbericht-data.pdf>; *Deutscher Bundestag*, Dokumente, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-wahlrecht-895898>.

<sup>206</sup> So Bartsch zutreffend, vgl. *Deutscher Bundestag*, Dokumente. Vorschlag der Ampel-Obleute auf dem Prüfstand, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-pa-wahlrechtsreform-892500>.

<sup>207</sup> Vgl. Bundestag, Dokumente, Zwei Konträre Modelle zur Verkleinerung des Bundestages v. 23.6.2022, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw25-pa-wahlrecht-bt-verkleinern-895884>.

<sup>208</sup> BVerfGE 95, 335, 349f.; 131, 316, 335f.

<sup>209</sup> BVerfGE 135, 259 Rn. 53 – „Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“.

die Arbeitsfähigkeit des Bundestages als gefährdet.<sup>210</sup> Dabei nimmt der Reformvorschlag in zulässiger Weise Bezug auf „neue Entwicklungen“ und „veränderte Umstände“ der politischen Realität.<sup>211</sup> Im Übrigen muss die Reform kollidierendes Verfassungsrecht zu einem Ausgleich bringen.<sup>212</sup> Nur insoweit bestehen in der Reformkommission unterschiedliche verfassungsrechtliche Auffassungen.

Am 27.1.2023 wurde der *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, BT-Drs. 20/5370, in erster Lesung im Bundestag diskutiert. Danach werden künftig nur noch diejenigen per Erststimme (neu: „Wahlkreisstimme“) gewählten Direktmandate zugeteilt, die durch die Zweitstimme (neu: „Hauptstimme“) abgedeckt sind – „hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung“.

Nach hier vertretener Auffassung ist der Gesetzentwurf verfassungskonform.

## 2. Paritätsabhängige Mandatzuteilung

Die „hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung“ - bzw. in Bayern die „5%-abhängige Mandatzuteilung“ gem. Art. 14 Abs. 4 BayVerf (s.u. C. II. 3.) - , ließe sich systemisch verbinden mit einer „paritätsabhängigen Mandatzuteilung“. Der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages liegt bereits ein Vorschlag für eine Ergänzung (Eckpunkte) des Entwurfs BT-Drs. 20/5370 vor.<sup>213</sup>

Dem Gesetzgeber steht auch insoweit ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.<sup>214</sup> Das mit den neuen paritätischen Zuteilungsregeln verfolgte Ziel der Verwirklichung der Chancengleichheit von Kandidatinnen und der gleichberechtigten demokratischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, ist verfassungsrechtlich legitimiert – es findet sich ausdrücklich in Art. 3 Abs. 2 GG normiert (näher unten).

Die paritätsabhängige Mandatzuteilung würde in zulässiger Weise auf „neue Entwicklungen“ und „veränderte Umstände“ bzw. auf eine veränderte Betrachtung der politischen Realität reagieren.<sup>215</sup> Im Übrigen müsste das paritätische Zuteilungsmodell ggf. kollidierendes Verfassungsrecht zu einem Ausgleich bringen.<sup>216</sup> Das BVerfG hat in dem Senatsbeschluss vom 15.12.2020 bereits deutlich gemacht, dass im Rahmen einer paritätischen Regulierung folgende Rechtspositionen einem angemessenen Ausgleich

---

<sup>210</sup> Zur „Verkleinerung des Bundestages als legitimer Zweck“ *Möllers/Kokott/Vogt*, Die Eventualstimme als legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1f, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

<sup>211</sup> Vgl. BVerfGE 120, 82; 105, 107; s. auch *Möllers/Kokott/Vogt*, Die Eventualstimme als legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1., <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>

<sup>212</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

<sup>213</sup> *Laskowski/Ferner*, Komm.-Drs. 20(31)061 vom 30.1.2023.

<sup>214</sup> BVerfGE 95, 335, 349f.; 131, 316, 335f.

<sup>215</sup> Vgl. BVerfGE 120, 82, 105, 107; s. auch *Möllers/Kokott/Vogt*, Die Eventualstimme als legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1f, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

<sup>216</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

zugeführt werden müssten: Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und Art. 21 GG. Den Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG erachtet das BVerfG als gleichrangig und gleichwertig mit den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 GG und den Parteienrechten in Art. 21 Abs. 1 GG (s.o. A. I. 5.). Ein solcher Ausgleich würde einer paritätischen Mandatzuteilungsregel, die auf direkte gesetzliche Nominierungspflichten politischer Parteien verzichtet, auf Bundes- und Landesebene nicht entgegenstehen (s.u. D).

Wird wie bisher an *Direktmandaten* in Form von Einzelmandaten festgehalten – also keine „Duos“ (s.o. C. I.) –, wäre eine gesetzliche Zuteilungsregelung erforderlich, die die Direktmandate mit den Listenmandaten „paritätisch verrechnet“. Dazu müsste zunächst die Zahl der zuteilungsfähigen Direktmandate einer Partei ermittelt werden, sodann deren Frauen-/Männeranteil. Anschließend erfolgt die paritätische Zuteilung der Direktmandate: Eine direkte Zuteilung der Sitze findet nur insoweit statt, als der Unterschied zwischen Männern und Frauen nicht größer ist als 1; diverse Personen werden dabei nicht mitgezählt. Verbleibende Direktmandate werden *der Liste zugeordnet* und *über die Liste* paritätisch zugeteilt.<sup>217</sup>

Die paritätische Zuteilung der *Listenmandate (Wahlvorschlagslisten)* erfordert eine Regelung, die eine hälftig-alternierende Zuteilung der *Listenmandate* einer Parteien (Wählergemeinschaft) vorschreibt, so dass immer abwechselnd einer gelisteten Frau, danach einem gelisteten Mann (oder in umgekehrter Reihenfolge) ein Sitz im Parlament zugeteilt wird. Die alternierende Zuteilung wird unterbrochen durch eine diverse Person, anschließend fortgesetzt. Die paritätische Listenmandatzuteilung müsste mit einer Frau beginnen, wenn die *direkt zugeteilten Mandate* mehr Männer als Frauen umfassen; die paritätische Listenzuteilung würde mit einem Mann beginnen, wenn mehr Frauen als Männer *direkt zugeteilt* wurden. Die paritätische Zuteilung von Listenmandaten *endet*, wenn sie nicht mehr möglich ist, weil keine Frau oder kein Mann mehr auf der Liste zu finden ist (Liste erschöpft); ist die Liste erschöpft, werden diverse Personen im Rahmen von u.U. noch zuteilungsfähigen Mandaten dennoch berücksichtigt.<sup>218</sup>

Am Ende darf die Anzahl der einer Partei insgesamt zugeteilten Mandate für Männer und Frauen einen Unterschied von max. 1 ergeben; es ist daher zulässig, wenn im Ergebnis ein „Frauenmandat“ oder ein „Männermandat“ mehr zugeteilt wird.

Auf die Länge der Liste (Anzahl der Nominierten) und die Auswahl der konkret nominierten Personen auf der Liste und in den Wahlkreisen haben allein die Parteien im Rahmen der parteiinternen Nominierung Einfluss; auf gesetzliche paritätische Nominierungsvorgaben für Parteien wird verzichtet, die Mandatzuteilungsregeln beziehen sich nicht auf die parteiinterne Nominierung und Wahl der sich bewerbenden Personen. Die „Parteienfreiheit“ i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG wird nicht, allenfalls mittelbar berührt.

---

<sup>217</sup> Vgl. *Laskowski/Ferner*, Komm.-Drs. 20(31)061, S. 4 ff.

<sup>218</sup> Vgl. *Laskowski/Ferner*, Komm.-Drs. 20(31)061, S. 4 ff.

Letztlich führt die neue paritätische Mandatszuteilungsregel zu einer nahezu paritätischen Besetzung des Deutschen Bundestages, im Einklang mit § 55 Satz 3 BWahlG und dem europäischen Demokratieverständnis, mit dem das deutsche Demokratieverständnis nicht kollidiert.

### 3. Paritätsabhängige Mandatszuteilung bei Landtagswahlen

Das Reformmodell der paritätischen Mandatszuteilung lässt sich z.B. auf die *Landtagswahlen in Bayern* übertragen.

Das „verfassungsrechtlich legitime Ziel“ findet sich ausdrücklich geregelt in dem staatlichen Auftrag zur Förderung und Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen (und Männern) in Art. 118 Abs. 2 S. 1, S. 2 BayVerf – nach der Rspr. des BayVerfGH enthält Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf ein „verbindliches Staatsziel“ zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern<sup>219</sup> - und in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG (s.o. A. I. 4.; näher unten). Art. 118 Abs. 2 BayVerf entspricht seit 1998 der Regelung des Art. 3 Abs. 2 GG und enthält die Verpflichtung des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung.<sup>220</sup> Im Übrigen gilt Art. 3 Abs. 2 GG gem. Art. 142 GG neben Art. 118 Abs. 2 GG<sup>221</sup> und bindet die Staatsgewalt direkt bundesweit, Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG – für Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG hat das BVerfG (1. Senat) bereits 1953 dessen „unmittelbare Anwendung“ insb. durch die Gerichtsbarkeit klargestellt<sup>222</sup>; „Bundes- und Landesgesetzgeber“, so das BVerfG 1953, werden „unter dem Grundgesetz tätig“, insoweit handelt es sich um ein „Staatsgrundgesetz“.<sup>223</sup>

Das paritätische Zuteilungsmodell wäre mit u.U. kollidierendem Verfassungsrecht zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.<sup>224</sup> Aus dem Senatsbeschluss des BVerfG vom 15.12.2020 ergibt sich, dass im Rahmen einer paritätischen Regulierung Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und Art. 21 GG in ein angemessenes Verhältnis zueinander zu bringen sind. Dieser Maßstab gilt aus o.g. Gründen materiell-rechtlich i.V.m. der BayVerf – Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 21, Art. 28 Abs. 1 GG – auch für die Beurteilung von Landesgesetzen; die Paritäts-Judikate des BVerfG haben die Paritäts-Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte ausdrücklich einbezogen (s.o. A. II.). Ein gebotener angemessener Ausgleich der Verfassungsgüter würde einer paritätischen Mandatszuteilung, die auf direkte gesetzliche Nominierungspflichten politischer Parteien verzichtet, auf Landesebene nicht entgegenstehen.

---

<sup>219</sup> BayVerfGHE 52, 79, 87; Meder/Brechmann-Schmidt am Busch, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 118 Rn. 95.

<sup>220</sup> Meder/Brechmann-Schmidt am Busch, Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 118 Rn. 78, 81.

<sup>221</sup> Klarstellend auch Meder/Brechmann-Schmidt am Busch, Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 118 Rn. 81.

<sup>222</sup> BVerfGE 3, 225, 231, 239.

<sup>223</sup> BVerfGE 3, 225, 230, 231. Laut BayVerfGH sind die Normen des GG „mittelbar“ als Prüfungsmaßstab von Bedeutung, da die BayVerf mit höherrangigem Bundesrecht – also dem GG – vereinbar sein muss, BayVerfGH, Entscheid. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, NVwZ-RR 2018, 457, 463 Rn. 97.

<sup>224</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

Erforderlich wäre eine gesetzliche Regelung für die paritätsabhängige Mandatszuteilung für Wahlvorschlagslisten in den Wahlkreisen und für Direktkandidaturen in den Stimmkreisen, entweder im LWG oder direkt in der BayVerf. Art. 14 BayVerf regelt in den Absätzen 1 bis 4 die grundlegende Ausgestaltung des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ i.S.v. Art. 14 Abs. 1 BayVerf für die Wahlen zum Landtag, Absatz 5 enthält einen Gesetzgebungsauftrag zur Ausgestaltung des Wahlrechts. Angesichts der grundlegenden wahlrechtlichen Vorgaben in Art. 14 BayVerf und der dort bereits enthaltenen Mandatszuteilungsregelung in Art. 14 Abs. 4 BayVerf, liegt dessen Ergänzung um eine weitere, paritätische Mandatszuteilungsregelung nicht fern<sup>225</sup>:

Art. 14 Abs. 1 BayVerf enthält eine Grundentscheidung für ein Verhältniswahlrecht, das mit der personenbezogenen Mehrheitswahl in den Stimmkreisen gleichrangig gekoppelt ist.<sup>226</sup> Die Regelung einer paritätischen Mandatszuteilung betrifft eine wahlrechtliche Grundentscheidung und könnte an die in Art. 14 Abs. 4 BayVerf normierte Mandatszuteilungsregelung („5 % Sperrklausel“) anknüpfen. Danach werden Listenmandate und Direktmandate nur dann zugeteilt, wenn eine Partei oder Wählergruppe landesweit mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erlangt hat. Auch eine im Stimmkreis direkt mit relativer Mehrheit gewählte Person zieht daher nicht in den Landtag ein, wenn ihre Partei oder Wählergruppe an der 5%-Hürde gescheitert ist.<sup>227</sup> – insoweit unterscheidet sich die 5%-Mandatszuteilungsregelung in Art. 14 Abs. 4 BayVerf und Art. 43 Abs. 2 S. 1 LWG von der 5%-Klausel in § 6 Abs. 3 BWahlG. Als gewählt gilt in einem solchen Fall gem. Art. 43 Abs. 2 S. 2 LWG „der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmenzahl“. Diese Regelungen sind Teil des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ i.S.v. Art. 4 Abs. 1 BayVerf, die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform betrachtet werden<sup>228</sup>, zumal die Sitzzuteilungsregelung sich nicht auf die Aufstellung (Nominierung) und Wahl der Bewerberinnen und Bewerber bezieht.<sup>229</sup>

Die bayerische Mandatszuteilungsregelung begrenzt zwar die Erfolgswertgleichheit der Stimmen und beeinträchtigt damit den in Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVerf normierten Wahlrechtsgrundsatz der gleichen Wahl. Da die Sperrklausel aber verfassungsrechtlich durch Art. 14 Abs. 4 BayVerf angeordnet wird, wird darin eine verfassungsimmanente Ausgestaltung des Wahlsystems gesehen, die keiner Rechtfertigung bedarf. Denn die Wahlrechtsgleichheit könne sich nur in den Grenzen des verfassungsmäßig

---

<sup>225</sup> Verfassungsänderungen erfordern eine Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder des Landtags, Art. 75 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf.

<sup>226</sup> Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 28.

<sup>227</sup> Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 31.

<sup>228</sup> VerfGHE 39, 75, 81; ebenso Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 95 m.w.N.

<sup>229</sup> Vgl. VerfGHE 3, 115, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 93

anerkannten Wahlsystems entfalten.<sup>230</sup> Allerdings ist sie auch mit höherrangigem Verfassungsrecht (Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 75 Abs. 1 S. 2, Art. 118 Abs. 1 BayVerf) und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar.<sup>231</sup>

Eine paritätische Mandatzuteilungsregelung (beispielhaft dazu der Vorschlag o. C. II. 2.) in Art. 14 Abs. 4 BayVerf wäre ebenfalls als nicht rechtfertigungsbedürftige verfassungsimmanente Ausgestaltung des Wahlsystems zu betrachten. Im Übrigen aber wäre sie auch mit der BayVerf und dem GG zu vereinbaren (s.o. C. II. 2.; s.u. D.).

Zusätzliche landesgesetzliche Regelungen mit konkreten paritätischen Nominierungspflichten der Parteien und Wählergemeinschaften wären hingegen nicht erforderlich.

Eine Änderung des bislang geltenden Wahlrechts für Landtagswahlen wäre ebenfalls nicht erforderlich.

#### **4. Paritätsabhängige Mandatzuteilung bei Bezirkstagswahlen**

Da die Bezirkstagswahlen nach den gleichen Grundsätzen ablaufen wie die Landtagswahlen, ist das Modell der paritätsabhängigen Mandatzuteilung auf die Bezirkstagswahlen entsprechend übertragbar. Da die Bezirkstagswahlen – anders als die Landtagswahlen - nicht verfassungsrechtlich, sondern nur einfachgesetzlich ausgestaltet sind, wäre eine Ergänzung des BezWG um eine paritätische Zuteilungsregelung erforderlich.

#### **D. Zulässigkeit von Paritätsregelungen**

Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von paritätischen Wahlregelungen im Bayerischen Wahlrecht bestehen keine Bedenken. Paritätsregelungen zielen darauf ab, das Recht auf Chancengleich der Kandidatinnen, das Demokratiegebot und das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe durchzusetzen. Dies sind verfassungsrechtlich legitimierte Ziele (D.IV.). Eingriffe in das aktive und passive Wahlrecht sind mit paritätischen Wahlregelungen nicht verbunden (D.V.). Auch das Demokratieprinzip steht Paritätsregelungen nicht entgegen (D.VI.). Ferner liegt wegen des Gebots der demokratischen inneren Ordnung lediglich eine Ausgestaltung der Parteifreiheit vor (D.VII.). Im Übrigen wären Eingriffe in das aktive und passive Wahlrecht sowie in die Parteifreiheit auch gerechtfertigt, da paritätische Regelungen mit der Durchsetzung des Rechts auf Chancengleich der Kandidatinnen, des Demokratiegebots und des Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe verfassungsrechtlich legitimierte Ziele verfolgen und sich diese im Rahmen der Abwägung gegenüber dem aktiven und passiven Wahlrecht sowie der Parteifreiheit durchsetzen (D.VIII.).

#### **I. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz für die Landeswahlgesetze folgt aus Art. 70 GG.

---

<sup>230</sup> BayVerfGHE 39, 75, 80; *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 30.

<sup>231</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2007, 13 ff.; *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 30; s. auch BVerfGE 34, 81, 98ff.; 95, 408, 419f., 421f. – 5%-Sperrklausel mit GG vereinbar.

## 1. Regelungsauftrag

Art. 14 Abs. 5 BayVerf enthält die Regelungskompetenz und den Regelungsauftrag des Landesgesetzgebers zur Ausgestaltung und Konkretisierung der Rahmenvorgaben des Art. 14 BayVerf für die *Wahl zum Landtag*.<sup>232</sup> Der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 5 BayVerf bezieht sich zunächst auf die in Art. 14 Abs. 1 BayVerf enthaltenen Wahlrechtsgrundsätze, die das Landeswahlgesetz „*nicht ändern, aber doch konkretisieren und ergänzen*“ darf.<sup>233</sup> Der Regelungsauftrag geht nach der Rspr. des BayVerfGH aber über die in Art. 14 Abs. 1 BayVerf festgelegten Wahlrechtsgrundsätze hinaus. Er umfasst „*alle mit der zeitgerechten und ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl zusammenhängenden Fragen, einschließlich des Wahlverfahrens*“.<sup>234</sup> Der Gesetzgeber ist zudem „*ermächtigt und beauftragt, die Grundgedanken der Verfassung durch Erlass ergänzender Bestimmungen weiter zu entwickeln*“.<sup>235</sup>

Die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 14 Abs. 1 BayVerf beziehen die Wahlvorbereitung mit ein. Gerade die Aufstellung von Bewerberinnen und Bewerbern in den Wahlvorschlägen durch Parteien und Wählergruppen ist „*ein wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung und zugleich Bestandteil des Wahlverfahrens (...), eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst*“.<sup>236</sup> Die innerparteiliche Kandidatennominierung und das Nominierungsverfahren sind somit ein integraler Bestandteil der demokratischen Wahl. Der in Art. 14 Abs. 5 BayVerf normierte Regelungsauftrag erstreckt sich folglich auch auf die Nominierung der Kandidierenden im Rahmen der Wahlvorbereitung.

## 2. Gestaltungsspielraum

Art. 14 Abs. 5 BayVerf bestimmt für die Landtagswahlen, dass das Nähere durch das Landeswahlgesetz zu regeln ist – „*ähnlich wie zuvor die Weimarer Reichsverfassung (Art. 22 Abs. 2) und nunmehr auch das Grundgesetz (Art. 38 Abs. 3)*“.<sup>237</sup> Art. 14 Abs. 5 BayVerf eröffnet dem Gesetzgeber hier einen „*relativ weite(n) Beurteilungsspielraum*“.<sup>238</sup> Dabei hat er sich insbesondere an den tatsächlichen Verhältnissen und der politischen Wirklichkeit auszurichten.<sup>239</sup>

---

<sup>232</sup> Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 96.

<sup>233</sup> BayVerfGHE 27, 139, 143 = VerwRspr 1975, 257, 262.

<sup>234</sup> BayVerfGHE 27, 139, 143 = VerwRspr 1975, 257, 262, dort auch der Hinweis: „*Das Landeswahlgesetz gehört zweifellos zu den die Verfassungsbestimmungen über die Wahl ergänzenden Grundnormen*“; s. auch Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 96.

<sup>235</sup> BayVerfGHE 2, 181, 207, abgedr. in Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 96.

<sup>236</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris = NVwZ-RR 2018, 457, 461 Rn. 76 m.w.H. auf BayVerfGHE 62, 229, 232; 46, 21, 31f.; 49, 23, 26 und BVerfGE 89, 243, 251.

<sup>237</sup> BayVerfGHE 27, 139, 143 = VerwRspr 1975, 257, 262.

<sup>238</sup> BayVerfGHE 54, 109, 137, 141 = BayVerfGH, Entscheid. v. 10.10.2001 – Vf. 2-VII-01 –, juris OS 4a, 4b, Rn. 91 m. w. N.; BayVerfGH, Entscheid. v. 10.10.2014 – Vf. 25-III/14 –, BeckRS 2014, 57114 Rn. 19 m.w.N., u.a. BVerfGE 6, 84, 94; 24, 300, 346; 51, 222, 238, 249.

<sup>239</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 10.10.2001 – Vf. 2-VII-01 –, juris Rn. 88, 91; Entscheid. v. 28.10.2019 – Vf. 74-III-18 –, juris Rn. 65; BVerfGE 157, 300, 312 Rn. 32; 146, 327, 352 Rn. 63f.; 131, 316, 370ff. Rn. 139f., 146; 135, 259, 287 Rn. 53; 129, 300, 321; 120, 82, 107.

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu beachten. Er beschränkt die verfassungsgerichtliche Kontroll-dichte.<sup>240</sup> Zu prüfen ist nur, ob die gesetzgeberische Lösung verfassungsgemäß ist, d.h. ob die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums überschritten werden und ein Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Wertordnung erkennbar wird.<sup>241</sup>

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Wahlrechts kann nur beanstandet werden, wenn sie dem in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Willen des Verfassungsgebers zuwiderläuft.<sup>242</sup> Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber neben den Wahlrechtsgrundsätzen und den anderen Vorgaben der BayVerf auch das Grundgesetz zu beachten – Art. 28 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG sowie Art. 31 und 142 GG.<sup>243</sup> Dabei ist es Sache des Gesetzgebers, im Rahmen seines Gestaltungsermessens einen angemessenen Ausgleich zwischen widerstreitenden verfassungsrechtlich geschützten Interessen herzustellen.<sup>244</sup>

Der Gesetzgeber hat für die *Landtagswahlen* den Bereich der Wahlvorbereitung durch verschiedene Regelungen des LWG i.V.m. der LWO bereits ausgestaltet, sich insoweit aber auf „*verfahrensrechtliche Mindestanforderungen*“ beschränkt.<sup>245</sup> Das Nominierungsverfahren liegt daher im Wesentlichen in den Händen der Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen. Entsprechendes gilt für die Nominierungsverfahren in Bezug auf *Bezirkstagswahlen*, *Gemeinderatswahlen* und die *Wahl der Kreisräte*.

Angesichts der **vorhandenen statistischen Daten, wissenschaftlichen Expertisen, Dokumentationen zahlreicher Beispiele in Presse und Medien** (siehe oben A.), die der Wahlgesetzgeber in zulässiger Weise heranziehen darf, um die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen im Freistaat Bayern einzuschätzen, darf er auf dieser Grundlage in zulässiger Weise davon ausgehen, dass die Chancengleichheit von Kandidatinnen in den politischen Parteien derzeit nicht besteht und das aus Art. 118 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG herzuleitende Recht der Kandidatinnen auf Chancengleichheit im Rahmen der Nominierung strukturell missachtet wird. Paritätische Vorgaben bezwecken, den verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Chancengleichheit zu verwirklichen.

Der Ausgangspunkt gesetzgeberischen Handelns im Wahlrecht ist die **politische Wirklichkeit**. Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat sich „*der Gesetzgeber (...)*

---

<sup>240</sup> Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 75, 76, 97.

<sup>241</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 4.10.2012 – Vf. 14-VII/11 –, BeckRS 2012, 100004 Rn. 97 = BayVBl. 2013, 140, 145; Entscheid. v. 10.10.2001 – Vf. 2-VII-01 –, juris OS 4b m.w.N.; Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 76.

<sup>242</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 10.10.2014 – Vf. 25-III/14 –, BeckRS 2014, 57114 Rn. 19 m.w.N.; BayVerfGHE 65, 189 = BayVerfGH, Entscheidung vom 4.10.2012 – Vf. 14-VII-11, Vf. 20-VII-11, Vf. 21-VII-11, Vf. 1-VII-12 –, BeckRS 2012, 195211.

<sup>243</sup> Nach der Rspr. des BayVerfGH sind die Normen des GG „mittelbar“ als Prüfungsmaßstab von Bedeutung, da die BayVerf mit höherrangigem Bundesrecht – also dem GG – vereinbar sein muss, BayVerfGH, Entscheid. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris = NVwZ-RR 2018, 457, 463 Rn. 97.

<sup>244</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 10.05.2010 - Vf. 49-III/09 –, BeckRS 2010, 49013 Rn. 29; Holzner, Verfassung des Freistaats Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 18.

<sup>245</sup> BayVerfGH, Entscheid. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris =NVwz-RR 2018, 457, 461 Rn. 79.

bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“<sup>246</sup> und „konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung (einer Regelung), sind allein die aktuellen Verhältnisse.“<sup>247</sup> Dieser Maßstab gilt dann auch für die erstmalige Einführung einer Regelung. Eine rein formell-rechtliche Betrachtung – wie vom BayVerfGH 2018 zugrunde gelegt<sup>248</sup> –, die die Rechtswirklichkeit ausblendet, reicht gerade nicht aus. Die statistischen Daten, wissenschaftlichen Expertisen und zahlreichen dokumentierten Beispiele von (sexistischer) Diskriminierung von Politikerinnen in Parteien, sprechen deutlich dafür, dass die Chancengleichheit von Kandidatinnen in den politischen Parteien auch in Bayern aktuell und seit Jahrzehnten nicht besteht und das aus Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG herzuleitende Recht der Wahlbewerberinnen auf Wahlgleichheit<sup>249</sup> in Form von Chancengleichheit im Rahmen der Nominierung strukturell missachtet wird.

Paritätische Vorgaben im Wahlgesetz bezwecken eine Korrektur dieses verfassungswidrigen Zustands.

Wie im Folgenden insbesondere für die Landtagswahlen dargelegt wird, darf der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums paritätische Regelungen bzw. paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelungen erlassen. Dies gilt entsprechend auch für Bezirkstags- und Gemeinderatswahlen sowie die Wahl der Kreisräte. Die Grenzen seines Gestaltungsspielraums werden nicht überschritten. Die Wertordnung der BayVerf und des Grundgesetzes, insbesondere die Wahlrechtsgrundsätze, die Rechte der Parteien und die Grundrechte, werden beachtet und gewahrt.

## II. Verfassungsrechtlicher Maßstab

Der zu beachtende verfassungsrechtliche Maßstab findet sich in Art. 2, Art. 4, (Art. 3 Abs. 1), Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf und Art. 1 Abs. 3, Art. 3 Abs. 2 GG, (Art. 9 Abs. 1 GG), Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, Art. 21, Art. 28 Abs. 1, Art. 31, Art. 38 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 und Art. 142 GG.<sup>250</sup>

Im Vordergrund stehen die Wahlrechtsgrundsätze für das Landtagswahlrecht in Art. 14 Abs. 1 BayVerf, die nach Art. 12 Abs. 1 BayVerf auch auf die Wahlen in Gemeinden und Gemeindeverbänden Anwendung finden. Aus dem Homogenitätsprinzip in Art. 28 Abs. 1 GG folgt, dass die in Satz 2 normierten Wahlrechtsgrundsätze, mit denen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG gemeint sind<sup>251</sup>, auch für die Wahlen in

<sup>246</sup> BVerfGE 95, 408, 418; 120, 82, 107; 129, 300, 321; 135, 259 Rn. 55.

<sup>247</sup> BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 56 f. s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

<sup>248</sup> BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris LS 1, Rn. 78 f.

<sup>249</sup> VerfGH Berlin, Beschl. v. 13.12.2017 – 163/16 –, juris Rn. 22.

<sup>250</sup> Vgl. BayVerfGHE 71, 59 = BayVerfGH, Entscheid. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris =NVwZ-RR 2018, 457

<sup>251</sup> BVerfGE 120, 82, 102; Sachs-Engels, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 18.

den Ländern gelten.<sup>252</sup> Für die Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze kann daher auf die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zurückgegriffen werden, „da die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und auf Landesebene inhaltlich identisch sind“.<sup>253</sup>

Hinzu tritt der Grundsatz der Volkssouveränität in Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 4 BayVerf, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Dieser verbindet die Idee der durch Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger geprägten Demokratie mit der Repräsentation, um so das Letztbestimmungsrecht des Volkes zu sichern<sup>254</sup>.

Darüber hinaus wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum maßgeblich durch das Gleichbehandlungsgebot gem. Art. 118 Abs. 2 BayVerf und Art. 3 Abs. 2 GG sowie die Parteienfreiheit gem. Art. 21 Abs. 1 GG bestimmt. Diesen Maßstab hat das BVerfG in dem Beschluss (2. Senat) vom 15.12.2020 sehr deutlich gemacht, der inzwischen durch die Kammerbeschlüsse vom 17.2.2021 und vom 6.12.2021 ergänzt wurde (s.o. A. I. 5. bis 7.). Das BVerfG betrachtet den Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG als gleichrangig und gleichwertig mit den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 GG und den Parteienrechten in Art. 21 Abs. 1 GG.<sup>255</sup> Es betont die Aufgabe des Gesetzgebers, insoweit den gebotenen, angemessenen Ausgleich herbeizuführen – d.h. den Ausgleich zwischen Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und Art. 21 GG.<sup>256</sup> Das BVerfG sieht – anders als die Verfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg – in Art. 3 Abs. 2 GG einen Rechtfertigungsgrund für mögliche Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Bewerber/Bewerberinnen sowie der Parteien.<sup>257</sup>

Dass dieser Maßstab auch für die Landesgesetzgebung heranzuziehen ist, ergibt sich insbesondere aus dem Beschluss des BVerfG vom 6.12.2021. Dort hebt es hervor, dass „Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte (...) gem. Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG der Bindung an die Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen (unterliegen)“.<sup>258</sup>

Aus Art. 20 Abs. 3 GG („Rechtsstaatsprinzip“) folgt eine unmittelbare Bindung der Judikative (Art. 97 GG) an „Recht und Gesetz“, d.h. an das GG („Vorrang der Verfassung“), an förmliche Gesetze und alle anderen Rechtsvorschriften<sup>259</sup>, auch an das unmittelbar anwendbare EU-Recht<sup>260</sup> und das innerstaatlich geltende Völkerrecht<sup>261</sup>, etwa

---

<sup>252</sup> Holzner, Verfassung des Freistaats Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 2.

<sup>253</sup> BVerfGE 120, 82, 102.

<sup>254</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 107, 59, 92; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 2 – Demokratie als „freie Selbstbestimmung aller Bürger“.

<sup>255</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 99, 112.

<sup>256</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 –, juris Rn. 112f.

<sup>257</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, Ergänzende Stellungnahme vom 19.2.2021 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/3646, S. 4f.

<sup>258</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris Rn. 36f.

<sup>259</sup> Vgl. BVerfGE 78, 214, 227 Rn. 37 – auch Gewohnheitsrecht.

<sup>260</sup> BVerfGE 75, 223, 233 ff. – Bindung an verfristete umgesetzte Richtlinie und Entscheidung des EuGH.

<sup>261</sup> BVerfGE 112, 1, 24f., 26.

die EMRK.<sup>262</sup> Der Begriff „Recht“ zielt ergänzend auf „überpositive Gerechtigkeitsvorstellungen“, die bei der Auslegung des GG und des einfachen Rechts eine Rolle spielen können.<sup>263</sup> Der Vorrang der Verfassung wird in Art. 1 Abs. 3 GG für die Grundrechte wiederholt.

Zwar wird in der Literatur vereinzelt diskutiert, ob das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip sowohl die Staatsgewalten des Bundes als auch die der Länder direkt bindet.<sup>264</sup> Das BVerfG hat die Frage, ob „neben Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch Art. 20 Abs. 3 GG die Landesverfassungen unmittelbar bindet“, bislang offen gelassen.<sup>265</sup> Diese Frage wird aber in der Literatur ganz überwiegend bejaht, jedenfalls in Bezug auf das Verhältnis von Staat und Bürgerinnen und Bürger<sup>266</sup> – zumal auch Religionsgesellschaften als anerkannte Körperschaften des Öffentlichen Rechts direkt an Art. 20 Abs. 3 GG gebunden sind.<sup>267</sup> Soweit eine andere Auffassung vertreten wird, besteht jedenfalls Einigkeit, dass die in Art. 20 Abs. 3 GG normierten Grundsätze von den Ländern ebenfalls zu beachten sind, denn sie zählen zu den Grundsätzen des Rechtsstaates im Sinne von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, an den die Länder unmittelbar gebunden sind.<sup>268</sup>

Somit sind die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte gem. Art. 1 Abs. 3 GG und die Gewährleistungen des Art. 20 Abs. 3 GG im Rahmen der Auslegung der BayVerf durch den BayVerfGH relevant werden.<sup>269</sup>

Sollte Art. 118 Abs. 2 BayVerf durch die Auslegung des BayVerfGH im Vergleich zu Art. 3 Abs. 2 GG einen abweichenden Gehalt zeigen – dazu sogleich III. –, bliebe daneben Art. 3 Abs. 2 GG anwendbar und wäre zu beachten.

### III. Beachtung getrennter Verfassungsräume

Nichts anderes ergibt sich aus dem „Grundsatz der getrennten Verfassungsräume“, den das BVerfG in den Beschlüssen vom 17.2.2021 und vom 6.12.2021 hervorhebt. Dass trotz der Autonomie der Landesverfassungsgerichte die Bindung gem. Art. 1 Abs. 3 GG besteht, hat das BVerfG bereits ausdrücklich betont.<sup>270</sup> Denn die prinzipielle Trennung der verfassungsrechtlichen Räume von Bund und Ländern muss die Grenzen der Art. 31, 142 GG einhalten.<sup>271</sup>

---

<sup>262</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 45, 52, 53; Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 1, 60; Epping/Hillgruber-Huster/Rux, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 20 Rn. 171; Sachs-Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 107; Dreier-Schulze-Fielitz, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 92, 93.

<sup>263</sup> Dreier-Schulze-Fielitz, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 94.

<sup>264</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 153 m. w. N.

<sup>265</sup> BVerfGE 90, 60, 86; 2, 380, 403; anders BVerfGE 1, 208, 233 – „ungeschriebene Bestandteile auch der Landesverfassungen“; anders auch BVerfGE 102, 370, 390.

<sup>266</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 39 m.w. N.

<sup>267</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 39; Dreier-Schulze-Fielitz, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 94 m.w.N.; BVerfGE 102, 370, 390 - „Bindung aller öffentlichen Gewalt an Gesetz, Recht und Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG)“.

<sup>268</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 153 m. w. N.

<sup>269</sup> Sachs-Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20 Rn. 66.

<sup>270</sup> BVerfGE 97, 298, 314f.

<sup>271</sup> Sachs-Detterbeck, 9. Aufl. 2021, GG Art. 93 Rn. 20.

Nach Art. 142 GG bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen ungeachtet der Kollisionsnorm des Art. 31 GG insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 des GG Grundrechte gewährleisten. Art. 142 GG unterstreicht dadurch die Verfassungsautonomie der Länder und sichert den Landesverfassungsgerichten einen Prüfungsmaßstab für die Landesverfassungsbeschwerden.<sup>272</sup> Art. 142 GG setzt aber voraus, dass die Landesgrundrechte – subjektive Rechte Einzelner in den Landesverfassungen – mit den Vorschriften des GG und mit sonstigem Bundesrecht vereinbar sind.<sup>273</sup> Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Landesgrundrechte vor oder nach Inkrafttreten des GG erlassen wurden.<sup>274</sup>

Von Bedeutung ist Art. 142 GG vor allem für Landesgrundrechte, die den Rechten aus Art. 1 bis Art. 18 GG und den grundrechtsgleichen Rechten (z.B. Art. 38 Abs. 1 GG<sup>275</sup>) entsprechen.<sup>276</sup> Insoweit stellt Art. 142 GG klar, dass die Wirksamkeit von gleichlautenden Landesgrundrechten davon abhängt, dass sie mit den Grundrechten des GG übereinstimmen. Die Übereinstimmung bezieht sich auf den rechtlichen Gehalt<sup>277</sup> und bedeutet nach der Rechtsprechung des BVerfG Widerspruchsfreiheit – *„wenn der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander nicht widersprechen. Diese Widerspruchsfreiheit besteht bei Grundrechten, die inhaltsgleich sind, weil sie „den gleichen Gegenstand in gleichem Sinne, mit gleichem Inhalt und in gleichem Umfang“ regeln“*.<sup>278</sup> Widersprechen Landesgrundrechte hingegen den Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten des GG, so folgt aus Art. 142, Art. 31 GG die Ungültigkeit der Landesgrundrechte.<sup>279</sup>

## 1. Konflikt – Art. 118 Abs. 2 BayVerf und Art. 3 Abs. 2 GG

Vor diesem Hintergrund lässt sich in Bezug auf die Entscheidung des BayVerfGH von 2018 ein Konflikt mit Art. 142 GG erkennen:

Als die für die Rechtfertigung von Eingriffen durch Paritätsregelungen maßgebliche Norm betrachtet der BayVerfGH Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf.<sup>280</sup> Die Regelung stimmt wörtlich mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG überein und bringt die staatliche Gleichstellungsdurchsetzungspflicht, das Gleichstellungsdurchsetzungsgebot, zum Ausdruck. Sie bezieht sich auf das Grundrecht der Gleichberechtigung in Art. 118 Abs. 2 S. 1 BayVerf, dessen Wortlaut – „Frauen und Männer sind gleichberechtigt“ – mit dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG übereinstimmt. Anders ist nur die Reihenfolge, in der Frauen und Männer genannt werden: Art. 118 Abs. 2 S. 1 BayVerf nennt zunächst Frauen, dann Männer.

---

<sup>272</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 142 Rn. 1.

<sup>273</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 142 Rn. 2.

<sup>274</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 142 Rn. 3.

<sup>275</sup> BVerfGE 146, 216 Rn.44.

<sup>276</sup> BVerfGE 96, 345, 364; Jarass/Pieroth-Jarass, GG 17. Aufl. 2022, Art. 142 Rn. 3; Dürig/Herzog/Scholz-Korioth, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 142 Rn. 12.

<sup>277</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Korioth, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 142 Rn. 13.

<sup>278</sup> BVerfGE 96, 345, 365.

<sup>279</sup> Hömig/Wolff-Wolff, GG, 13. Aufl. 2022, Art. 142 Rn. 2.

<sup>280</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn 85ff.

Allerdings interpretiert der Gerichtshof den Regelungsgehalt des Gleichberechtigungsgrundrechts in Art. 118 Abs. 2 BayVerf abweichend von Art. 3 Abs. 2 GG in der Interpretation durch das BVerfG. Während Art. 3 Abs. 2 GG einen Anspruch auf faktische Gleichstellung von Frauen und Männern umfasst (s.u.), versteht der Gerichtshof das Grundrecht auf Gleichberechtigung nur als Diskriminierungsverbot (entsprechend Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG), das zwar vor direkter und mittelbarer rechtlicher, nicht aber vor faktischer Diskriminierung schützt.<sup>281</sup>

Hier lässt sich ein Widerspruch i.S.v. Art. 142 GG in Bezug auf die gleichlautenden Grundrechte des Art. 118 Abs. 2 BayVerf und des Art. 3 Abs. 2 GG erkennen. Er betrifft den Schutzbereich des Grundrechts gem. Art. 118 Abs. 2 S. 1 BayVerf, der nach der Rechtsprechung des BayVerfGH keine „faktische Diskriminierung von Frauen durch Dritte“ aufgrund unzureichender Gesetze umfasst.<sup>282</sup> Damit weicht der Gerichtshofs von der Rechtsprechung des BVerfG ab, wonach Art. 3 Abs. 2 GG nicht nur vor direkten (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG - Diskriminierungsverbot) und mittelbaren (rechtlichen), sondern auch vor faktischen Ungleichbehandlungen schützt.<sup>283</sup>

Das BVerfG hat schon früh klargestellt, dass der Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG hinausgeht und darin besteht, ein Gleichberechtigungsgebot aufzustellen und dieses auf die gesellschaftliche Wirklichkeit zu erstrecken – dazu zählen alle gesellschaftlichen Bereiche, auch der Bereich der Politik; schon der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen durchsetzen.<sup>284</sup> Bereits Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG enthält ein Durchsetzungsgebot und zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Eine gesellschaftliche Wirklichkeit, die zu Nachteilen für Frauen führt, darf daher durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden.<sup>285</sup> Vielmehr dürfen „*faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden*“.<sup>286</sup> Insoweit folgt aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG eine zu erfüllende „*grundrechtliche Schutzpflicht*“ und ein entsprechender „*Schutzauftrag*“, der sich vor allem an den Gesetzgeber richtet.<sup>287</sup>

Art. 3 Abs. 2 GG kommt daher insbesondere bei der Förderung und Durchsetzung der Gleichberechtigung zum Tragen. Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.<sup>288</sup> Bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG folgt die Pflicht des Gesetzgebers, auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse von

---

<sup>281</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 89-91.

<sup>282</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 91.

<sup>283</sup> BVerfGE 85, 191, 206 f.; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 153, 358 Rn. 68; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 100.

<sup>284</sup> BVerfGE 89, 276ff. – juris Rn. 37; s. auch BVerfGE 15, 337, 345; 48, 327, 340; 57, 335, 345f.; 85, 191, 206f.; 87, 1, 42.

<sup>285</sup> BVerfGE 85, 191, 207 - juris Rn. 53; s. auch BVerfGE 15, 337, 345; 52, 369, 376 f.; 57, 335, 344.

<sup>286</sup> BVerfGE 85, 191, 207 - juris Rn. 53; BVerfGE 74, 163, 180.

<sup>287</sup> BVerfGE 85, 191, 207 - juris LS 1 Rn. 39, 43.

<sup>288</sup> BVerfGE 74, 163, 180; 85, 191, 206f.

Frauen und Männern hinzuwirken und vor allem die fehlende faktische Gleichberechtigung der Frauen durchzusetzen.<sup>289</sup> Seit 1994 ist diese Durchsetzungspflicht in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nun ausdrücklich klargestellt.<sup>290</sup>

## 2. Keine Widerspruchsfreiheit wegen „Mindestgarantie“

Der Entscheidung lässt sich entnehmen, dass der BayVerfGH das Problem der fehlenden Widerspruchsfreiheit von Art. 118 Abs. 2 BayVerf und Art. 3 Abs. 2 GG in Bezug auf den aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG folgenden *Anspruch auf faktische Gleichstellung* von Frauen und Männern durchaus sieht. Er deutet an, seine Rechtsprechung, wonach „Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf zwar ein verbindliches Staatsziel beinhaltet, aus ihm aber kein subjektives Recht hergeleitet werden kann“,<sup>291</sup> möglicherweise zu überdenken. Einen Widerspruch zu Art. 142 GG sucht er dadurch zu vermeiden, dass er den Grundrechtsschutz gem. Art. 118 Abs. 2 BayVerf als „Mindestgarantie“ einordnet.<sup>292</sup>

Insoweit nimmt der Gerichtshof auf die Rechtsprechung des BVerfG (1997) Bezug, wonach auch dann kein Widerspruch i.S.v. Art. 142 GG vorliegt, wenn ein Landesgrundrecht im Vergleich zum Bundesgrundrecht zwar einen geringeren Schutz verbürgt, weil der Schutzbereich enger gefasst ist oder die Grenzen enger gezogen werden, jedoch „das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen.“<sup>293</sup> Das Landesgrundrecht stimmt dann nur partiell mit dem Bundesgrundrecht überein und gewährleistet insoweit einen grundrechtlichen Mindeststandard.<sup>294</sup> Wie der Rechtsprechung des BVerfG zu entnehmen ist, rechtfertigt sich die Übereinstimmung in solch einem Fall daraus, dass Landesgrundrechte einen weitergehenden Schutz durch das Bundesrecht nicht ausschließen wollen.<sup>295</sup> In solchen Fällen kommen die weitergehenden Bundesgrundrechte – hier Art. 3 Abs. 2 GG – wegen Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar zur Anwendung.<sup>296</sup> Denn die Landesstaatsgewalt – Legislative, Exekutive, Judikative – bleibt auch bei Anwendbarkeit von Landesgrundrechten an das gesamte für sie einschlägige Bundesrecht gebunden; Akte der Landesstaatsgewalt müssen daher den Grundrechten des GG entsprechen, Art. 1 Abs. 3 GG.<sup>297</sup> Die Landesverfassungsgerichte sind von der Bindung an die Bundesgrundrechte nicht freigestellt, Art. 1 Abs. 3 GG verpflichtet auch sie. Soweit die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte beeinträchtigt, liegt keine in der

---

<sup>289</sup> Vgl. BVerfGE 15, 337, 345; 48, 327, 340; 57, 335, 345 f.; 85, 191, 206f.; 87, 1, 42.

<sup>290</sup> Vgl. BVerfGE 92, 91, 109.

<sup>291</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 128.

<sup>292</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 128.

<sup>293</sup> BVerfGE 96, 345, 365.

<sup>294</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Korioth, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 142 Rn. 14

<sup>295</sup> BVerfGE 96, 345, 365; Dürig/Herzog/Scholz-Korioth, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 142 Rn. 14

<sup>296</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 44.

<sup>297</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 142 Rn. 5; Dürig/Herzog/Scholz-Korioth, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 142 Rn. 14; Sachs-Detterbeck, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 21; Dreier-Dreier, GG Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 48, 51 f, 55.

Sache abschließende oder ausschließliche Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vor.<sup>298</sup>

Dies übersieht der BayVerfGH. Die von ihm in dieser Entscheidung zugrunde gelegte Interpretation des Art. 118 Abs. 2 BayVerf führt dazu, dass ein weitergehender Schutz i.S.v. Art. 3 Abs. 2 GG unterbleibt. Art. 118 Abs. 2 BayVerf wird so verstanden, dass der über die Mindestgarantie des Art. 118 Abs. 2 BayVerf hinausgehende Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG unangewendet bleibt – so als enthielte Art. 118 Abs. 2 BayVerf den Normbefehl, den weitergehenden Schutz des Art. 3 Abs. 2 GG zu unterlassen. Das ist jedoch mit Art. 142 GG und der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu vereinbaren.

Dies gilt auch insoweit, als der Gerichtshof vorsorglich eine faktische Diskriminierung – die er aber offenbar nicht sieht: „wie (...) behauptet“<sup>299</sup> – als Unterfall der mittelbaren Diskriminierung zuordnet, die in den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 2 BayVerf fällt. Diese wäre jedoch gerechtfertigt. Denn die (mit der Popularklage) als unzureichend angegriffenen gesetzlichen Regelungen des Wahlrechts wären „*durch objektive Faktoren gerechtfertigt*“, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun hätten, weil sie „*die streng formal zu verstehende Wahlgleichheit aller sich um eine Kandidatur bewerbenden Personen*“ gewährleisten und „*damit einem von der Verfassung selbst legitimierten gesetzgeberischen Ziel dienen*“. Ihre konkrete Ausgestaltung sei zur Erreichung dieses Ziels zudem geeignet und erforderlich.<sup>300</sup>

Dadurch verkürzt der Gerichtshof den grundrechtlichen Mindeststandard des Art. 118 Abs. 2 BayVerf auf das „streng formale“ Schutzniveau des Grundrechts des passiven Wahlrechts gem. Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf, das lediglich die „*formale Chancengleichheit von weiblichen und männlichen Bewerbern um eine Kandidatur*“ gewährleistet<sup>301</sup> (dazu D. VI. 1.). Der Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG bleibt auch insoweit außer Betracht – so als enthielte Art. 118 Abs. 2 BayVerf den Normbefehl, den weitergehenden Schutz des Art. 3 Abs. 2 GG zu unterlassen. Das ist mit Art. 142 GG und der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu vereinbaren.

### 3. Konflikt – Art. 14 Abs. 1 BayVerf und Art. 38 Abs. 1 GG

Der Gerichtshof argumentiert mit Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 BayVerf, dem „**Grundrecht des passiven Wahlrechts**“. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVerf werden die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt. Gem. Art. 14 Abs. 2 BayVerf ist jede wahlfähige Staatsbürgerin und jeder wahlfähige Staatsbürger, die bzw. der das 18. Lebensjahr vollendet hat, wählbar. Das Grundrecht des passiven

---

<sup>298</sup> Sachs-*Detterbeck*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 21 m. w. N. (dort in Fn. 84) im Hinblick auf BVerfGE 96, 231, die i.Ü. – anders als hier – verfahrensrechtliche Grundrechte betraf i.Z.m. einer landesverfassungsrechtlichen Organstreitigkeit. Krit. dazu u.a. Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge-*Bethge*, BVerfGG, 61. EL Juli 2021, § 90 Rn. 52 mit dem zutreffenden Hinweis, dies laufe auf eine „einseitige Bevorzugung der Autonomie des Landesverfassungsgerichts hinaus“ und bewirke eine „totale Immunisierung des landesverfassungsgerichtlichen Judikats“.

<sup>299</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 92.

<sup>300</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 92.

<sup>301</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 78.

Wahlrechts und die Wahlrechtsgrundsätze gelten bereits für die Wahlvorbereitung und auch für Kommunalwahlen, Art. 12 Abs. 1 BayVerf.<sup>302</sup>

Das Grundrecht erstreckt sich darauf, „*vom Staat als wählbar behandelt und bei einer Kandidatur nicht einseitig benachteiligt zu werden*“.<sup>303</sup> Es gewährleistet die Chancengleichheit aller Kandidierenden i.S. einer „*formale(n) Chancengleichheit für alle*“, d.h. „*unabhängig von Kriterien wie dem Geschlecht oder beispielsweise Alter, Bildung, Beruf, Einkommen, Stellung in der Partei oder sonstigen, der staatsbürgerlichen Gleichheit widersprechenden Differenzierungen*“.<sup>304</sup> Da das geltende Wahlrecht auf solche Kriterien keinen Bezug nehme, so der BayVerfGH (2018), sei der „*passiven Wahlgleichheit bei der angezeigten rechtlichformalen Betrachtungsweise Genüge getan, auch in Bezug auf das Verhältnis von Frauen gegenüber Männern*“. Die gerügten wahlgesetzlichen Regelungen enthielten „*keine unzulässige einseitige Benachteiligung eines Geschlechts, sondern behandeln alle gleich*“.

Für die Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze und des Grundrechts des passiven Wahlrechts gem. Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf werden die für Wahlen in den Ländern geltenden Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG relevant.<sup>305</sup> Damit sind die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG gemeint,<sup>306</sup> so dass „*die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und auf Landesebene inhaltlich identisch sind*“.<sup>307</sup>

Die Interpretation des Art. 14 BayVerf durch den BayVerfGH weicht jedoch von der Interpretation des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG durch das BVerfG ab, die aus o.g. Gründen (III. 2.) nicht mit Art. 142 GG in Einklang steht:

Art. 38 Abs. 1 GG enthält ebenso wie Art. 14 BayVerf die Wahlrechtsgrundsätze und ein subjektives, grundrechtsgleiches Recht, das sich sowohl auf das aktive als auch das passive Wahlrecht bezieht und die Wahlvorbereitung und das Wahlvorschlagsrecht umfasst. Die Gleichheit der Wahl fordert in ihrer gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz formalisierten Bedeutung, „*dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (...) im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit*“.<sup>308</sup>

Art. 38 Abs. 1 GG untersagt daher dem Gesetzgeber – ebenso wie Art. 14 BayVerf –, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen oder das Stimmgewicht dieser Gruppen verschieden zu bewerten.<sup>309</sup> Denn für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist die Gleichbewertung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen.<sup>310</sup>

---

<sup>302</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 75f.

<sup>303</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 75.

<sup>304</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 83.

<sup>305</sup> Holzner, Verfassung des Freistaats Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 2.

<sup>306</sup> BVerfGE 120, 82, 102; Sachs-Engels, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 18.

<sup>307</sup> BVerfGE 120, 82, 102; Holzner, Verfassung des Freistaats Bayern, 2014, Art. 14 Rn. 2.

<sup>308</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 59; 135, 259 Rn. 44; 58, 202, 205; 41, 399, 413; 36, 139, 141.

<sup>309</sup> BVerfGE 15, 165, 167; 36, 139, 141; 58, 202, 205.

<sup>310</sup> BVerfGE 6, 84, 91; 11, 351, 360; 41, 399, 413.

Für das hier im Vordergrund stehende **passive Wahlrecht** verlangt die Gleichheit der Wahl die **Chancengleichheit** aller Personen, die sich bewerben.<sup>311</sup>

Allerdings bedeutet die „formalisierte Bedeutung“ der Chancengleichheit nicht „Chancengleichheit auf dem Papier“ oder „Chancengleichheit in der Theorie“, es geht um die **tatsächliche Chancengleichheit** der Kandidierenden in der Realität. Dies hat die Rechtsprechung des **BVerfG** bereits deutlich gemacht. So kann fehlende Chancengleichheit von Kandidierenden insbesondere auf **defizitäre Gesetze** in Form von fehlenden Regelungen zurückgeführt werden, so dass „*bestehende faktische Ungleichheiten*“ relevant werden.<sup>312</sup> Dies betrifft etwa den „*faktischen Ausschluss der Wählbarkeit*“.<sup>313</sup> In Bezug auf die Kandidatenaufstellung kann ein Grundrechtsverstoß sowohl in einer ungerechtfertigten Benachteiligung einer oder eines Kandidierenden als auch in der ungerechtfertigten Begünstigung eines „*vergleichbaren Falles*“ liegen.<sup>314</sup> Vergleichbar sind die „Parallelfälle“ der einzelnen Kandidierenden.<sup>315</sup> Es kommt also nicht nur auf den Text einer gesetzlichen Regelung an, wie der BayVerfGH meint. Es kommt auch auf die **tatsächlichen Auswirkungen einer Norm** an, die zu faktischen Ungleichbehandlungen in Form von Begünstigungen oder Benachteiligungen einzelner Personen führen kann. Solche Ungleichbehandlungen können nur durch einen zwingenden Grund unter Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt werden.<sup>316</sup>

Ergänzend und bestätigend kann auf die Rechtsprechung des BVerfG zum **Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit** verwiesen werden, das teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG<sup>317</sup>, teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG<sup>318</sup> hergeleitet wird; bei den Wahlen in den Ländern wird Art. 21 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG als einschlägig angesehen.<sup>319</sup> Auch die Parteiengleichheit wird in einem „strikten und formalen Sinn“ verstanden.<sup>320</sup> Ungleichbehandlungen, die zu Benachteiligung oder Begünstigung führen, beeinträchtigen die Chancengleichheit. Es bedarf zwingender Gründe, um sie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtfertigen zu können.<sup>321</sup>

Im Hinblick auf Benachteiligungen und Begünstigungen werden die tatsächlichen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen, etwa von Gesetzen, relevant.<sup>322</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG widerspricht

---

<sup>311</sup> BVerfGE 41, 399, 400; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 14.

<sup>312</sup> BVerfGE 41, 399, 414 – Fehlende gesetzl. Wahlkampfkostenerstattung für unabhängige Wahlkreis-kandidierende.

<sup>313</sup> BVerfGE 38, 326, 335 – faktischer Ausschluss der Wählbarkeit, weil sich unter den Bedingungen bestimmter Vorschriften keine Kandidierenden vernünftigerweise um ein Mandat bewerben können.

<sup>314</sup> BVerfGE 64, 301, 321 – Kandidatenaufstellung; BVerfGE 38, 326, 335.

<sup>315</sup> BVerfGE 38, 326, 335; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 12.

<sup>316</sup> BVerfGE 124, 1, 19; 132, 39 Rn. 25; 156, 224 Rn. 57.

<sup>317</sup> BVerfGE 129, 300, 319; 140, 1, 61; 148, 11 Rn. 42.

<sup>318</sup> BVerfGE 124, 1, 20; 136, 323 Rn. 22.

<sup>319</sup> Vgl. BVerfGE 136, 323 Rn. 28; 138, 102 Rn. 25 ff.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 22.

<sup>320</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 60.

<sup>321</sup> BVerfGE 82, 322, 338; 111, 54, 105; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 24.

<sup>322</sup> Vgl. BVerfGE 82, 322, 339 ff.

*„auch ein Gesetz, das in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt-allgemein umschreibt, (...) dem Gleichheitssatz dann, wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist. Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt ist entscheidend“.*<sup>323</sup>

Hier wird deutlich, dass die „Formalisierung des Wahlrechts“ nicht bedeutet, dass realen Auswirkungen (defizitärer) gesetzlicher Regelungen ausgeblendet werden und eine dadurch bewirkte tatsächliche Ungleichheit in Form einer ungerechtfertigten Begünstigung eines Kandidaten – im Vergleich zu einem anderen Kandidaten oder einer anderen Kandidatin – unbedeutend ist – so aber offenbar die „*formalrechtliche Betrachtungsweise*“ des BayVerfGH, der zudem die strukturell-faktische Benachteiligung von Kandidatinnen bezweifelt (s.o.).

Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sichern die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger<sup>324</sup> nicht nur theoretisch, sondern real.

#### **4. Grundgesetzkonforme Auslegung**

Nach der Entscheidung des BayVerfGH schützen im Ergebnis weder Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf noch Art. 118 Abs. 2 BayVerf wegen des „streng formalen Charakters“ der passiven Wahlgleichheit Kandidatinnen (und Kandidaten) vor faktischen Benachteiligungen.<sup>325</sup> Insoweit weicht Art. 14 Abs. 1 BayVerf von Art. 38 Abs. 1 GG ab; insbesondere der Schutzgehalt des Art. 118 Abs. 2 BayVerf bleibt hinter Art. 3 Abs. 2 GG zurück – so dass Art. 3 Abs. 2 GG zum Tragen kommt (s.o.).

Um einen Widerspruch mit Art. 142 GG zu vermeiden, ist der erkennbare Normenkonflikt durch eine grundgesetzkonforme Auslegung von Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 BayVerf geboten.<sup>326</sup> Die bundesrechtskonforme Auslegung der Landesverfassung entspricht i. Ü. einer verbreiteten Praxis der Landesverfassungsgerichte, die sich insbesondere im Bereich der Schrankensystematik an den Judikaten des BVerfG orientieren.<sup>327</sup>

Das BVerfG hat eine grundgesetzkonforme Auslegung eines Grundrechts der BayVerf im Hinblick auf Art. 1 Abs. 3 GG in einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 auch eingefordert (Art. 111a BayVerf, Art. 5 Abs. 1 GG).<sup>328</sup>

---

<sup>323</sup> BVerfGE 8, 51, 64 unter Bezugnahme auf *Leibholz*, Die Gleichheit vor dem Gesetz und das Bonner Grundgesetz, DVBl. 1951, 193, 195 und derselbe, Die Gleichheit vor dem Gesetz, AöR N. F. 12 (1927), 1f., 15, 16.

<sup>324</sup> Vgl. BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 71, 81, 94; 85, 148, 158; 99, 1.

<sup>325</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 74ff., 92.

<sup>326</sup> Vgl. Dreier-Dreier, GG Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 52; v. Münch/Kunig/Kunig-Hanschel, GG, 7. Aufl. 2021, GG Art. 142 Rn. 19.

<sup>327</sup> Vgl. Dreier-Dreier, GG Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 55.

<sup>328</sup> BVerfGE 97, 298, 314 f.

Keine andere Betrachtung folgt aus dem Beschluss des BVerfG vom 17.2.2021 (s.o. A. I. 6.) unter dem Aspekt der nur eingeschränkten Überprüfung von Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte durch das BVerfG und den Hinweis auf die Entscheidung des BVerfG vom 16.7.1998 – 2 BvR 1953/95<sup>329</sup> und den Beschluss der 3. Kammer des 2. Senats vom 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13<sup>330</sup>.

In der Entscheidung vom 16.7.1998 ging es um die Frage, ob neben den „*speziellen gleichheitsrechtlichen Gewährleistungen der Art.28 Abs.1 Satz 2, 38 Abs.1 Satz 1 GG zusätzlich auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art.3 Abs.1 GG*“ zurückgegriffen werden kann.<sup>331</sup> Diese Frage verneinte das BVerfG in der Entscheidung und änderte dadurch ausdrücklich seine bisherige Rechtsprechung. Anders als der Beschluss vom 17.2.2021 betraf die Entscheidung vom 16.7.1998 eine Verfassungsbeschwerde, die sich unmittelbar gegen eine Norm des bayerischen GLKrWG richtete und dabei unter dem Aspekt der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl auf Art. 3 Abs. 1 GG stützte. Mangels Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 GG infolge der geänderten Rechtsprechung wurde die Möglichkeit, in solchen Fällen das BVerfG anzurufen, genommen. Insoweit fehlt nun die Zuständigkeit des BVerfG. Das BVerfG verwies auf die Rechtsschutzmöglichkeit der Wahlprüfbeschwerde in den Ländern.<sup>332</sup>

Der Beschluss vom 17.2.2021 betraf hingegen eine Urteilsverfassungsbeschwerde, die sich gegen die Entscheidung des BayVerfGH vom 26.3.2018 („Popularklage“) richtete (s.o.). Gerügt wurde vor allem eine von Art. 3 Abs. 2 GG abweichende Auslegung des Gleichberechtigungsgrundrechts und Gleichberechtigungsgebot in Art. 118 Abs. 2 BayVerf durch den BayVerfGH, obgleich Art. 118 Abs. 2 S. 1 und S. 2 BayVerf mit dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG nahezu wörtlich übereinstimmen.<sup>333</sup> Nach hier vertretener Auffassung hätte Art. 3 Abs. 2 GG in der Auslegung des BVerfG vom BayVerfGH zur Auslegung des Art. 118 Abs. 2 BayVerf herangezogen werden müssen, was aber nicht geschehen ist.

Auch der Beschluss der 3. Kammer des 2. Senats vom 31.3.2016 zwingt zu keiner anderen Betrachtung. Der Beschluss betont zwar die nach dem GG bestehende weitgehende Verfassungsautonomie der Länder. Demnach soll der Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder vom BVerfG „möglichst unangetastet bleiben“.<sup>334</sup> Das BVerfG betont jedoch auch, dass nach den Regelungen des GG gegen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG statthaft ist (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), „*weil Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG auch die Landesverfassungsgerichte an die Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen des Grundgesetzes binden*“.<sup>335</sup> Hier liegen die „*Grenzen der Entscheidungsge-*

---

<sup>329</sup> Verweis auf BVerfGE 99, 1, 17.

<sup>330</sup> BVerfG, Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 39ff.

<sup>331</sup> BVerfGE 99, 1, 13.

<sup>332</sup> BVerfGE 99, 1, 17f.

<sup>333</sup> Vgl. Meder/Brechmann-Schmidt am Busch, Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 118 Rn. 78 – „Verpflichtung des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung“.

<sup>334</sup> BVerfG (3. Kammer, 2. Senat), Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 41.

<sup>335</sup> BVerfG (3. Kammer, 2. Senat), Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 42.

walt der Landesverfassungsgerichte“, die sich „aus den Grundrechten und den anderen für den Landesverfassungsgeber unmittelbar bindenden Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG) (ergeben), so dass Auslegung und Anwendung der Landesverfassungen diesen Vorgaben nicht widersprechen dürfen.“<sup>336</sup>

Eine Ausnahme soll gelten, soweit „die Landesverfassungsgerichte Streitigkeiten in der Sache abschließend entscheiden.“<sup>337</sup>

Eine solche abschließende Entscheidung lässt sich jedoch weder in Bezug auf die Entscheidung des BayVerfGH noch in Bezug auf die Entscheidung des ThürVerfGH vom 15.7.2020 und auch nicht in Bezug auf die Entscheidungen des BbgVerfG vom 23.10.2020 erkennen. Denn die Verfassungsgerichte bezogen in die Auslegung des jeweiligen Gleichberechtigungsgrundrechts der Landesverfassung nicht Art. 3 Abs. 2 GG in der Auslegung des BVerfG ein, so dass der Schutzgehalt der Landesverfassungsgrundrechte hinter dem Schutzgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG zurückbleibt. Insoweit fehlt es an einer in der Sache abschließenden Entscheidung des BayVerfGH, des ThürVerfGH und des BbgVerfG.

Da die Verfassungsbeschwerden gegen die Entscheidungen des BayVerfGH und des ThürVerfGH vom BVerfG als „unzulässig“ erachtet und nicht zur Entscheidung angenommen wurden, blieb diese Frage ungeklärt. Die Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidungen des BbgVerfG ist noch anhängig.

#### IV. Verfassungsrechtlich legitimierte Ziele

Paritätsgesetze verfolgen verfassungsrechtlich legitimierte Ziele. Dazu zählen nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere die **Funktionsfähigkeit des Parlaments** und die **Sicherung der Integrationsfunktion von Wahlen bei der politischen Willensbildung des Volkes**<sup>338</sup> sowie der **Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag** in Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 GG.<sup>339</sup> Es handelt sich um „besondere zwingende Gründe“, die auch im Rahmen der Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze oder der Parteienrechte relevant werden (s.u. D. VIII.).

Paritätsgesetze dienen *erstens* der verfassungsrechtlich gebotenen **Durchsetzung des vom passiven Wahlrecht umfassten Rechts auf Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten aller Parteien/Wählergemeinschaften** gem. Art. 14 Abs. 1, Abs. 2, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG – zwei spezielle Gleichheitssätze, die nebeneinander anwendbar sind, sich partiell überschneiden und ergänzen (s. u. D. VIII. 1.) – mit Hilfe einer gesetzlich vorgegebenen paritätischen Aufstellung der Wahlvorschlagslisten mit Frauen und Männern sowie Stimmkreisduos oder einer gesetzlich geregelten paritätsbezogenen Mandatzuteilung (dazu C.).

---

<sup>336</sup> BVerfG (3. Kammer, 2. Senat), Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 47, 48.

<sup>337</sup> BVerfG (3. Kammer, 2. Senat), Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 42.

<sup>338</sup> BVerfGE 135, 259 Rn. 54.

<sup>339</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 112, 113 – Wahlprüfbeschwerde, Parität. Offen bleibt, ob Art. 3 Abs. 2 GG ein „übergeordnetes Verfassungsgut“ darstellt.

Darüber hinaus zielt das Gesetz *zweitens* auf die **Durchsetzung des Demokratiegebots und des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe<sup>340</sup> und effektiven Einfluss<sup>341</sup>** auf das Staatsorgan Parlament („Volkssouveränität“) – Art. 7 Abs. 2,<sup>342</sup> Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 12 Abs. 1 (Gemeinde- und Gemeindeverbandswahlen), Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 3 Abs. 2 GG.

Dazu insgesamt näher unten (D. VIII. 1.).

## V. Keine Beschränkung der Wahlrechtsgrundsätze

Die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG werden durch die oben skizzierten paritätischen Regelungen nicht verletzt.

Hier stehen die *Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl* sowie die Rechte der Parteien gem. Art. 21 GG, insb. der *Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien*, im Vordergrund. Sie gelten auch im Rahmen der Wahlvorbereitung und der Kandidatenaufstellung. Nach der Rechtsprechung des BVerfG gelten sie aber nicht absolut. Daher können sie durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt werden, die verfassungsrechtlich legitimierte Ziele verfolgen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.<sup>343</sup>

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl eng verbunden ist, garantiert das Recht aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden.<sup>344</sup> Verbürgt ist damit ihre aktive und passive Wahlberechtigung.<sup>345</sup> Die Allgemeinheit der Wahl sichert ebenso wie die Gleichheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürgerinnen und Bürger bei der politischen Selbstbestimmung.<sup>346</sup> Deren Gleichbehandlung bezüglich ihrer Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden, ist eine der wesentlichen Grundlagen der demokratischen Staatsordnung.<sup>347</sup>

Die Gleichheit der Wahl fordert, „dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (...) im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit“.<sup>348</sup> Untersagt ist der unberechtigte Ausschluss Einzelner vom aktiven und passiven Wahlrecht.<sup>349</sup>

---

<sup>340</sup> BVerfGE 144, 20, 208; 123, 267, 330. Der BayVerfGH lässt offen, ob die Rspr. auf Art. 14 BayVerf übertragbar ist, BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris, Rn. 103ff.

<sup>341</sup> BVerfGE 83, 60, 71f.

<sup>342</sup> Art. 7 Abs. 2 BayVerf tritt hinter Art. 14 Abs. 1 BayVerf zurück, vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 95, 100.

<sup>343</sup> BVerfGE 135, 259 Rn. 52f.; 129, 300, 320; 124, 1, 20; 95, 408, 417; 82, 322, 338.

<sup>344</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 41.

<sup>345</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 42; BVerfGE 58, 202, 205; 132, 39, 47 Rn. 24.

<sup>346</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 42; s. auch BVerfGE 99, 1, 13; 132, 39, 47 Rn. 24.

<sup>347</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 42; s. auch BVerfGE 6, 84, 91; 11, 351, 360; 132, 39, 47 Rn. 24.

<sup>348</sup> BVerfGE 135, 259 Rn. 44.

<sup>349</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 42; BVerfGE 36, 139, 141; 58, 202, 205.

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit fordert, dass alle Wahlberechtigten bei der Art und Weise der Mandatszuteilung strikt gleich behandelt werden. Die Stimme jeder und jedes Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben. Alle Wahlberechtigten sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können.<sup>350</sup>

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Kandidierenden und der Parteien hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. In diesem Bereich ist – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wählerinnen und Wähler – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn gemeint.<sup>351</sup>

Wie bereits oben dargelegt (D. III. 3.), bedeute diese formalrechtliche Gleichbehandlung der Wahlberechtigten nicht, dass die Realität bedeutungslos ist und tatsächliche Ungleichheit etwa in Form einer ungerechtfertigten Begünstigung eines Kandidaten – im Vergleich zu einer Kandidatin (oder umgekehrt) – unbedeutend ist. Dies wird bereits durch die Rechtsprechung des BVerfG zur Chancengleichheit i.V.m. dem passiven Wahlrecht deutlich (s.o.). Die formale Gleichbehandlung der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger verfolgt keinen Selbstzweck. Gemeinsam mit der Allgemeinheit der Wahl dient die Gleichheit der Wahl dazu, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zu sichern<sup>352</sup> – nicht nur theoretisch, sondern real.

Der Grundsatz der Chancengleichheit gilt bereits für die Wahlvorbereitung und die Kandidatenaufstellung.<sup>353</sup> Danach stehen jeder politischen Partei und jeder ihrer Wahlbewerberinnen und jedem ihrer Wahlbewerber im Rahmen des passiven Wahlrechts prinzipiell die gleichen Chancen im Wahlverfahren zu.<sup>354</sup> Dabei erlangt der Grundsatz der Wahl- und Chancengleichheit erst im Zusammenhang mit einem bestimmten Wahlsystem seinen konkreten Inhalt. Allerdings gilt auch hier kein absolutes Differenzierungsverbot. Eine unterschiedliche Behandlung von Parteien und deren Bewerberinnen und Bewerbern ist zulässig, wenn ein besonderer, rechtfertigender, sachlich zwingender Grund besteht, der sich nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG insbesondere aus der Sicherung und Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele ergeben kann.<sup>355</sup>

## 1. Aktives Wahlrecht

Das aktive Wahlrecht der Wählerinnen und Wähler sowie der nominierungsberechtigten Parteimitglieder wird durch die paritätischen Regelungen nicht eingeschränkt.

---

<sup>350</sup> BVerfGE 131, 316, 358ff. Rn. 58ff.; BVerfGE 121, 266, 295; 124, 1, 18; 95, 335, 353.

<sup>351</sup> BVerfGE 129, 300 Rn. 82.

<sup>352</sup> Vgl. BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 71, 81, 94; 85, 148, 158; 99, 1.

<sup>353</sup> Vgl. BVerfGE 3, 19, 26 f.; 8, 51, 64f.

<sup>354</sup> Vgl. BVerfGE 3, 19, 26 f.; 8, 51, 64f.; 69, 92, 106.

<sup>355</sup> BVerfGE 129, 300 Rn. 86; 82, 322, 338; VerfGH Berlin, Urt. v. 17.3.1997 – 90/95, 87/95 –, juris Rn. 40.

## **a) Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl**

Die paritätischen Regelungen schließen niemanden von der Möglichkeit zu wählen aus. Darüber hinaus berühren sie weder den Zählwert noch den Erfolgswert der Stimmen, die für eine paritätische Liste oder ein Wahlkreisduo abgegeben werden.

### **aa) Wählerinnen und Wähler**

Die Zählwertgleichheit ist nicht tangiert, da weiterhin alle Wahlberechtigten die gleiche Stimmzahl besitzen – für die Wahl zum Landtag entweder weiterhin zwei Stimmen (eine für die Wahlvorschlagsliste, eine für ein Stimmkreisduo – Variante eins) oder drei (eine für die Wahlvorschlagsliste, zwei für die Wahl eines individuellen Stimmkreisduos – Variante zwei); für die anderen Wahlen entsprechend.

Auch der Erfolgswert der Stimmen wird durch die paritätischen Vorgaben nicht berührt. Erfolgswertgleichheit bedeutet, dass jede gültig abgegebene Stimme mit dem gleichen Gewicht bewertet wird wie die Stimmen, die für andere Parteien und Bewerberinnen und Bewerber abgegeben werden.

Der Erfolgswert bezieht sich auf die gelisteten, zur Wahl stehenden Bewerberinnen und Bewerber, unabhängig von der Länge der Wahlvorschlagsliste. Diese fällt je nach Partei regelmäßig unterschiedlich aus. Trotz unterschiedlicher Länge wird jede Stimme, die für eine der wählbaren Listen abgegeben wird, mit dem gleichen Gewicht bewertet – wie bisher. Der Erfolgswert jeder Stimme, die von den Wahlberechtigten für eine der Listen abgegeben wird, ist gleich.

Keine Auswirkungen auf den Erfolgswert der abgegebenen Stimmen hätte der Umstand, dass eine Wahlvorschlagsliste nach den gesetzlichen Vorgaben an der Stelle „abgeschnitten“ wird, an der die paritätische Listung endet – und so verkürzt wird. Denn der Erfolgswert bezieht sich auf die konkret zur Wahl stehende Liste, unabhängig von ihrer Länge. Schon nach dem bisher geltenden Wahlrecht kommt es zur Zurückweisung einzelner Kandidatinnen und Kandidaten auf den eingereichten Wahlvorschlägen, wenn die Kandidaturen nicht den Anforderungen des Wahlgesetzes entsprechen. Auf den Erfolgswert der Stimmen, die für die zugelassenen Wahlvorschlagslisten abgegeben werden, hat dies keine Auswirkung.

Der Erfolgswert der für Stimmkreisduos (Variante eins oder zwei) von den Wahlberechtigten abgegebenen Stimmen ist gleich.

In Bezug auf eine paritätsgebundene Zuteilung von Mandaten würde sich nichts anderes ergeben.

### **bb) Parteimitglieder**

Die oben skizzierten paritätischen Regelungen würden auch die im innerparteilichen Nominierungsverfahren zu wählende Gleichheit der Wahl hinsichtlich Zählwert und Erfolgswert der Stimmen der nominierungsberechtigten Parteimitglieder wahren. Sie

werden in dem Verfahren formal strikt gleich behandelt. Ihre Stimmen haben den gleichen Zählwert. Sie haben im Rahmen des konkreten paritätischen LWG auch die gleichen Erfolgchancen.

Bei einer paritätsgebundenen Zuteilung der Mandate entfallen gesetzliche Vorgaben für die parteiinterne Nominierung.

## **b) Freiheit der Wahl**

Die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler sowie der Parteimitglieder wird durch die paritätische Nominierung nicht beeinträchtigt.

### **aa) Wählerinnen und Wähler**

Die durch Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Wahlfreiheit bezieht sich darauf, dass jede Wählerin und jeder Wähler das ihr und ihm zustehende Wahlrecht frei, d.h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Geschützt wird die freie Wahlbetätigung bei der Stimmabgabe.<sup>356</sup> Die Wahlberechtigten müssen frei sein in ihrer Entscheidung, welche von den verschiedenen zur Auswahl stehenden Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten sie wählen.

Insoweit ist mit den paritätischen Regelungen für Wahlvorschlagslisten keine Einschränkung verbunden, die über das hinausgeht, was mit der Listung von Bewerberinnen und Bewerbern auf Wahlvorschlagslisten (Landeslisten und Bezirkslisten) zwangsläufig schon jetzt an Einschränkung verbunden ist.<sup>357</sup> Wie bisher haben die Wahlberechtigten auf die im Rahmen der Wahlvorbereitung erfolgende Kandidatenauswahl und Kandidatenreihung auf den Listen der Parteien keinen Einfluss. Die Listen werden von Parteimitgliedern in Parteiversammlungen, die zur Listenaufstellung befugt sind, im Vorfeld der Wahlen beschlossen.<sup>358</sup> Meist findet zuvor durch die Partei eine interne Vorauswahl derjenigen Personen statt, die den Delegierten zur Nominierung vorgeschlagen werden.

Die zur Wahl stehenden Wahlvorschlagslisten der Parteien sind in Bayern bei der Landtagswahl weniger „starr“ als in anderen Bundesländern. Denn die Wahlberechtigten geben ihre Stimme im Regelfall einer Person auf der Liste. Am Ende kommt es für die Reihenfolge des Mandatseinzugs in den Landtag auf die von einer Kandidatin oder einem Kandidaten erlangten Stimmen an, nicht auf die Reihenfolge der gelisteten Personen. Daran ändert sich durch paritätische Nominierungsvorgaben nichts. Die alter-

---

<sup>356</sup> BVerfGE 7, 63, 69; 47, 253, 282.

<sup>357</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 6.

<sup>358</sup> Ebenso Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kluth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 20; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4.

nierende Nominierung führt aber dazu, dass etwa hälftig Kandidatinnen und Kandidaten auf der Liste vertreten und für die Wahlberechtigten sichtbar sind. Die spätere Wahlentscheidung der Wahlberechtigten beschränkt sich weiterhin auf die Auswahl einer der zur Wahl stehenden Personen auf den Listen der verschiedenen Parteien; allerdings kann eine Stimme auch ohne personalen Bezug wie bisher nur für die Liste abgegeben werden.

Maßgeblich ist nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass eine Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Listen für die Wahlberechtigten besteht.<sup>359</sup> Das ist der Fall, auch daran ändert sich durch die Paritätsregelungen nichts.<sup>360</sup>

Auch die Auswahlmöglichkeit in den Stimmkreisen bliebe erhalten. Die Auswahl würde sich nun auf zwei Personen beziehen („Duo“). Sofern ein individuelles Duo zur Wahl stünde (Variante), könnte sich die Auswahl der Wahlberechtigten auch auf eine Person beschränken.

Die paritätische Nominierung trägt zu einer *größeren Wahlfreiheit* der Wahlberechtigten bei. Denn die durch Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten wird *erweitert*. Während bislang ihre Entscheidungsfreiheit durch „faktische Männerquoten“ erheblich eingeschränkt wurde und wird, weil die Wahlberechtigten ganz überwiegend gelistete und in Wahlkreisen aufgestellte Männer wählen *müssen* und kaum Frauen wählen *dürfen*, wird die Entschließungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler durch paritätische Nominierungsregelungen parteiübergreifend auf eine gleichmäßige Anzahl von Kandidatinnen und Kandidaten erweitert – in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl, Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG. Denn dieser verbietet Maßnahmen, die geeignet sind, die Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten ernstlich zu beeinträchtigen.<sup>361</sup> Das ist hier nicht der Fall.

Schließlich tangieren paritätische Regelungen die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten auch nicht unter dem Aspekt der gebotenen *staatlichen Neutralität*<sup>362</sup>. Der Grundsatz der Wahlfreiheit verbietet eine Gestaltung des Wahlverfahrens, das die Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten „innerhalb des gewählten Wahlsystems“ ernstlich beeinträchtigen kann.<sup>363</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG muss der Akt der Stimmabgabe daher frei von Zwang und unzulässigem Druck bleiben. Zudem müssen die Wahlberechtigten ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.<sup>364</sup> Unzulässig ist daher eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten

---

<sup>359</sup> Vgl. BVerfGE 47, 253, 283.

<sup>360</sup> Dies verkennt der *Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin*, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen v. 27.6.2018, S. 7.

<sup>361</sup> Vgl. BVerfGE 40, 11, 41; 124, 1, 24; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 21.

<sup>362</sup> Der Willensbildungsprozess des Volkes muss staatsfrei verlaufen, vgl. BVerfGE 44, 125; 103, 111.

<sup>363</sup> BVerfGE 44, 125, 139.

<sup>364</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56, 97; 44, 125, 139.

politischen Parteien oder Bewerberinnen und Bewerber. Eine solche Wahlbeeinflussung verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates.<sup>365</sup>

Allerdings ist hier für eine staatliche Wahlbeeinflussung dieser Art nichts erkennbar. Durch die paritätischen Vorgaben nimmt der Gesetzgeber keinen Einfluss auf den Inhalt der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten. Die Wahlberechtigten entscheiden sich wie zuvor frei zwischen den zur Wahl (z.B. Landtagswahl) stehenden Personen auf den Listen verschiedener Parteien/Wählergemeinschaften, auf deren inhaltliche Ausrichtung durch die Nominierungsvorgaben kein Einfluss genommen wird. Es sind allein die Parteien, die weiterhin über die personelle Besetzung ihrer Wahlvorschlagslisten entscheiden.

Ebenso verhält es sich mit den von den Parteien nominierten Wahlkreisduos. Auf wen sie dabei konkret aus dem Pool ihrer Mitglieder zurückgreifen, bleibt allein den Parteien überlassen. Auf die konkrete Personenauswahl der Parteien nehmen die paritätischen Regelungen keinen Einfluss. Der Gesetzgeber nimmt folglich keinen Einfluss auf die Auswahl bestimmter Bewerber oder Bewerberinnen – diese Entscheidung trifft allein die Partei in den Delegiertenversammlungen. Die paritätischen Regelungen enthalten lediglich organisatorische Vorgaben für die Nominierung, keine inhaltlichen. Die von den Parteien paritätisch Nominierten sind Angehörige dieser Parteien, inhaltlich-programmatische Grundlage ist und bleibt also das Parteiprogramm.

## **bb) Parteimitglieder**

Zur Wahlfreiheit gehört ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten.<sup>366</sup> Dies setzt eine freie Kandidatenaufstellung unter Beteiligung der Mitglieder der Parteien voraus.<sup>367</sup> Jedes wahlberechtigte Parteimitglied muss – jedenfalls mittelbar durch die Wahl von Vertreterinnen und Vertretern – die rechtliche Möglichkeit haben, auf die Auswahl der Kandidaturen Einfluss zu nehmen.<sup>368</sup> Die Mitgliederversammlung wählt die nach unterschiedlichen Kriterien vorgeschlagenen Personen, etwa nach den Kriterien der gleichmäßigen regionalen Verteilung oder auch der gleichmäßigen Verteilung nach Geschlecht.<sup>369</sup> Verfassungsrechtliche Vorbehalte gegen diese Kriterien bei der Kandidatenaufstellung auch unter dem Aspekt der Geschlechterparität bestehen nicht, sofern die zur Wahl befugte Mitgliederversammlung der Listung zustimmt.<sup>370</sup>

---

<sup>365</sup> BVerfGE 44, 125, 139.

<sup>366</sup> BVerfGE 41, 399, 417; 47, 253, 282.

<sup>367</sup> BVerfGE 47, 253, 282.

<sup>368</sup> BVerfGE 89, 243.

<sup>369</sup> Darauf weist *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5 ausdrücklich hin.

<sup>370</sup> Vgl. *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 6.

Dass die *Wahlrechtsgrundsätze* paritätischen Satzungsregelungen einer Partei nicht entgegenstehen, kann einem Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 2015 zur Geschlechterquote in einer Parteisatzung für die Wahl von Parteiämtern entnommen werden.<sup>371</sup> Das BVerfG bejahte die Bindung des innerparteilichen Wahlsystems an die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG, insbesondere den Grundsatz der Wahlgleichheit. Eine satzungsrechtliche Quotenregelung werde dadurch aber nicht ausgeschlossen. Daraus lässt sich schließen, dass paritätische Satzungsregelungen zu keiner Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze führen. Dann aber kann nichts anderes für gesetzliche Paritätsregelungen gelten, denn der innerparteiliche Effekt ist derselbe.<sup>372</sup>

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen paritätische Vorgaben in *parteiinternen Satzungsregelungen*, die noch in der älteren Literatur geäußert wurden,<sup>373</sup> sind längst überholt. Dies folgt nicht nur aus dem o.g. Beschluss des BVerfG vom 1.4.2015,<sup>374</sup> sondern vor allem aus der langjährigen Rechtsprechung des BVerfG zum Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot,<sup>375</sup> insbesondere der Entscheidung zum „Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen“ 1992<sup>376</sup> und der klarstellenden Einfügung des Satzes 2 in Art. 3 Abs. 2 GG 1994.<sup>377</sup> Es ist seit mehr als 50 Jahren geklärt, dass das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG verankert und als Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot auf die Angleichung der realen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern gerichtet ist. Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ will nicht nur diskriminierende Rechtsnormen beseitigen, „sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen.“<sup>378</sup> Soweit politische Parteien in ihren Satzungen paritätische Regelungen vorsehen, verfolgen sie das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel, die reale Chancengleichheit von Kandidatinnen innerhalb der Partei durchzusetzen. Damit kommen die Parteien dem *Gebot der demokratischen inneren Ordnung* nach, das in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG normiert ist. Das Gebot verpflichtet alle Parteien, die innerparteiliche Gleichheit der Parteiangehörigen zu gewährleisten.<sup>379</sup> Die Verpflichtung bezieht sich auch und

---

<sup>371</sup> BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris Rn. 25; zustimmend und die Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 GG hervorhebend *Penz*, Frauenquote innerhalb politischer Parteien, DÖV 2015, 963, 966.

<sup>372</sup> Ebenso von *Achenbach*, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – Vfg Bbg 9/19, S.13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S.42; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

<sup>373</sup> *Sachs*, Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, 553, 555; *Heyen*, Allgemeines und gleiches Wahlrecht durch gleiche Quoten?, DÖV 1989, 649ff.; von *Nieding*, Politische Wahlen und Frauenquote – Eine Betrachtung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen Fördermaßnahmen in der Politik, NVwZ 1994, 171, 1173ff.

<sup>374</sup> BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris Rn. 25.

<sup>375</sup> BVerfGE 15, 337, 345; 48, 327, 340; 57, 335, 345f.; 84, 9; 85, 191, 207; 92, 91, 109; 104, 373, 393; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 136, 9, 31.

<sup>376</sup> BVerfGE 85, 191, 207.

<sup>377</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109; 104, 373, 393; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 136, 9, 31.

<sup>378</sup> BVerfGE 89, 276, 285f.

<sup>379</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 31.

gerade auf parteiinterne Nominierungsverfahren. Paritätische Satzungsregelungen sichern die anderenfalls fehlende reale Chancengleichheit von Kandidatinnen und wirken der verbreiteten parteiinternen Praxis einer ungerechtfertigten Privilegierung von Kandidaten und damit einem Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG, den die Parteien beachten müssen<sup>380</sup>, entgegen (dazu C. VII. 2.; zur Nominierungsrealität A. I. 2.).

Soweit nun der Gesetzgeber den Parteien paritätische Regelungen vorschreibt, verfolgt er in Anknüpfung an die o.g. Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel, die reale Chancengleichheit von Kandidatinnen innerhalb der Partei durchzusetzen und Verstößen gegen Art. 38 Abs. 1 GG entgegenzuwirken. Diese Regelungen dienen der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung für die Zukunft, so dass der Gesetzgeber ohne Frage berechtigt ist, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen in den Parteien treffen (siehe A. I. 2.), durch wirksame „begünstigende“ Regelungen auszugleichen.<sup>381</sup> Nichts anderes folgt aus Art. 118 Abs. 2 BayVerf, der gemäß Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen ist (s.o. C. III.). In grundgesetzkonformer Auslegung bezieht sich Art. 118 Abs. 2 BayVerf ebenso wie Art. 3 Abs. 2 GG auch und gerade Fälle struktureller faktischer Benachteiligung von Frauen mit ein, die – hier in Form der Parteistrukturen – historisch entstanden und „schlicht vorhanden“ sind.<sup>382</sup> Der BayVerfGH hat offen gelassen, ob Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf (nur) ein „verbindliches Staatsziel“ oder einen Anspruch auf Förder- bzw. Durchsetzungsmaßnahmen begründet.<sup>383</sup> Jedenfalls aber enthält das in Art. 118 Abs. 2 BayVerf ebenso wie in Art. 3 Abs. 2 GG verankerte Gleichberechtigungsgebot einen bindenden Verfassungsauftrag für den Staat, „für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen“<sup>384</sup> – nicht nur auf dem Papier, sondern in der „sozialen Wirklichkeit“<sup>385</sup> in allen Bereichen. Es handelt sich um eine staatliche Aufgabe, deren Wahrnehmung trotz eines gewissen staatlichen Gestaltungsspielraums geeignete, effektive Durchsetzungsmaßnahmen voraussetzt und diese auch ermöglicht.<sup>386</sup> Der Auftrag zur „Angleichung der Lebensverhältnisse“ geht über die formale rechtliche Gleichstellung von Männern und Frauen hinaus.<sup>387</sup> Dies stellen Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf und Art. 3 Abs. 2 S. 2 nun ausdrücklich klar. Es besteht ein Verfassungsauftrag zur Verwirklichung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit.<sup>388</sup>

Im Übrigen muss das innerparteiliche Nominierungsverfahren nach der Rechtsprechung des BVerfG mit dem *Gebot der innerparteilichen Demokratie* gemäß Art. 21

---

<sup>380</sup> BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris OS 1 und Rn. 25.

<sup>381</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276, 285f.

<sup>382</sup> von Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 368.

<sup>383</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 128. Dies wird zu bejahen sein, doch werden sich daraus nur selten konkrete Durchsetzungsmaßnahmen herleiten lassen, Rn. 127; ebenso Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 91 m. w. N.

<sup>384</sup> Vgl. BVerfGE 109, 64, 89; BayVerfGH Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 127.

<sup>385</sup> BVerfGE 113, 1, 16.

<sup>386</sup> BVerfGE 109, 64, LS 3.

<sup>387</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Langefeld, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 2 Rn. 58.

<sup>388</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Langefeld, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 2 Rn. 58.

Abs. 1 S. 3 GG<sup>389</sup> vereinbar sein, durch welches der dem Demokratiegebot immanente Grundsatz der freien Wahl seine nähere Ausprägung erfährt.<sup>390</sup> Aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG folgt daher insbesondere, dass die tatsächliche Chancengleichheit der Kandidatinnen von den Parteien im Nominierungsverfahren zu gewährleisten ist. Insoweit wird das *Wahlvorschlagsrecht der Parteien*, Art. 21 Abs. 1 GG, verfassungsimmanent begrenzt<sup>391</sup> (dazu unten C. VII. 2.).

## 2. Passives Wahlrecht

Paritätische Regelungen betreffen das passive Wahlrecht, d.h. die Möglichkeit der Bewerberinnen und Bewerber, durch parteiinterne Nominierung einen Listenplatz zu erlangen, z.B. für die Wahlen zum Landtag, oder aber eine Stimmkreisnominierung als Hälfte eines Duos, um für den Landtag kandidieren zu können. Die Aufstellung der Kandidaturen ist ausschließlich Aufgabe der Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen, vgl. Art. 23 LWG, Art. 24 Abs. 1 S. 1 GLKrWG. Das Wahlvorschlagsrecht ist insoweit auf die Parteien und Wählergruppen begrenzt. Dies entspricht vor allem der Bedeutung der Parteien für die repräsentative parlamentarische Demokratie im Sinne von Art. 2 BayVerf, Art. 20, Art. 21 Abs. 1 GG und unterstreicht die verfassungsrechtliche Verantwortung der Parteien für die Gewährleistung einer fairen, chancengleichen Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten im Sinne von Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

Die Verantwortung der Parteien wird durch eine gesetzliche Regelung, die den Parteien eine paritätisch-alternierende Listung von Frauen und Männern („Reißverschluss“-Verfahren) vorschreibt, konkretisiert. Danach können Männer und Frauen jeweils nur auf jedem zweiten Listenplatz kandidieren und gewählt werden. Ihr passives Wahlrecht beschränkt sich somit auf jeden zweiten Listenplatz. Diese Rechtsfolge ist aber für Männer und Frauen gleich, kein Geschlecht wird bevorzugt oder benachteiligt. Die Rechtsfolge für Bewerberinnen und Bewerber ist also gleich. Daher sind *geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen*, die unter dem Aspekt der passiven Wahlrechtsgleichheit zu einer Benachteiligung von einzelnen Männern oder Frauen führen könnten – weil sie nur auf den jeweils Frauen oder Männern vorbehaltenen Nominierungsplätzen kandidieren dürfen – *nicht zu erkennen*. Denn es dürfen auf der Liste abwechselnd ebenso viele Männer wie auch Frauen kandidieren. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf einen bestimmten Listenplatz besteht ohnehin nicht, für keine kandidierende Person.

Im Vergleich zur *vorherigen Rechtslage* ohne paritätische Vorgaben würde sich die Anzahl der Listenplätze, auf denen potenzielle Bewerberinnen und Bewerber kandidieren können, verringern, weil sie nur auf jedem zweiten Platz der Liste kandidieren

---

<sup>389</sup> Zur Bindung des BayVerfGH an Art. 21 GG vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 136.

<sup>390</sup> BVerfGE 47, 253 Rn. 64.

<sup>391</sup> Ob durch paritätische Gesetze in die Parteienfreiheit eingegriffen wird und ein möglicher Eingriff durch Art. 3 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden könnte, hat das BVerfG 2020 offengelassen, BVerfGE 156, 224, 262 ff. Rn. 104ff.

dürfen. Dieser Umstand führt ebenfalls zu keiner rechtlich relevanten Ungleichbehandlung. Durch die paritätischen Vorgaben wird die Möglichkeit potenzieller männlicher Bewerber begrenzt, sich auf allen Listenplätzen zur Wahl stellen zu können, um auf einem gewünschten, möglichst aussichtsreichen Listenplatz aufgestellt zu werden. Abgesehen davon, dass kein verfassungsrechtlicher Anspruch einer kandidierenden Person auf einen konkreten Listenplatz besteht, verstößt die Einschränkung aber nicht gegen das Differenzierungs- und Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts in Art. 118 Abs. 2 BayVerf (Art. 3 Abs. 3 GG) und die mitbetroffene passive Wahlgleichheit. Denn die paritätischen Regelungen beenden das auf *ungerechtfertigter Bevorzugung* beruhende bisherige Übergewicht männlicher Kandidaturen („faktische Männerquote“) und das auf *ungerechtfertigter struktureller Benachteiligung von Frauen* in der politischen Praxis beruhende bisherige Untergewicht weiblicher Kandidaturen.

Damit beseitigen die paritätischen Regelungen den bisherigen **verfassungswidrigen Zustand** fehlender Chancengleichheit von Kandidatinnen im Nominierungsverfahren – Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG. Der Wahlgesetzgeber orientiert sich insoweit in zulässiger Weise an der **politischen Wirklichkeit** (s.o. A. I.).<sup>392</sup> Die Regelungen stellen die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen (und Kandidaten) im Nominierungsverfahren der Parteien her und beseitigen eine mit Art. 14 Abs. 1 BayVerf und Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG unvereinbare faktische Chancenungleichheit von Bewerberinnen sowie die damit verbundene verfassungswidrige Privilegierung von Bewerbern.<sup>393</sup>

Soweit darin gleichwohl eine Einschränkung für potenzielle Bewerber gesehen wird<sup>394</sup>, wäre diese aber durch *zwingende Gründe gerechtfertigt* – Sicherung der Wahl als entscheidender Integrationsvorgang der politischen Willensbildung des Volkes<sup>395</sup>, das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen und das Gleichstellungsdurchsetzungsgebot gemäß Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 S. 1, S. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (zur Rechtfertigung unten VIII. 2.). Nur wenn die Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber tatsächlich besteht, lässt sich der Charakter der Wahl als entscheidender Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes bejahen, durch den die Ziele der Parlamentswahl – vor allem die Selbstbestimmung des Volkes – gesichert und verwirklicht werden.<sup>396</sup> Letztlich rechtfertigt der Verfassungsauftrag aus Art. 118 Abs. 2 S. 1, S. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG

---

<sup>392</sup> Vgl. BVerfGE 120, 82, 107.

<sup>393</sup> Vgl. Schreiber-Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 51.

<sup>394</sup> So z.B. Morlok/Hobusch, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Qotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14ff.; dies., Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734ff.

<sup>395</sup> BVerfGE 135, 259ff. Rn. 54; s. auch BVerfGE 95, 408, 418.

<sup>396</sup> Vgl. Schreiber-Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 46.

die Beseitigung von strukturellen Nachteilen für Frauen, die im Rahmen der Nominierung von Kandidatinnen seit Jahren erkennbar sind, und die Verwirklichung von Chancengleichheit.<sup>397</sup>

### a) Irrelevanz des Frauen- und Männeranteils einer Partei

In der Literatur wird z.T. an die *Frauen- und Männeranteile einer Partei* angeknüpft<sup>398</sup>, um die faktisch-strukturelle Benachteiligung von Frauenkandidaturen in Frage zu stellen und die Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit gerade von männlichen Parteimitgliedern solcher Parteien zu behaupten, in denen weniger weibliche als männliche Parteimitglieder zu finden sind. Die gewählte Bezugsgröße ist jedoch falsch, es kommt nicht auf den Frauen- oder Männeranteil einer Partei an; denn die gewählten Abgeordneten vertreten nicht die eigenen Parteiangehörigen, sondern das Volk (Art. 13 Abs. 2 S. 1 BayVerf)<sup>399</sup>, das wiederum hälftig aus Bürgerinnen und Bürgern besteht.<sup>400</sup> Dem Volk muss die effektive Einflussnahme unabhängig von einer Parteizugehörigkeit ermöglicht werden.

Daher ist die Mitgliederstruktur von Parteien „für den Befund, dass Frauen in Parlamenten seit jeher deutlich unterrepräsentiert und faktisch benachteiligt sind, irrelevant“.<sup>401</sup> Ein Teil der Literatur sieht gerade in dem geringen Frauenanteil in vielen Parteien vielmehr einen Hinweis darauf, dass die Parteistrukturen die „Gatekeeper“-Funktion der Parteien auf dem Weg ins Parlament<sup>402</sup> maßgeblich prägen und für die faktische Benachteiligung weiblicher Parteiangehöriger ursächlich sind.<sup>403</sup> Schließlich wirkt

---

<sup>397</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; str. siehe dazu die Nachweise in BVerfGE 156, 224, 264f. Rn. 110.

<sup>398</sup> *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Qotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14, 18f.; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734, 1737f.

<sup>398</sup> So *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Qotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14, 18f.; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734, 1737; *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß?, ZG 2019, 154, 161.

<sup>399</sup> Ebenso *Meyer*, Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245, 1250, der auf den Unterschied zwischen Parteien und Parlament hinweist; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 861; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295 v. 4.3.2020, S. 5; *dies.*, Süddeutsche Zeitung v. 9./10.2.2019, Außenansicht. Parité, S. 5; *Brosius-Gersdorf*, Gastbeitrag, Rheinische Post v. 3.3.2019, Parité-Gesetz in Deutschland: Reißverschluss ist Pflicht, [https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschland-reissverschluss-ist-pflicht\\_aid-37129243](https://rp-online.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschland-reissverschluss-ist-pflicht_aid-37129243); *dies.*, Auch in Thüringen gilt das GG. Das Paritätsurteil leidet an einem schwerwiegenden Abwägungsdefizit, Gastbeitrag, Der Tagesspiegel v. 20.7.2020, S. 6.

<sup>400</sup> Zutreffend auch *Süssmuth*, Der Spiegel v. 8.3.2020, „Die Männer denken noch immer, sie verstünden mehr von der Politik“, Interview mit Milena Hassenkamp, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rita-suessmuth-ueber-cdu-vorsitz-die-maenner-denken-noch-immer-sie-verstuenden-mehr-von-der-politik-a-3e30a898-eb15-4a45-b6e3-82168627b8b2>.

<sup>401</sup> So klar und deutlich *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 861.

<sup>402</sup> Vgl. *Morlock/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – Zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, NVwZ 2019, 1734, 1736.

<sup>403</sup> Vgl. *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 861.

der Umstand, dass Frauen faktisch deutlich seltener bei der Kandidatenaufstellung einiger Parteien berücksichtigt werden, auf Frauen „*nicht gerade ermunternd, in eine Partei einzutreten*“.<sup>404</sup>

## **b) Kandidatur von Stimmkreisduos**

Soweit Parteien (und Wählergemeinschaften) verpflichtet werden, für die Wahlen zum Landtag in den Stimmkreisen „Duos“ aufzustellen, die aus je einer Kandidatin und einem Kandidaten bestehen müssen, ist die Rechtsfolge für Männer und Frauen, Bewerber und Bewerberinnen, ebenfalls gleich. Kein Geschlecht wird bevorzugt oder benachteiligt. Daher sind *geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen nicht zu erkennen*. Denn es dürfen in jedem Wahlkreis ebenso viele Männer wie auch Frauen kandidieren. Im Übrigen gelten die obigen Ausführungen (s.o. D. V. 2. a.) hier entsprechend.

## **c) Kandidatur diverser Personen**

Eine paritätische Wahlrechtsänderung müsste dem Urteil des BVerfG vom 10. Oktober 2017<sup>405</sup> Rechnung tragen. Daher ist eine Regelung für Menschen erforderlich, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, entsprechend § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 des Personenstandsgesetzes (PStG). Sie müssen kandidieren können, ohne sich einem der beiden anderen Geschlechter zuzuordnen zu müssen. Beispielhaft kann auf die Regelung des gemeinsamen Gesetzentwurfs der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und SPD in Nordrhein-Westfalen zur paritätischen Änderung des Landeswahlgesetzes in Bezug auf Wahllisten vom 6. November 2019<sup>406</sup> verwiesen werden, dort § 20a S. 3 LWG-E.

Um aber zu verhindern, dass die im Vordergrund stehende Parität von Frauen und Männern durchbrochen wird, ist eine weitere Regelung erforderlich, die sicherstellt, dass nach einer diversen Person eine Frau kandidiert, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann kandidiert, hingegen ein Mann kandidiert, wenn vor der diversen Person eine Frau kandidiert.

## **VI. Vereinbarkeit mit Prinzip der repräsentativen Demokratie**

Paritätische Nominierungsregelungen stehen im Einklang mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie gem. Art. 2 Abs. 1, Art. 4, Art. 5, Art. 13 Abs. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG.<sup>407</sup> Dies gilt in gleicher Weise für paritätsbezogene Mandatszuteilungsregelungen.

---

<sup>404</sup> So *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295 v. 4.3.2020, S. 5

<sup>405</sup> BVerfGE 147, 1ff.

<sup>406</sup> Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern LT NRW Drs. 17/7753.

<sup>407</sup> A.A. BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 114; offen gelassen vom BVerfG in dem Beschluss vom 15.12.2020, BVerfGE 156, 224 Rn. 63, 70.

Demokratie i.S.v. Art. 2 Abs. 1 BayVerf bedeutet Herrschaftsausübung durch das Volk selbst oder durch die von ihm legitimierten Organe. In Art. 2 Abs. 1 BayVerf und Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG ist das Prinzip der Volkssouveränität verankert, verstanden als Selbstbestimmung des Volkes.<sup>408</sup> Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen setzt den „effektiven Einfluss“ des Volkes auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe voraus.<sup>409</sup> Die effektive Einflussnahme des gesamten Volkes auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen.<sup>410</sup> Allen wahlberechtigten Staatsangehörigen steht insoweit das „Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung“ zu.<sup>411</sup> Auf diese Weise wird die Selbstbestimmung des Volkes gesichert.

Der Landtag als Volksvertretung und Organ der Gesetzgebung gem. Art. 4, Art. 5 Abs. 1 BayVerf benötigt demnach eine Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt.<sup>412</sup> Diese Legitimation wird im Hinblick auf die Abgeordneten dadurch gewährleistet, dass sie unmittelbar durch die Gesamtheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, also das wahlberechtigte Volk, „Frauen wie Männer gleichermaßen“, in Wahlen aufgrund eines dezidierten Wahlrechts bestimmt werden; die Wahlen unterliegen den Wahlrechtsgrundsätzen und verfassungsrechtlichen Garantien des Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BayVerf bzw. Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>413</sup>

Nach Art. 13 Abs. 2 BayVerf sind die Abgeordneten „Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei“. Sie sind „nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden“ – dies entspricht dem „freien Mandat“ in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG („Vertreter des ganzen Volkes“).<sup>414</sup> Die damit verbundene parlamentarische Repräsentation des Volkes bedeutet, dass das Volk als Träger der Staatsgewalt über eine Vertretung und ein Organ verfügt, das für das Volk und in Verantwortung gegenüber dem Volk handelt. Der repräsentative Status des oder der Abgeordneten ist mit dem freien Mandat gem. Art. 13 Abs. 2 BayVerf (Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) verbunden; die Abgeordneten handeln frei von Weisungen Dritter in eigener Verantwortung, aber in Verantwortung gegenüber dem repräsentierten Volk. Sie treffen Entscheidungen für das Volk mit Wirkung für das Volk.<sup>415</sup> Insoweit wird das Verhältnis zwischen dem Volk

---

<sup>408</sup> BVerfGE 107, 59, 92; 44, 125, 142; Meder/Brechmann-Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 2.

<sup>409</sup> BVerfGE 83, 60, 71f.

<sup>410</sup> BVerfGE 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87.

<sup>411</sup> BVerfGE 144, 20, 285 Rn. 766.

<sup>412</sup> BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 111; Meder/Brechmann-Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 5; s. auch BVerfGE 93, 37, 66; 107, 59, 87.

<sup>413</sup> BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 112; Meder/Brechmann-Huber, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 13 Rn. 6.

<sup>414</sup> Meder/Brechmann-Huber, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 13 Rn. 2, 7.

<sup>415</sup> BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 112; Meder/Brechmann-Huber, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 13 Rn. 7.

und seinen Repräsentantinnen und Repräsentanten als „zukunftsgerichtete Verantwortlichkeit für eine Politik im Interesse des Volkes“ betrachtet.<sup>416</sup> Abgeordnete sollen an der Herausbildung eines „überindividuellen Gesamtwillens“ mitwirken<sup>417</sup> i.S. des Gemeinwohls, dem die Abgeordneten verpflichtet sind.<sup>418</sup>

Aus dem Repräsentationsprinzip folgt, dass jede und jeder gewählte Abgeordnete das ganze Volk vertritt und diesem gegenüber in der Verantwortung steht („Prinzip der Gesamtrepräsentation“ – s.u. D. VI. 2.). Die Abgeordneten sind daher nicht einem bestimmten (ihrem) Wahlkreis, einer (ihrer) Partei oder einer Bevölkerungsgruppe gegenüber verantwortlich, sondern – nur – dem „ganzen Volk“; sie repräsentieren das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit im Parlament, nicht als Einzelne.<sup>419</sup> Das freie Mandat steht im Gegensatz zum imperativen oder sonst gebundenen Mandat<sup>420</sup> – obgleich gesehen wird, dass die Freiheit der Abgeordneten hinsichtlich ihrer Aufgabewahrnehmung und damit verbundenen Wertungen in der Praxis tatsächlich von ihren parteipolitischen Zugehörigkeiten, Loyalitäten und dem Fraktionszwang beeinflusst und mitbestimmt wird.<sup>421</sup>

Nach der Rechtsprechung des BayVerfGH gilt der Grundsatz des freien Mandats in seinem Kernbestand auch für Gemeinderatsmitglieder und für Mitglieder sonstiger kommunaler Vertretungskörperschaften. Denn der Gemeinderat verkörpert auf kommunaler Ebene das System der repräsentativen Demokratie.<sup>422</sup>

## 1. Formale demokratische Gleichheit und Wahlgleichheit

Umstritten ist jedoch, ob Paritätsgesetze mit der strikt formal verstandenen demokratischen Gleichheit, Art. 20 Abs. 1 GG, und – damit verbunden – mit der strikt formalen Wahlrechtsgleichheit – Art. 14 BayVerf; Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG –, zu vereinbaren sind.<sup>423</sup>

So fragt das BVerfG in dem Beschluss vom 15.12.2020:

*„Warum das strenge und formale Verständnis der Wahlgleichheit gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch ein materielles Verständnis ersetzt werden soll, erschließt sich [...] aus der Wahlprüfungsbeschwerde nicht.“*<sup>424</sup>

Es weist darauf hin, dass der „Grundsatz der Gleichheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sichert“ und daher gebiete, dass „alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das aktive und passive

---

<sup>416</sup> Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 150; BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 112.

<sup>417</sup> BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 112.

<sup>418</sup> Vgl. BVerfGE 112, 118, 134; 118, 227, 328.

<sup>419</sup> Vgl. BVerfGE 131, 316, 342.

<sup>420</sup> BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 112.

<sup>421</sup> Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 150 f.; *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 13 Rn. 3.

<sup>422</sup> BayVerfG, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 113; VerfGHE 37, 119.

<sup>423</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 77, der die Frage am Ende verneint, Rn.114.

<sup>424</sup> BVerfGE, 156, 224 Rn. 63.

Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können“. Er sei daher „im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen“. <sup>425</sup> Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantiere jeder Partei und allen Bürgerinnen und Bürgern, die gem. Art. 38 Abs. 2 GG wählbar sind, als Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern ein Recht auf Chancengleichheit. <sup>426</sup> Dieses Recht beinhalte, dass jeder Partei sowie jeder und jedem sich Bewerbenden grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenstehen müssen (passives Wahlrecht). <sup>427</sup>

Daraus schlussfolgert das BVerfG: Wenn also das passive Wahlrecht gem. Art. 38 Abs. 1 GG allen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern die formal gleiche Chance gewährleiste, Mitglied des Parlaments zu werden, <sup>428</sup> so könne gerade das Fehlen von Paritätsvorgaben der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden i.S.v. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Rechnung tragen, während die Anordnung von Paritätsverpflichtungen diesem Grundsatz widersprechen würde – so der BayVerfGH 2018 und das BbgVerfG 2020. <sup>429</sup> Somit stellt sich die Frage, ob Paritätsgesetze mit dem „strengen und formalen Verständnis der Wahlgleichheit“ gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG kollidieren. Bei näherer Betrachtung lässt sich diese Frage verneinen.

#### a) Formale Demokratie

Demokratie im Sinne der „freien Selbstbestimmung des Volkes“ <sup>430</sup> bzw. der „freien Selbstbestimmung der Bürger“ <sup>431</sup> und der Bürgerinnen, setzt die Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger voraus. <sup>432</sup> Da die gesamte Herrschaftsgewalt vom Volk ausgeht, Art. 2 BayVerf, Art. 20 Abs. 2 GG, müssen in einer Demokratie alle zum Staatsvolk gehörenden Menschen grundsätzlich politisch gleich sein. <sup>433</sup> Für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist die Gleichbewertung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung. <sup>434</sup>

Um relative Abstufungen zwischen ihnen auszuschließen, wird die demokratische Gleichheit als eine *grundsätzlich formale Gleichheit* verstanden. Demokratische Gleichheit als Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Gestaltung wird „strikt formal“ betrachtet, in Abgrenzung zum allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG. Die „strikt formal“ verstandene demokratische Gleichheit ist daher für Differenzierungen und Abstufungen, wie sie beim allgemeinen Gleichheitssatz vorherrschen – als Grund

---

<sup>425</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 56; s. auch BVerfGE 85, 264, 315; 95, 408, 417; 121, 266, 295; 131, 316, 334; 135, 259, 284 Rn. 44; 151, 1, 18 Rn. 42.

<sup>426</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 Rn. 56; BVerfGE 41, 399, 413.

<sup>427</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 Rn. 56; BVerfGE 21, 196, 200; 41, 399, 413f.

<sup>428</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296, 318.

<sup>429</sup> Vgl. BVerfGE 156, 224 Rn. 58; BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457, 462 Rn. 84; VerfGBbg, Urt. v. 23. Oktober 2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 126f.

<sup>430</sup> BVerfGE 2, 1, 12.

<sup>431</sup> BVerfGE 44, 125, 142; 123, 267, 341 ff., Rn. 211ff.

<sup>432</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61 m. w. N.

<sup>433</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 35.

<sup>434</sup> BVerfGE 6, 84, 91; 11, 351, 360; 41, 399, 413.

für Ungleichbehandlungen (Differenzierungen) kommt jeder „vernünftige, aus der Natur der Sache sich ergebende oder sonstwie einleuchtende Grund“<sup>435</sup> in Betracht –, nicht zugänglich.<sup>436</sup>

Anknüpfungspunkt demokratischer Gleichheit ist allein die Eigenschaft als Staatsbürgerin und als Staatsbürger, ohne weitere Abstufungen. In diesem Sinne ist die demokratische Gleichheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Bezug auf ihre politischen Mitwirkungsrechte eine formale Gleichheit.<sup>437</sup> Es geht also letztlich um die diskriminierungsfreie Ausübung der politischen Mitwirkungsrechte durch alle zum Staatsvolk zählenden Menschen als Gleiche unter Gleichen. Formale Gleichheit dient somit dem diskriminierungsfreien Zugang zu politischer Mitwirkung der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger – nicht in der Theorie, sondern real.

So hat das BVerfG bereits festgestellt, dass ein faktischer Ausschluss bestimmter Staatsangehöriger von der Teilhabe an der politischen Partizipation aus Gründen der Herkunft oder Ethnie gegen das Demokratieprinzip verstößt.<sup>438</sup> Für den faktischen Ausschluss in Anknüpfung an ein bestimmtes Geschlecht – z.B. Frauen – gilt dann nichts anderes. Art. 20 Abs.1, Abs. 2, und Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 GG kollidieren nicht.

Werden strukturelle faktische Benachteiligungen bestimmter zum Staatsvolk zählender Menschen – z.B. Frauen – infolge faktischer Abstufungen erkennbar, die zu einer „demokratischen Ungleichheit“ in Bezug auf die politische Mitwirkung führen, ist ebenfalls ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip anzunehmen – so dass eine Korrektur erforderlich wird, um die Basis für diskriminierungsfreie „formale Gleichheit“ der Betroffenen herzustellen. Anderenfalls wird ihre tatsächliche „demokratische Ungleichheit“ mit Hilfe der „formalen Gleichheit“ verfestigt und zementiert. Damit würde das Gegenteil der Zielsetzung der „formalen Gleichheit“ bewirkt. Als Korrekturinstrument kommen paritätische Regelungen in Betracht. Ein Konflikt mit der „formalen“ demokratischen Gleichheit stellt sich dann gerade nicht.

## **b) Formale Wahlgleichheit**

Ebenso wie die demokratische Gleichheit ist auch die „strikt formal“ verstandene Wahlgleichheit i.S.v. Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG für Differenzierungen und Abstufungen wie beim allgemeinen Gleichheitssatz nicht zugänglich.<sup>439</sup> Die „strikt formal“ verstandene Gleichheit der Wahl, die durch das Demokratiegebot gem. Art. 20 Abs. 1 GG geprägt wird, sichert die Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger<sup>440</sup> und ihr Recht auf einen gleichen Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt, d.h. auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes durch Wahlen.<sup>441</sup>

---

<sup>435</sup> BVerfGE Band 71, 255, 271.

<sup>436</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61.

<sup>437</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Grzeszick, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 20 Rn. 36.

<sup>438</sup> BVerfGE 144, 20, 285 Rn. 766 – Partei, Programm der NPD.

<sup>439</sup> Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61.

<sup>440</sup> BVerfGE 146, 327, 349 Rn. 59; 135, 259, 284; 99, 1, 13; 85, 148, 157f.; 51, 222, 234; 41, 399, 413.

<sup>441</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 42.

Historisch betrachtet findet die „strikt formale“ Wahlgleichheit ihre Wurzel in der Forderung nach politischer Gleichheit der Bürger und Bürgerinnen – die 1919 in Art. 22 und Art. 17 WRV erstmals ihren Niederschlag fand. Dort sind die Wahlrechtsgrundsätze für die Reichstagswahlen und Wahlen in den Ländern verankert, das wahlberechtigte Volk wird erstmal sichtbar – Frauen und Männer, Bürgerinnen und Bürger. Schon damals wurde darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die Wählbarkeit (passives Wahlrecht) „die Frauen nicht schlechter gestellt werden (dürfen) als die Männer“.<sup>442</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG fordert der Grundsatz der Gleichheit der Wahl in seiner gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz formalisierten Bedeutung, „dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (...) im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit“<sup>443</sup> – eine Formalisierung, die dem Postulat der politischen Gleichheit und Gleichberechtigung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger folgt.<sup>444</sup>

Die „formale Gleichheit“ wurde vor allem im Kontext des aktiven Wahlrechts konkretisiert. Verboten ist der unberechtigte Ausschluss von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl.<sup>445</sup> Dem Gesetzgeber ist es untersagt, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen oder das Stimmgewicht dieser Gruppen verschieden zu bewerten.<sup>446</sup> Alle Wählerinnen und Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben.<sup>447</sup> Stimmzahl und Stimmengewicht dürfen nicht differenziert werden – etwa nach Bildung, Familienverhältnissen (Kind/Kinderzahl), Geschlecht, Religionszugehörigkeit, Vermögen, „Rasse“, Gesellschaftsschicht oder Art der politischen Meinung.<sup>448</sup>

Abweichungen von dem in diesem Sinne streng und formal zu verstehenden Grundsatz der Wahlgleichheit sind nach der Rechtsprechung des BVerfG aber aus „zwingenden Gründen“ zulässig.<sup>449</sup> Daher sind abweichend vom strikt formalen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im Wahlgesetz z.B. eine Sperrklausel oder ein Unterschriftenquorum möglich, welche der Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang und der Bildung einer funktionsfähigen Volksvertretung dienen.<sup>450</sup>

---

<sup>442</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Nachdruck 1968, Art. 17, S. 137.

<sup>443</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 59; 135, 259 Rn. 44; 85, 264, 315; 78, 350, 357f.; 58, 202, 205; 41, 399, 413; 36, 139, 141; 12, 73, 77.

<sup>444</sup> Vgl. BVerfGE 34, 81, 98; Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 45.

<sup>445</sup> BVerfGE 36, 139, 141; 58, 202, 205.

<sup>446</sup> BVerfGE 15, 165, 167.

<sup>447</sup> BVerfGE 146, 327, 349 f. Rn. 59; 135, 259, 284 Rn. 44.

<sup>448</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 43; BVerfGE 6, 84, 91: „Es darf darum das Stimmgewicht nach Zähl- und Erfolgswert sicher nicht differenziert werden nach Bildung, Religion, Vermögen, Klasse, Rasse oder Geschlecht (vgl. auch Art. 3 Abs. 2, 3 GG).“

<sup>449</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 42.

<sup>450</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92f.; 51, 222, 236; 96, 264, 278f.; 129, 300, 320ff.

Für das hier im Vordergrund stehende passive Wahlrecht verlangt die Gleichheit der Wahl die *Chancengleichheit* aller sich bewerbenden Personen.<sup>451</sup> Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl umfasst auch die Wahlvorbereitung und das Wahlvorschlagsrecht. Demnach darf keine Schlechterstellung bestimmter Personen durch rechtliche Vorgaben erfolgen, die an die o.g. Kriterien anknüpfen. Rechtliche Regelungen, die zu unterschiedlichen Chancen etwa von Frauen oder Männern führen (Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 GG), wären grundsätzlich unzulässig. Ausdrückliche Regelungen dieser Art existieren in den Wahlgesetzen nicht. Allerdings sind nach der Rechtsprechung des BVerfG auch die faktischen Auswirkungen rechtlicher Regelungen relevant. Die „formalisierte Bedeutung“ der Chancengleichheit heißt nicht „Chancengleichheit in der Theorie“, es geht um die tatsächliche Chancengleichheit der Kandidierenden in der Realität. Dies zeigt ein Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG.

So kann die fehlende Chancengleichheit von Kandidierenden insbesondere auf defizitäre Gesetze in Form von fehlenden Regelungen zurückgeführt werden, so dass „bestehende faktische Ungleichheiten“ relevant werden.<sup>452</sup> Dies betrifft etwa den „faktischen Ausschluss der Wählbarkeit“.<sup>453</sup> In Bezug auf die Kandidatenaufstellung kommt ein Verstoß gegen die Wahlgleichheit sowohl durch eine ungerechtfertigte Benachteiligung einer oder eines Kandidierenden als auch durch die ungerechtfertigte Begünstigung eines "vergleichbaren Falles" in Betracht.<sup>454</sup> Vergleichbar sind „Parallelfälle“ der einzelnen Kandidierenden.<sup>455</sup>

Zudem hat das BVerfG zum parallelen Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit, das teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG<sup>456</sup>, teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG<sup>457</sup> hergeleitet wird, gerade auf die Relevanz der praktischen Auswirkungen einer gesetzlichen Norm hingewiesen. Danach widerspricht

*„auch ein Gesetz, das in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt-allgemein umschreibt“ dem Grundrecht auf Chancengleichheit dann, „wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist. Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt ist entscheidend“<sup>458</sup>*

Anhand der Rechtsprechung des BVerfG wird deutlich, dass die „Formalisierung des Wahlrechts“ nicht bedeutet, dass die realen Auswirkungen (defizitärer) gesetzlicher

---

<sup>451</sup> BVerfGE 41, 399, 400; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 14.

<sup>452</sup> BVerfGE 41, 399, 414 – Fehlende gesetzl. Wahlkampfkostenerstattung für unabhängige Wahlkreis-kandidierende.

<sup>453</sup> BVerfGE 38, 326, 335 – Faktischer Ausschluss der Wählbarkeit, weil sich unter den Bedingungen bestimmter Vorschriften keine Kandidierenden vernünftigerweise um ein Mandat bewerben können.

<sup>454</sup> BVerfGE 64, 301, 321 – Kandidatenaufstellung; BVerfGE 38, 326, 335.

<sup>455</sup> BVerfGE 38, 326, 335; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 12.

<sup>456</sup> BVerfGE 129, 300, 319; 140, 1, 61; 148, 11 Rn. 42.

<sup>457</sup> BVerfGE 124, 1, 20; 136, 323 Rn. 22.

<sup>458</sup> BVerfGE 8, 51, 64 unter Bezugnahme auf *Leibholz*, Die Gleichheit vor dem Gesetz und das Bonner Grundgesetz, DVBl. 1951, 193, 195 und *ders.*, Die Gleichheit vor dem Gesetz, AöR N. F. 12 (1927), 1f., 15, 16.

Regelungen ausgeblendet werden und eine dadurch bewirkte tatsächliche Ungleichheit in Form einer ungerechtfertigten Begünstigung von bestimmten Kandidierenden – etwa Kandidaten im Vergleich zu Kandidatinnen – unbedeutend ist; so aber die „formalisierte Betrachtungsweise“ des BayVerfGH (2018), der allerdings die strukturell-faktische Benachteiligung von Kandidatinnen bezweifelt (s.o.).

Anderen Entscheidungen des BayVerfGH zum passiven Wahlrecht gem. Art. 14 Abs. 2 BayVerf lässt sich hingegen entnehmen, dass der BayVerfGH ebenso wie das BVerfG die tatsächlichen Auswirkungen rechtlicher Regelungen einbezieht. Danach garantiert Art. 14 Abs. 2 BayVerf jeder wahlfähigen Bürgerin und jedem wahlfähigen Bürger über 18 Jahren das passive Wahlrecht; es erstreckt sich darauf, „vom Staat als wählbar behandelt und bei einer Kandidatur nicht einseitig benachteiligt zu werden“.<sup>459</sup> Dafür genügt es, dass das passive Wahlrecht „tatsächlich beschränkt oder erschwert wird“, etwa durch die Auswirkungen einer Regelung.<sup>460</sup>

Nur dann, wenn man den aktuellen „Ist-Zustand“ von Kandidatinnen und Kandidaten in den Parteien als strukturell diskriminierungsfrei und faktisch „chancengleich“ betrachten wollte – so wohl der BayVerfGH (2018) –, würde „gerade das Fehlen von Paritätsvorgaben der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden i.S.v. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Rechnung tragen“<sup>461</sup>. Wenn aber der „Ist-Zustand“ durch eine strukturelle faktische Benachteiligung von Kandidatinnen und Begünstigung von Kandidaten geprägt wird, also durch fehlende tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen, dann führt gerade die „formalisierte Betrachtungsweise“ i.S. des BayVerfGH – und das Fehlen von Paritätsvorgaben – zu einer weiteren Verfestigung der fehlenden Chancengleichheit von Frauenkandidaturen.

Geht man hingegen – wie hier – von der langjährigen Existenz einer ungerechtfertigten strukturellen, faktischen Benachteiligung von Kandidatinnen und Begünstigung von Kandidaten in den (meisten) Parteien aus – also von einer unzulässigen faktischen Differenzierung nach Geschlecht –, so besteht tatsächlich keine Chancengleichheit zwischen den Kandidierenden. Dann stellen Paritätsgesetze die vom Demokratieprinzip und der Wahlgleichheit vorausgesetzte Chancengleichheit erst her und sichern dadurch die Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.<sup>462</sup>

---

<sup>459</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 6.5.2005 – Vf. 21-IX-05 –, Rn. 145, juris.

<sup>460</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 6.5.2005 – Vf. 21-IX-05 –, juris Rn. 148; BayVerfGHE 29, 143,147; s. auch

BayVerfGH, Entscheidung v. 28.2.1992 – Vf. 54-VI-91 –, Rn. 23, juris, wonach aus dem für demokratische Wahlen geltenden formalisierten Gleichheitssatz folgt, dass jedermann ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, etwa seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen, die gleiche Chance haben muss, Mitglied des Parlaments zu werden; Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 30, 82.

<sup>461</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 56.

<sup>462</sup> Vgl. BVerfGE 41, 399, 413; 51, 222, 234; 71, 81, 94; 85, 148, 158; 99, 1.

### c) **Materiale Wahlgleichheit**

Soweit in der Literatur Paritätsgesetze als „Paradigmenwechsel“ zu einer „materialen Wahlgleichheit“ verstanden werden<sup>463</sup>, wird übersehen, dass bereits die „formale Wahlgleichheit“ nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BayVerfGH einen „materiellrechtlichen Gehalt“ erkennen lässt. „Formale Wahlgleichheit“ verfolgt keinen Selbstzweck, auch sie dient der realen Chancengleichheit der Kandidierenden i.S.v. Art. 14 Abs. 2 BayVerf, Art. 38 Abs. 1 GG und schließt unzulässige faktische Differenzierungen in Anknüpfung an das Geschlecht aus (s.o. b)).

Eine eigenständige Diskussion über ein materielles Verständnis der Wahlrechtsgleichheit vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des formalen wahlrechtlichen Gleichheitsverständnisses und seiner heutigen Bedeutung für die parlamentarische Demokratie vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG wird dadurch allerdings nicht gehindert – im Gegenteil.

Sofern ein materieller Wahlrechtsgleichheitsbegriff befürwortet wird, werden bestehende gesellschaftliche Gleichberechtigungsdefizite aufgegriffen, die „neutrales Recht“ bzw. „formales Recht“ nicht beseitigen könne.<sup>464</sup> Wenn eine Gruppe in Gesellschaft und Politik traditionell ein klares Übergewicht habe, könne das „formale/neutrale Recht“ die mit dem Gleichheitssatz verbundene Funktion einer gerechten Behandlung aller Rechtsunterworfenen nicht mehr erfüllen. Dann führe gerade das „neutrale Recht“ dazu, faktische Unterschiede zu Ungunsten von Frauen zu verfestigen und den (historisch gewachsenen) ungleichen Ist-Zustand, der durch faktische und mittelbare Diskriminierung von Frauen gekennzeichnet sei, zu zementieren. Daher müsse das „neutrale Recht“ zumindest für einen gewissen Zeitraum seine „Neutralität“ aufgeben, um tatsächliche Gleichberechtigung zu erreichen. Der „herrschenden Ansicht“, die eine „formale“ Betrachtungsweise zugrunde legt und der materiellen Betrachtung ablehnend gegenüber steht<sup>465</sup>, wird entgegengehalten, sie ignoriere die „anhaltende Überrepräsentation männlicher Subjekte“ und betrachte sie nicht als demokratisches Problem, das die Wahlrechtsgleichheit und das Demokratieprinzip betreffe. Deshalb sei ein „relationaler“ bzw. „materieller“ Demokratie- und Gleichheitsbegriff als Maßstab für eine „gerechte Staatlichkeit“ heranzuziehen.<sup>466</sup>

---

<sup>463</sup> So *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413f., 417, mit einem fundierten Überblick über den Diskussionsstand.

<sup>464</sup> Vgl. *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413, 417.

<sup>465</sup> So *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, Verfassungsblog v. 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>; *Hecker*, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, ZRP 2020, 226; *Morlok/Hobusch*, Adé Parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 18; *dies.*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1735; *von Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 533, die eine GG-Änderung für die Einführung von (landesgesetzlichen) Paritätsregelungen für erforderlich hält; *Sachs*, Verfassungsrecht: Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes für Landtagswahlen, JuS 2020, 996; *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413, 418ff.;

<sup>466</sup> Vgl. *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413, 417. Als Vertreterinnen der materiellen Wahlgleichheit betrachtet *Volk*

Auch das Sondervotum von *Licht/Peters* zur Entscheidung des ThürVerfGH zum Paritätsgesetz (2020), das die „tatsächlich existierende strukturelle Diskriminierung von Frauen in der Politik“ anerkennt – anders als die Mehrheitsentscheidung des ThürVerfGH –, legt ein materielles Verständnis zugrunde, da das formelle Gleichheitsverständnis durch die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG „zugunsten eines materiellen Gleichheitsverständnisses“ abgelöst worden sei.<sup>467</sup>

Das BVerfG scheint ein materielles Verständnis der Wahlrechtsgleichheit ebenfalls in Betracht zu ziehen.<sup>468</sup>

Im Übrigen sieht das BVerfG im Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG, ein „entwicklungsoffenes“ Verfassungsprinzip, so dass „bei veränderten Verhältnissen (...) Anpassungen notwendig werden (können)“.<sup>469</sup> Dies dürfte auch bei veränderten Einsichten in die bestehenden Verhältnisse gelten.

---

insb. *Röhner*, Unitäres Volk oder Parität? Für eine materiale Perspektive auf die Demokratie, Verfassungsblog v. 4.1.2019, <https://verfassungsblog.de/unitaeres-volk-oder-paritaet-fuer-eine-materiale-perspektive-auf-die-demokratie/>; *dies.*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 292ff., 295; *Fontana*, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl 2019, 1154; *dies.*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 2019, 128; *Mangold*, Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Gruppen als demokratietheoretisches Problem, in: Eckertz-Höfner/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie, 2019, S. 111ff.; *Ritzi*, Politische Gerechtigkeit durch (Un-)gleichheit? Zur feministischen Demokratietheorie, in: Oliver W. Lembcke/Ritzi/Schaal (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. I, 2012, S. 71ff.; *Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, JÖR 2019, 432ff.; *Hailbronner/Rubío Marin*, Parität in Parlamenten – Eine Einführung, Verfassungsblog v. 16.7.2020, <https://verfassungsblog.de/paritaet-in-parlamenten-eine-einfuehrung/>; *Laskowski*, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritätsregelungen, Juni 2014, S. 12; *dies.* Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell, in: Eckertz-Höfner/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie, 2019, S. 139f.; *dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2015, 58ff., 60; *dies.*, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft, djbZ 2014, 101; *Rabe*, Weimar und das Paritätsgesetz, Verfassungsblog v. 19.7.2020, <https://verfassungsblog.de/weimar-und-das-paritaetsgesetz/>; *Weinrich*, Vom Wahlrecht zur Parität – der steinige Weg in die Parlamente, djbZ 2018, 147, 149. Dazu dürften dann auch diejenigen gehören, die etwaige Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit (und Parteienrechte, Art. 21 GG) durch Paritätsgesetze aufgrund Art. 3 Abs. 2 GG als gerechtfertigt erachten, insb. *Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog v. 25.2.2019, <https://verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-parlament/>; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 6; *Laskowski*, Pro Parité: Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht, djbZ 2014, 97, 99; *Meyer*, Verbieta das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1246; wohl auch *Penz*, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422; von Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 172; von Achenbach/Möllers, Stellungnahme v. 12.5.2022, Kommissions-Drs. 20(31)03Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze, Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze, S. 2.

<sup>467</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 178ff.; zustimmend *Rabe*, Weimar und das Paritätsgesetz, Verfassungsblog v. 19.7.2020, <https://verfassungsblog.de/weimar-und-das-paritaetsgesetz/>.

<sup>468</sup> BVerfGE, 156, 224 Rn. 63.

<sup>469</sup> BVerfGE 107, 59, 91.

## 2. Gesamtrepräsentation vs. geschlechterbezogene Repräsentation?

Umstritten ist, ob Paritätsgesetze mit dem aus dem „freien Mandat“ folgenden Prinzip der Gesamtrepräsentation i.S.v. 13 Abs. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG in Einklang stehen.<sup>470</sup>

So betrachtet das BVerfG in dem Beschluss vom 15.12.2020 den „paritätischen Ansatz“ (gleichmäßig mit Frauen und Männern besetzte Parlamente) offenbar als eine mögliche Abkehr vom Repräsentationsprinzip des GG. Denn es betont, der Wahlprüfungsbeschwerde könne nicht entnommen werden, „*warum es verfassungsrechtlich geboten sein soll, das Prinzip der Gesamtrepräsentation durch ein gruppen- oder geschlechterbezogenes Konzept zu ersetzen*“.<sup>471</sup> Zudem komme es für die Vertretung des Volkes nicht auf ein „*verkleinertes Abbild des Elektorats*“ im Parlament nicht an.<sup>472</sup>

Paritätsgesetze wollen das Prinzip der Gesamtrepräsentation nicht durch ein anderes Konzept ersetzen; sie intendieren auch kein „verkleinertes Abbild des Elektorats“. Realitätsbezogen werfen sie aber die mit der repräsentativen Demokratie verbundene Frage auf, wer wen wie repräsentiert.<sup>473</sup> Paritätsgesetze rücken das repräsentierte Volk und dessen Belange in den Vordergrund. Diese Fokussierung kollidiert nicht mit dem Prinzip der Gesamtrepräsentation, sie eröffnet lediglich eine neue Perspektive. Dies soll im Folgenden erläutert werden:

Da gem. Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, benötigen staatliche Organe für die Ausübung der Staatsgewalt eine Legitimation, die sich auf die „*Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als Staatsvolk*“ zurückführen lässt.<sup>474</sup> In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes wird diese Legitimation durch die Wahl der *Volksvertretung* vermittelt. Damit stellt das in Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verankerte „*Prinzip der Repräsentation*“ das vom Grundgesetz gewählte Organisationsmodell dar, welches „*dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen soll*“.<sup>475</sup> Die vom Volk ausgehende Staatsgewalt wird vom Parlament in seiner Gesamtheit ausgeübt.<sup>476</sup>

Ausgehend davon wird aus dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes der „Grundsatz der Gesamtrepräsentation“ abgeleitet.<sup>477</sup> Angeknüpft wird an das „**freie Mandat**“ in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Danach sind Abgeordnete Vertreterinnen und Vertreter des „ganzen Volkes“, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur dem eigenen Gewissen unterworfen. Aus dem darin zum Ausdruck kommenden Repräsentationsprinzip folgt, dass jede und jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertritt und

---

<sup>470</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 6.5.2005 – Vf. 21-IX-05 –, juris Rn.112, 114.

<sup>471</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 70.

<sup>472</sup> BVerfGE 156, 224, 249 Rn. 65f., 70, 73.

<sup>473</sup> Es handelt sich um prinzipielle Fragen repräsentativer Demokratie, vgl. v. Münch/Kunig-*Trute*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 38 Rn. 7.

<sup>474</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 47, 253, 272; 77, 1, 40; 93, 37, 67; 107, 59, 87.

<sup>475</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 44, 308, 315 f.; 56, 396, 405; 80, 188, 217; 131, 316, 341.

<sup>476</sup> Vgl. BVerfGE 80, 188, 218.

<sup>477</sup> BVerfGE Band 156, 224 Rn. 66; Epping/Hillgruber-*Butzer*, BeckOK GG, 2021, Art. 38 Rn. 9.1; Dreier-*Morlok*, GG 2. Bd., 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136 m. w. N.

gegenüber dem Volk verantwortlich ist. Die Abgeordneten sind somit „*nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich*“.<sup>478</sup> Insoweit beinhaltet das freie Mandat „*eine Absage an alle Formen einer imperativen, von regionalen (Länder, Wahlkreise) oder gesellschaftlichen Gruppen (Parteien, Unternehmen, Gewerkschaften, Volksgruppen, Verbänden, Alters- oder Geschlechtergruppen) ausgehenden inhaltlichen Bindung*“.<sup>479</sup>

Vielmehr sollen Abgeordnete die Interessen und Auffassungen des Volkes im Parlament zur Geltung bringen und dementsprechend die Inhalte der Politik bestimmen.<sup>480</sup> Dabei dürfen sie auch die eigenen „*besonderen Erfahrungen und Kenntnisse*“ einbringen.<sup>481</sup> Richtschnur der Abgeordneten ist das **Gemeinwohl**, dem sie verpflichtet sind,<sup>482</sup> verstanden als „Gesamtwohl des Staates“,<sup>483</sup> ohne dass dadurch die Einbringung von Sonderinteressen vollständig ausgeschlossen wird.<sup>484</sup> Das „**freie Mandat**“ i.S.v. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gibt den Abgeordneten allerdings die Freiheit zur eigenen Interpretation des Gemeinwohls nach eigenen Vorstellungen und für ein entsprechendes Handeln.<sup>485</sup>

Einmal abgesehen davon, dass das freie Mandat das Spannungsverhältnis zwischen Abgeordneten, ihrer Partei und Fraktion („*Fraktionsdisziplin*“) nicht ausschließt und insoweit eine gewisse Abhängigkeit der Abgeordneten zulässt<sup>486</sup>, beeinträchtigen Paritätsgesetze weder das freie Mandat noch die Gesamtrepräsentation.

Die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten wird durch das Paritätsgesetz inhaltlich nicht tangiert. Schon gar nicht geht es um „**imperative**“ **inhaltliche Bindungen** an eine **Geschlechtergruppe** – etwa die der Frauen. Frauen sind die Hälfte des Volkes, in sich aber heterogen und vielfältig, insoweit nicht anders als die heterogene Volkshälfte der Männer. Welche inhaltlichen Bindungen sollen von ihnen ausgehen? Paritätsgesetze führen zu einem höheren Parlamentarierinnenanteil und infolgedessen zu einer veränderten Perspektive innerhalb der parlamentarischen Tätigkeit. Die Bedeutung „**weiblicher**“ **Perspektiven** und Anliegen, die sich aus der spezifischen Lebensrealität von Frauen – trotz Heterogenität – ergeben, für die politische Entscheidungsfindung, ist offensichtlich.<sup>487</sup> Ebenso offensichtlich ist aber auch, dass diese Perspektiven und Anliegen in der Praxis der parlamentarischen Politik seit mehr als 70 Jahren kaum Beachtung finden – dazu oben (A. II., III.). Der Einbezug „weiblicher Perspektiven“ hat nichts mit einem **imperativen Mandat** zu tun, d. h. mit der Wahrnehmung der

---

<sup>478</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 121, 266, 305; 131, 316, 341f.; Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136, 137.

<sup>479</sup> BVerfGE 156, 224, 248f.; vgl. auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457, 465f. Rn. 112.

<sup>480</sup> Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 135.

<sup>481</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 44, 308, 316 f.

<sup>482</sup> Vgl. BVerfGE 112, 118, 134; 118, 227, 328.

<sup>483</sup> Epping/Hillgruber-*Butzer*, Art. 38 Rn. 120.

<sup>484</sup> Sachs-*Magiera*, Art. 38 Rn 45; Hömig/Wolff-*Risse/Witt*, GG, 13. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 21.

<sup>485</sup> Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136, 137.

<sup>486</sup> Vgl. Meder/Brechmann-*Huber*, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 13 Rn. 9f.

<sup>487</sup> In diesem Sinn auch Penz, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422, 427, der die „*genuin weibliche oder männliche Sichtweise auf parlamentarische Entscheidungsprozesse*“ betont.

parlamentarischen Tätigkeit unter Bindung an konkrete Aufträge und Weisungen. Vielmehr wird gerade durch Beachtung und Einbezug „weiblicher“ Perspektiven und Anliegen in das Gemeinwohlverständnis der Abgeordneten das Volk in seiner Gesamtheit repräsentiert. Sieht man darin Segmente einer „geschlechterbezogenen Repräsentation“, so schließt der Grundsatz der Gesamtrepräsentation ihren Einbezug keineswegs aus<sup>488</sup>, im Gegenteil (sogleich D. II. 2. a)). Jedenfalls aber ließe das Demokratieprinzip i.S.v. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG „Raum für gruppen- bzw. geschlechterbezogene Demokratiemodelle“.<sup>489</sup>

### a) **Elektorat und geschlechterbezogenes Repräsentationskonzept**

Das BVerfG meint, paritätische Vorgaben bezweckten ein „verkleinertes Abbild des Elektorats“ und führten zu einem veränderten, gruppen- bzw. geschlechterbezogenen Repräsentationskonzept. Dies wirft zunächst die Frage auf, wer ist das Elektorat, so dann, wie sähe das verkleinerte Abbild aus? Betrachtet man die Regelungen, die das GG zur Identifizierung des „Elektorat“, also der Wählerschaft, enthält, lässt sich nur der Hinweis auf „das Volk“ in Art. 20 Abs. 2 GG und das Mindestalter der Wahlberechtigten von 18 Jahren in Art. 38 Abs. 2 GG finden; dass nur deutsche Staatsangehörige i.S.v. Art. 116 GG gemeint sind, hat das BVerfG geklärt.<sup>490</sup>

Deutlicher war die Weimarer Reichsverfassung, die dem Parlamentarischen Rat 1948/1949 bei der Formulierung des Grundgesetzes als Vorbild diente. Sie regelte in Art. 109 Abs. 2 WRV ausdrücklich, dass „Männer und Frauen“ grundsätzlich „dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“ besaßen; staatsbürgerliche Rechte umfassen das Wahlrecht. Damit wurde „das Volk“ i.S.v. Art. 1 Abs. 2 WRV („Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“), d.h. die Wählerschaft, sichtbar – es waren die beiden Volkshälften „Männer und Frauen“. Ebenso deutlich nannten Art. 22 und Art. 17 WRV die wahlberechtigten Personen für die Reichstagswahlen und die Wahlen in den Ländern: „Männer und Frauen“. Die WRV entsprach dem Konzept einer konstitutionellen Demokratie, zu deren Merkmalen die „repräsentative Volksvertretung auf der Basis eines allgemeinen, (...) auch die Frauen einschließenden Wahlrechts“ gehörte.<sup>491</sup>

Der Verfassungsgeber der Bayerischen Verfassung von 1946 hat das „demokratisch-parlamentarische Grundgefüge“ der Weimarer Republik übernommen,<sup>492</sup> so dass insb. Art. 17 WRV von Interesse bleibt.

Das GG folgt in Art. 38 Abs. 1, Abs. 2 GG dem Vorbild des Art. 22 WRV, Art. 28 Abs. 1 GG dem Vorbild des Art. 17 WRV, ohne jedoch „Frauen und Männer“ ausdrücklich in Art. 38 GG oder Art. 28 GG zu nennen.<sup>493</sup>

---

<sup>488</sup> Vgl. *Klafki*, Parität der Deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 859f.; *Penz*, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422, 427.

<sup>489</sup> Offen gelassen von BVerfGE 156, 224 Rn. 83.

<sup>490</sup> BVerfGE 83, 60, 74.

<sup>491</sup> *H. Dreier*, Die WRV, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2004, S. 157 Rn. 6.

<sup>492</sup> *Meder/Brechmann-Brechmann*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Einl. Rn. 7.

<sup>493</sup> Vgl. *Dürig/Herzog/Scholz-Klein/Schwarz*, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 38 Rn. 5; *Dürig/Herzog/Scholz-Mehde*, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 28 Abs. 1 Rn. 10.

Dies ist auch nicht nötig, denn der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG – „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ – umfasst und sichert die gleichen staatsbürgerlichen Rechte von Frauen und Männern i.S.v. Art. 109 Abs. 2 WRV, also das gleiche aktive und passive Wahlrecht von Frauen und Männern. Allerdings geht Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG über die staatsbürgerlichen Rechte hinaus – wie schon den historischen Materialien zu entnehmen ist, die zudem belegen, dass der Bereich „Politik und Parlamente“ von Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ausdrücklich adressiert wird. Aufschluss bietet das Protokoll der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949. In dieser Sitzung wurde der heutige Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG beschlossen, der auf Frau *Dr. Selbert* (SPD) zurückgeht, gemeinsam mit dem von Frau *Dr. Weber* (CDU) eingebrachten Satz 2: *„Die Gesetzgebung hat dies auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen“*.<sup>494</sup> Satz 2 entfiel später auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25.1.1949 aus rein redaktionellen, nicht inhaltlichen Gründen;<sup>495</sup> der Hauptausschuss folgte dem Vorschlag in der 3. Lesung am 8.2.1949 ohne weitere Diskussion.<sup>496</sup>

Aus dem Protokoll ist zu entnehmen, dass das Grundrecht auf Gleichberechtigung nebst Verwirklichungspflicht des Gesetzgebers umfassend angelegt war und *„die Gleichberechtigung der Frau in jeder Beziehung“*,<sup>497</sup> *„auf allen Rechtsgebieten“*<sup>498</sup>, *„die Gleichstellung der Frau auf allen Lebensgebieten“*,<sup>499</sup> *„auch im politischen Leben und in den Parlamenten“*<sup>500</sup> einschloss.

Für das politische Leben mahnte Frau *Wessel* (Zentrum) im Hinblick auf das von Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG umfasste gleichwertige staatsbürgerliche Wahlrecht der Frauen Veränderungen in den Parlamenten durch einfachgesetzliche Regelungen im Wahlrecht an, um die Anzahl der Frauen in den Parlamenten zu erhöhen:

*„(...) daß wir ein Wahlgesetz schaffen, das den Frauen nicht nur die staatsbürgerliche Gleichberechtigung sichert, ihnen nicht nur nach dem Grundgesetz das aktive und passive Wahlrecht zuerkennt, sondern daß wir auch in der Form des Wahlmodus die Möglichkeit schaffen, die Frauen entsprechend ihrer Zahl und*

---

<sup>494</sup> *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.1.1949, Nr. 42, S. 1319ff.

<sup>495</sup> Dazu heißt es in der Anmerkung des Allgemeinen Redaktionsausschusses, PR Drs. 535: „In Art. 4 Abs. 2 kann der 2. Satz fortfallen. Der Art. 138 c-2 muß allerdings dann folgenden Wortlaut enthalten: „Das dem Art. 4 Abs. 2 entgegenstehende Recht bleibt bis zu seiner Anpassung an diese Vorschrift des Grundgesetzes in Kraft, jedoch nicht länger als bis zum 31. März 1953“ – aus Art. 4 Abs. 2 wurde dann Art. 3 Abs. 2, aus Art. 138 c-2 wurde Art. 117 Abs. 1 GG.

<sup>496</sup> *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, 47. Sitzung des Hauptausschusses vom 8.2.1949 Nr. 47, S. 1486.

<sup>497</sup> Herr *Dr. Strauß* (CDU), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, Nr. 42, S. 1309, 1310.

<sup>498</sup> Frau *Dr. Weber* (CDU), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, a.a.O., S. 1309, 1311.

<sup>499</sup> Frau *Dr. Selbert* (SPD), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, a.a.O., S. 1309, 1313.

<sup>500</sup> Frau *Wessel* (Zentrum), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, in *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, a.a.O., S. 1309, 1318; Zustimmung von Frau *Dr. Weber* (CDU), S. 1318 Fn. 42; Zustimmung von Herrn *Dr. Fecht* (CDU), S. 1320.

*auch ihren Fähigkeiten, die sie immerhin seit 1919 im politischen Leben bewiesen haben, zu berücksichtigen.“*

Unterstützt wurde sie insbesondere von *Dr. Fecht* (CDU), auch im Namen der CDU-Fraktion, der ebenfalls die Notwendigkeit sah,

*„dass bei der zukünftigen Wahl dem Wunsch nach Gleichberechtigung der Frau insofern Rechnung getragen wird, als die Wahllisten auch Frauen in ausreichender Weise zum Zuge kommen lassen“.*<sup>501</sup>

Dieses Verständnis des historischen Verfassungsgebers wurde anschließend vom BVerfG rezipiert und liegt Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bis heute zugrunde. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG zielt nach wie vor darauf ab, die tatsächliche Gleichstellung der Frauen in allen Rechtsgebieten zu verwirklichen, unter Einschluss des demokratisch-parlamentarischen Bereichs und des Wahlrechts – jetzt ergänzt durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Insofern überschneiden sich Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 GG.

Aus den historischen Materialien wird deutlich, dass die Gleichberechtigung von Frauen und Männern keinesfalls ein „wahlrechtsfremder Zweck“ ist, hier befindet sich das BbgVerfG in einem verfassungsrechtlichen Irrtum.<sup>502</sup>

Will man darin ein „gruppen- oder geschlechterbezogenes Konzept“ der repräsentativen Demokratie sehen, dann lag es wohl schon der WRV 1919, jedenfalls aber dem 1949 verabschiedeten GG zugrunde.

Festzuhalten ist, das „Elektorat“ i.S.v. Art. 20, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Abs. 2 GG, das parlamentarisch vertreten wird, besteht schlicht aus den wahlberechtigten Frauen und Männern, die jeweils die Hälfte des Volkes ausmachen. Sonstige Eigenschaften (Berufe etc.) sind nicht relevant.

## **b) Volk und Parlamentarismus – Rückblick**

Dass überhaupt die Frage nach einem „geschlechterbezogenen Konzept“ repräsentativer Demokratie gestellt wird, erklärt sich nur dadurch, dass die Überrepräsentanz von Männern in allen politischen Bereichen einschließlich Parlamenten als „normal“ und nicht als bemerkenswert gilt. Dies liegt an dem auch in der Rechtswissenschaft verbreiteten Verständnis von Parlamentarismus und Volksvertretung:

Die historische Entwicklung des Parlamentarismus zeigt, dass sich dieser bis Anfang des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf (freie) Männer bezog. In der juristischen Literatur<sup>503</sup> bleibt dies jedoch meist unerwähnt. Hier beginnt die Geschichte des Parlaments „im modernen Sinne“ in Deutschland mit den altständischen Vertretungskörperschaften auf Reichsebene und in den Territorien im 16. Jahrhundert. Als „erstes gesamtdeutsches Parlament“ gilt tatsächlich die Nationalversammlung von 1848 – der

---

<sup>501</sup> Herrn *Dr. Fecht* (CDU), Redebeitrag während der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18.1.1949, S. 1320.

<sup>502</sup> BbgVerfG, Urt. v. 23.10.202 – 9/19 –, juris Rn. 128.

<sup>503</sup> Zur Geschichte des Parlaments und Wahlrechts in Deutschland vgl. Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 1ff., 7ff.

Umstand, dass sich unter den 809 Abgeordneten keine Frau befand, findet keine Erwähnung, ist also ohne Belang. Dass auch die Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ im Sinne der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 ausschließlich Männer waren – dies gilt auch für das wahlberechtigte und insofern repräsentierte „Volk“, ausschließlich Männer –, bleibt in der Literatur ebenfalls meist unerwähnt.<sup>504</sup>

Dies zeigt, der Blick auf das „Volk“ in der rechtlichen Literatur war und ist immer noch ein männlicher – es fällt gar nicht auf, wenn die Frauen, d.h. die Hälfte des Volkes, fehlen. Erst in neueren Werken wird dieser Blick langsam korrigiert,<sup>505</sup> jedoch ohne daraus die notwendigen Konsequenzen für das Demokratieverständnis abzuleiten, das „gesellschaftlich situiert“ zu verstehen ist.<sup>506</sup> Es wird ausgeblendet, dass die moderne liberale Demokratie im Verlauf der Revolutionen des 18. Jahrhunderts entstand, die die politische Gleichheit allein auf männliche Bürger bezog und nur für diese durchsetzte, nicht jedoch für Bürgerinnen. Das prominenteste Beispiel ist die Französische Revolution und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die tatsächlich eine Erklärung der Männerrechte war.<sup>507</sup> Gleichzeitig wurde in der aufklärerischen Philosophie des 18. Jahrhunderts die These von der fundamentalen Andersartigkeit der „weiblichen Natur“ entdeckt. Diese diente als Legitimation für den Ausschluss von Frauen aus den bürgerlichen und politischen Rechten sowie von ihrer Rechtssubjektivität und rechtfertigte ihre Entrechtung und Bevormundung.<sup>508</sup>

Das Verständnis von Parlamentarismus und dessen Funktion im Rahmen eines repräsentativen Systems – wie auch der Gedanke der Repräsentation des ganzen Volkes – änderten sich in Deutschland erst durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts von Frauen am 12. November 1918 und seine Verankerung in Art. 109, Art. 22, Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Mit der Einführung des Frauenwahlrechts 1918 wurden Frauen als hälftiger Teil des Volkes – in der Demokratie der Souverän – das erste Mal sichtbar. Es war der Beginn der Demokratie in Deutschland. Erst zehn Jahre zuvor war das Verbot der Mitgliedschaft von Frauen in politischen Parteien aufgehoben worden.<sup>509</sup> Parteipolitische Aktivitäten von Frauen mussten sich seither in die verfestigten männlichen Strukturen einfügen.

Die vermeintlich geschlechtslos-individualistische Vorstellung von „dem Staatsbürger“ bzw. „dem Volk“ blieb in der Bundesrepublik Deutschland faktisch immer männlich.

---

<sup>504</sup> Vgl. Dreier-*Morlok*, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 1ff.

<sup>505</sup> Vgl. Schreiber-*Strelen*, BWahlG, 10. Aufl. 2017, Einführung Rn. 50 ff., der darauf hinweist, dass sich das Wahlrecht in Deutschland bis 1918 nur auf männliche Staatsbürger bezog.

<sup>506</sup> So zu Recht *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 267ff.

<sup>507</sup> Vgl. *Hilpert*, Menschenrecht – Frauenrechte?, JCSW 1993, 35, 40ff.

<sup>508</sup> Vgl. *Hilpert*, Menschenrecht – Frauenrechte?, JCSW 1993, 35, 42 m.w.N. in Fn.13 u.a. *Lloyd*, Das Patriarchat der Vernunft: „männlich“ und „weiblich“ in der westlichen Philosophie, 1985 und *Jauch*, Immanuel Kant zur Geschlechterdifferenz. Aufklärerische Vorurteilkritik und bürgerliche Geschlechtervormundschaft, 1988; s. auch *Röhner*, Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetz und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie, Discussion Paper 40, 01/2020, hrsg. von Beblo u.a./Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, S. 13f.

<sup>509</sup> Zur Vorgeschichte der Frauenrechte vgl. *Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3 II Grundgesetz, 1990, S. 16ff.

Dass dieser Umstand selten als demokratisches Defizit wahrgenommen wird, liegt an der Prägung durch die vermeintlich geschlechtslose Vorstellung von dem „Volk“. Dies zeigt abschließend das Beispiel des Thüringer Landtags. So fand sich bis 2017 auf der Website des Landtags der Hinweis, Thüringen sei das „Kernland des deutschen Parlamentarismus“ – denn:

*„In Thüringen tagte die erste frei gewählte Volksvertretung Deutschlands: Am 2. Februar 1817 trat der Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach zusammen.“*

Da das Wahlrecht für Frauen aber bekanntlich erst 1918 eingeführt wurde, wird deutlich, von welchem „Volk“ und welcher „Volksvertretung“ hier ganz selbstverständlich und unreflektiert die Rede ist – es waren allein Männer, die wählten und allein Männer, die diese Männer in der „Volksvertretung“ repräsentierten. 1817 gab es noch keine „Volksvertretung“, denn die Hälfte des Volkes, die Frauen, waren an den Wahlen nicht beteiligt. Die Demokratie begann in Deutschland erst 1918 mit dem Wahlrecht der Frauen. Durch die paritätische Änderung des inzwischen vom ThürVerfGH für nichtig erklärten Thüringer Wahlgesetzes von 2019<sup>510</sup> hatte sich der Thüringer Gesetzgeber von diesem defizitären Demokratieverständnis zu Recht distanziert.

### **c) Gemeinwohlverpflichtung der Abgeordneten**

Betrachtet man nun die mit dem Grundsatz der Gesamtrepräsentation verbundene Gemeinwohlverpflichtung und Verantwortung der Abgeordneten, zeigt sich bei der gebotenen realistischen Betrachtung des Parlaments,<sup>511</sup> dass eine Diskrepanz zwischen dem verfassungsrechtlich „Gesollten“ und der Realität erkennbar wird, die bereits oben (A. III.) angesprochen wurde. Das Problem liegt in der parlamentarischen Praxis.

Die politischen Präferenzen der Repräsentierten werden in der Praxis von den Abgeordneten nicht ausreichend aufgegriffen – die Rede ist von der „Verselbstständigung der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten“.<sup>512</sup> Ursächlich sind – neben der Fraktionsbindung und parteipolitischen Vorgaben – die persönlichen Erfahrungen und Präferenzen der Abgeordneten, die den Blick für die Interessen und Auffassungen des Volkes öffnen oder verschließen können, so dass sie – je nach dem – von dem oder der jeweiligen Abgeordneten im Parlament aufgegriffen werden oder auch nicht. Die eigenen Erfahrungen und Perspektiven der Abgeordneten prägen zudem das jeweilige Gemeinwohlverständnis und darauf bezogene politische Entscheidungen.

Angesichts der unterschiedlichen Sozialisation von Männern und Frauen werden die politischen Entscheidungen der Abgeordneten auch durch ihre unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Erfahrungen und Blickrichtungen beeinflusst.<sup>513</sup> Eine tatsächlich bestehende unterschiedliche „weibliche oder männliche Sichtweise“ im Rahmen parlamentarischer Entscheidungsprozesse ist nicht zu übersehen.<sup>514</sup> Schließlich werden

<sup>510</sup> Thür GVBl. 2019, S. 322. Zum Urteil des ThürVerfGH vom 15.7.2020 siehe oben I.

<sup>511</sup> Vgl. Dreier-Morlok, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 135.

<sup>512</sup> v. Münch/Kunig-Trute, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 7.

<sup>513</sup> Näher Sauer, Staat, Demokratie und Geschlecht, 2003; s. auch Fn. 23.

<sup>514</sup> Penz, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422, 427.

die Bürgerinnen und Bürger auch durch Angehörige ihres eigenen Geschlechts vertreten. Dies schließt nicht aus, dass sie auch durch Angehörige des anderen Geschlechts vertreten werden könnten.<sup>515</sup>

Allerdings lässt sich rückblickend feststellen, dass die Vertretung der weiblichen Volkshälfte durch überwiegend männliche Abgeordnete in der Vergangenheit im Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten die Anliegen und Perspektiven der Bürgerinnen nur unzureichend in die Gemeinwohlperspektive einbezog. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die männlichen Abgeordnete ihren politischen Entscheidungen insbesondere tradierte Rollenerwartungen an Frauen zugrunde legten und Frauen darauf festlegten – die die Bürgerinnen gar nicht teilten.<sup>516</sup> Es dominierte ein „männlicher Blick“, der zu „*Benachteiligungen der Frauen*“ führte als „*Resultat einer Politik, die sich im Wesentlichen am Mann orientiert(e)*“.<sup>517</sup>

Insoweit fehlte es auch an „**Responsivität**“.<sup>518</sup> Bei der Diskussion um diesen Begriff steht die Forderung nach inhaltlicher demokratischer Repräsentation im Vordergrund, um die inhaltliche Rückbeziehung des Handelns der Abgeordneten als Repräsentanten und Repräsentantinnen auf die Bedürfnisse und Interessen der Repräsentierten. Die einzelnen Bürgerinnen und Bürger und das Volk als Ganzes sollen sich im Handeln der Repräsentantinnen und Repräsentanten, ihren Überlegungen, Entscheidungen und Fragen an das Volk wiederfinden können.<sup>519</sup> Durch den „männlichen Blick“ der Abgeordneten wurde und wird der Blick für berechnete spezifische Anliegen der Bürgerinnen jedoch versperrt – z.B. Entgeltgleichheit, Gewaltschutz/sexualisierte Gewalt/Frauenhäuser, Kinderbetreuung, Schutz vor Sexismus etc. Dies übersieht der BayVerfGH in der Entscheidung von 2018 – dem paritätischen Ansatz geht es gerade um Inhalte, und zwar solche, die sich bislang nicht oder kaum oder „männlich konnotiert“ in den Überlegungen und im Handeln männlicher Abgeordneter wiederfanden (s. A. III.). Es geht um den Einbezug dieser Inhalte bzw. um die „Spiegelung“ dieser gesellschaftspolitischen Inhalte im Parlament. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG haben Wahlen auch das Ziel, den politischen Willen der Wählerinnen und Wähler „*als einzelner zur Geltung zu bringen, also eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstellt*“.<sup>520</sup>

Es geht also nicht, wie der BayVerfGH und das BVerfG glauben, um ein „möglichst genaues **Spiegelbild der (wahlberechtigten) Bevölkerung**“ im Parlament<sup>521</sup> bzw. um ein „**verkleinertes Abbild des Elektorats**“ im Parlament.<sup>522</sup> Es geht um „das Volk“ –

---

<sup>515</sup> Penz, Jetzt erst recht!, DÖV 2021, 422, 427.

<sup>516</sup> S. dazu bereits A. III.; s. auch Laskowski, Paritätisches Wahlrecht – warum?, in: Hering (Hrs.), parlamentarische Demokratie heute und morgen, 2021, S. 179, 186 ff.

<sup>517</sup> Heiner Geißler, in: *Deutscher Frauenrat*, Mehr Frauen in die Parlamente, Sonderheft 4, 1980, S. 19.

<sup>518</sup> Näher Pünder, VVDStRL 72 (2013), 191ff.

<sup>519</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 6.5.2005 – Vf. 21-IX-05 –, Rn. 114, juris; Pünder, VVDStRL 72 (2013), 191 ff., 198 f., 262.

<sup>520</sup> BVerfGE 6, 84, 92; das betont auch Klafki, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856 (Fn. 37), die daraus den Schluss zieht, dass die Repräsentation im Bundestag zumindest auch spiegelbildlich sein muss.

<sup>521</sup> So aber BayVerfGH Entscheidung v. 6.5.2005 – Vf. 21-IX-05 –, Rn. 110.

<sup>522</sup> BVerfGE 156, 224, 249 Rn 65 f., 70, 73.

Bürgerinnen und Bürger, Frauen und Männer (s.o. a)) – und deren spezifische gesellschaftspolitische Meinungen; diese müssen von den Abgeordneten im Rahmen der Gesamtrepräsentation verantwortlich aufgegriffen und in die Entscheidungsfindung des Parlaments eingebracht und dort „gespiegelt“ werden. Dies hat nichts mit einem „verkleinerten Elektorat“ oder „imperativen Mandat“ zu tun.

Der Einbezug der spezifischen gesellschaftspolitischen Meinungen der Bürgerinnen und Bürger dürfte am ehesten gelingen, wenn im Parlament ein ausgewogenes Verhältnis von Parlamentarierinnen und Parlamentariern herrscht, so dass der „männliche Blick“ durch einen „gleichberechtigten Blick“ ersetzt wird. Es geht nicht darum, dass weibliche Abgeordnete nur Bürgerinnen und männliche Abgeordnete nur Bürger vertreten sollen.

### 3. Ständestaat?

Zurückzuweisen ist die Ansicht, die hier in Rede stehenden Regelungen seien als Rückfall in ständestaatliche Verhältnisse und Gruppenrepräsentanz in den Parlamenten zu werten<sup>523</sup>, die deshalb gegen das Demokratiegebot und die Wahlrechtsgrundsätze verstießen, weil die nach den Wahlrechtsgrundsätzen zu wählenden Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes“ und nicht nur eines Teilvolkes von Frauen seien.

Diese Ansicht verkennt, dass weder Frauen noch Männer „Stände“ im Sinne geschlossener homogener sozialer Gruppen sind. Frauen sind heterogen, ebenso wie Männer, sie finden sich wie Männer in allen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen.<sup>524</sup> Die Ansicht ignoriert, dass sich die Bevölkerung in Bayern wie im übrigen Bundesgebiet etwa hälftig aus Frauen und Männern zusammensetzt, die als Frauen und als Männer das gesellschaftliche Leben in allen Bereichen prägen. Frauen und Männer könnten allenfalls als zwei elementare gesellschaftliche „Kerngruppen“ bezeichnet werden. Würde eine davon fehlen, wären Gesellschaft und Staat nicht zukunftsfähig. Die Sozialisation von Frauen und Männern ist jedoch unterschiedlich. Unabhängig davon, welcher Schicht sie angehören, welche Berufe sie ausüben, ob sie Väter oder Mütter sind etc. prägt ihre „weibliche“ oder „männliche“ Sozialisation ihre Perspektiven und Lebenswelten.

---

<sup>523</sup> Ebenso Meyer, Verbiendet das GG eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245, 1249 mit Hinweis auf Möllers, FAZ v. 13.2.2019 (Feuilleton), der die Ansicht vom Ständestaat ebenfalls ablehnt.

<sup>524</sup> Ebenso Hohmann-Dennhardt, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; Laskowski, Stellungnahme: Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen - Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs.17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2365, S. 5.

Nicht verständlich ist, warum das Volk in seiner „Grundstruktur“ nicht sichtbar werden soll – so wie bereits 1919 in Art. 109, Art. 22, Art. 17 WRV, in dem die Wahlrechtsgrundsätze für die Reichstagswahlen sowie Frauen und Männer als „wahlberechtigtes Volk“ ausdrücklich genannt werden.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum gerade Parlamentarierinnen unterstellt wird, nur „Gruppeninteressen“ von Frauen zu vertreten, hingegen Männer in keiner Weise verdächtigt werden, nur Gruppeninteressen von Männern zu vertreten oder gar in der Vergangenheit im Parlament vertreten zu haben. Männer scheinen vielmehr prädestiniert, das „ganze Volk“ zu vertreten, also auch die Frauen.<sup>525</sup> Diese Ansicht zu Ende gedacht, könnte man zu dem Schluss gelangen, das aktive und passive Wahlrecht von Frauen (1918) sei völlig unnötig gewesen, weil Männer schon immer das ganze Volk einschließlich der Frauen und in diesem Sinne die Volksinteressen ganz neutral und hervorragend vertreten hätten.<sup>526</sup> Dann hätte das passive Frauenwahlrecht letztlich nur dazu gedient, die Interessen der „Gruppe“ der Frauen ins Spiel zu bringen, vollkommen überflüssig, weil schließlich die Männer schon immer die Interessen des gesamten Volkes einschließlich Frauen so überzeugend vertreten hätten. Dann wäre, so der pointierte Hinweis von *Hohmann-Dennhardt*, Richterin am BVerfG a. D., das Wahlrecht der Frauen wohl letztlich als undemokratisch zu betrachten.<sup>527</sup> Dies erscheint bizarr und wird bislang jedenfalls (noch) nicht vertreten. Abgelehnt wird „nur“ die Durchsetzung der realen gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an demokratischen Entscheidungsprozessen – als stünde sie in Kontrast zur „demokratischen Gleichheit“ i.S.v. Art. 20 GG, die die staatsbürgerliche Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte betrifft. Das ist aber nicht der Fall.

#### **4. Recht auf Selbstbestimmung, gleiche Teilhabe und effektiven Einfluss**

Art. 2 BayVerf, Art. 20 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG) verknüpft die Volkssouveränität und den dort verankerten Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Selbstbestimmung, gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung und effektiven Einfluss auf die Staatsorgane mit dem Repräsentationsprinzip.<sup>528</sup>

Die Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen aufgrund chancenungleicher, nicht-paritätischer Nominierung von Kandidatinnen, führt nicht nur zu einem Verstoß gegen das passive Wahlrecht (Wahlrechtsgleichheit) der Kandidatinnen, sondern auch zu einem Verstoß gegen das subjektive Recht der Wahlberechtigten auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsgewalt gem. Art. 2

---

<sup>525</sup> Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9

<sup>526</sup> Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9

<sup>527</sup> So *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 9.

<sup>528</sup> V. Mangoldt/Klein/Starck-Sommermann, 7. Aufl. 2018, GG Art. 20 Rn. 143.

Art. 14, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

Den wahlberechtigten Staatsbürgerinnen – ein elementarer, mehr als hälftiger Teil des Volkes – fehlt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und der effektive Einfluss auf politische Entscheidungen des Landtags und der anderen Parlamente auf Bezirks- und Kommunalebene. Damit ist nicht die Rückbindung jeder einzelnen politischen Entscheidung an jede einzelne Bürgerin und jeden einzelnen Bürger gemeint.<sup>529</sup> Gemeint ist damit die durch eine unterschiedliche Sozialisation von Frauen und Männern geprägte geschlechtsspezifische Blickrichtung auf gesellschaftsrelevante Sachverhalte und Probleme, die sich unterschiedlich auf Frauen und Männer auswirken können. Dementsprechend müssen politische Problemlösungen diese unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Perspektiven berücksichtigen und gleichberechtigt einbeziehen („Gleichheit in Differenz“, Dr. Elisabeth Selbert).

Dies gelingt nur mit einem ausgewogenen Anteil an Parlamentarierinnen und Parlamentariern im Parlament. Nur dann ist die von Art. 2 BayVerf, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG geforderte „effektive Einflussnahme“ auch der Bürgerinnen gesichert.

Paritätische Wahlrechtsregelungen stärken die demokratischen Rechte des Volkes, ohne das „freie Mandat“ der Abgeordneten i.S.v. Art. 13 Abs. 2 BayVerf, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu beeinträchtigen.

#### **a) Demokratische Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe**

Demokratie im Sinne von Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, dient der „freien Selbstbestimmung“ aller Bürgerinnen und Bürger; es verlangt, dass die Staatsgewalt nur vom Volk ausgeht und von diesem insbesondere durch Wahlen ausgeübt wird.<sup>530</sup>

Aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG leitet das BVerfG den „*Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung*“ her, der allen Bürgerinnen und Bürgern zusteht.<sup>531</sup> Dieser Anspruch bezieht sich auf den in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) wurzelnden Kern des Demokratieprinzips und ist auf diesen strikt begrenzt; dieser Kern ist durch Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen.<sup>532</sup> Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verleiht das „*Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes*“.<sup>533</sup> Aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG folgt für alle Bürgerinnen und alle Bürger ein „*Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung*“.<sup>534</sup> Denn die Möglichkeit „*gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen*

---

<sup>529</sup> Vgl. dazu BVerfGE 83, 37, 51.

<sup>530</sup> BVerfGE 44, 125, 142; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 2.

<sup>531</sup> BVerfGE 151, 202 Rn. 118; 123, 267, 340; 89, 155, 187; 129, 124, 169, 177; 132, 195, 238; 135, 317, 386 Rn. 125.

<sup>532</sup> BVerfGE 151, 202 Rn. 118.

<sup>533</sup> BVerfGE 151, 202 Rn. 118.

<sup>534</sup> BVerfGE 144, 20, 283 Rn. 758.

und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung“ und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, sind unverzichtbar für ein demokratisches System.<sup>535</sup>

Daneben erfordert der Grundsatz der Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, dass sich alle Akte der Ausübung der Staatsgewalt auf den „Willen des Volkes“ zurückführen lassen.<sup>536</sup> In den neueren Judikaten des BVerfG heißt es nun: „der *Wille des Volkes als der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger*“.<sup>537</sup> Daraus ergibt sich, dass es tatsächlich auf den Willen beider Volkshälften ankommt. Demokratie im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG bezieht sich demnach unmissverständlich auf den „*Willen des Volkes als der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger*“.<sup>538</sup>

Durch die ausdrückliche Erwähnung der „Bürgerinnen und Bürger“ macht das BVerfG das Volk nicht nur sichtbar, es klärt damit auch, wer das Rechtssubjekt der Demokratie ist. Subjekt und Zentralinstanz der Verfassungsordnung ist die Gesamtheit des Volkes, d.h. die „Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger“. Ihnen steht jeweils das „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“<sup>539</sup> zu. Dieser Volksbegriff, der im Übrigen schon in Art. 22 WRV erkennbar war, ist maßgeblich (s.o. D. VI. 2. a)).

## **b) Effektiver Einfluß**

Das in Art. 20 GG verankerte Demokratieprinzip verlangt nach der Rechtsprechung des BVerfG eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk. Zentrales Element der „repräsentativen Demokratie“ ist die Legitimationskette, die erstens sicherstellen soll, dass die politische Herrschaftsgewalt auf das Volk rückführbar ist, und zweitens, dass die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger – das wahlberechtigte Volk – effektiven Einfluss auf die Ausübung der politischen Herrschaft hat<sup>540</sup> Gerade die durch die Wahl vermittelte „effektive Einflussnahme“ der Wählenden auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“, um dadurch die „freie Selbstbestimmung“ aller Bürgerinnen und Bürger zu sichern.<sup>541</sup>

Dabei erschöpft sich die repräsentative Demokratie nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht im Formalen; allein die Veranstaltung von Wahlen reicht nicht aus:

*„Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk*

<sup>535</sup> BVerfGE 144, 20, 208; 146, 164, 209.

<sup>536</sup> BVerfGE 144, 20, 209 Rn. 545; vgl. auch BVerfGE 38, 258, 271; 47, 253, 272; 77, 1, 40; 83, 60, 71; 93, 37, 66; 107, 59, 87.

<sup>537</sup> BVerfGE 146, 164, 209.

<sup>538</sup> BVerfGE 146, 164, 209.

<sup>539</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>540</sup> BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71; 9, 268, 281.

<sup>541</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 2015, Art. 20 Rn. 87.

*einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen.*<sup>542</sup>

Damit also davon gesprochen werden kann, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“, Art. 20 Abs. 2 GG, bedarf es des „effektiven Einflusses“ der Bürgerinnen und Bürger, da ansonsten deren Akte nicht auf den „Willen des Volkes“ zurückführbar sind. Insofern *„muss sich (...) das, was die Repräsentierten wollen, in der parlamentarischen Staatswillensbildung inhaltlich niederschlagen“*<sup>543</sup>

Daher müssen zwangsläufig „die Präferenzen“ der Bürgerinnen und Bürger in den Blick genommen werden („Responsivität“)<sup>544</sup>

Das BVerfG hat den Gedanken der „Responsivität“ inzwischen in seine Rechtsprechung (2012) aufgenommen und in den Zusammenhang mit der parlamentarischen Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gestellt. Die so verstandene responsive Verantwortung des Parlaments ist letztlich *„die wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt“*.<sup>545</sup>

Anders als früher wird das „Volk“ heute auch nicht mehr als eine abstrakte Einheit verstanden. Heute wird in der Rechtswissenschaft zunehmend eine individualistischere Sicht zugrunde gelegt, in Abkehr von der traditionell paternalistischen Orientierung am „Wohl“ und nicht am „Willen“ des Volkes. Kritisiert wird zu Recht, dass dabei „außen vor blieb“, was die Bürgerinnen und Bürger „tatsächlich wollen“<sup>546</sup> Auch das BVerfG legt in seinen neueren Entscheidungen im Hinblick auf das Staatsvolk als Legitimationssubjekt eine deutlich individualistischere Sicht zugrunde. So nimmt es etwa in der Wasserverbandsentscheidung klar auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger Bezug.<sup>547</sup>

Um die erforderliche Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“ zu gewährleisten, bedarf es also des responsiven effektiven Einflusses der Gesamtheit des Volkes, also der Bürgerinnen und Bürger, auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe. Folglich ist gerade die *responsive effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* auf die Staatsorgane das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“, um so die „freie Selbstbestimmung“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern.<sup>548</sup>

---

<sup>542</sup> BVerfGE 130, 76, 123; s. auch BVerfGE 93, 37, 66; 83, 60, 71; 80, 188 <LS 2a>; 9, 268, 281.

<sup>543</sup> So Pünder, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72, 2013, 191, 199; vgl. auch Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 28, der die Notwendigkeit betont, dass die Abgeordneten den „Volkswillen“ nicht nur formal, sondern auch „inhaltlich repräsentieren“).

<sup>544</sup> Pünder, VVDStRL 72, 2013, 191, 198.

<sup>545</sup> BVerfGE 131, 152 ff. Rn. 113; s. auch BVerfGE 130, 318 ff. Rn. 108; BVerfGE 93, 37, 66; 83, 60, 71.

<sup>546</sup> Vgl. Pünder, VVDStRL 72 (2013), 191, 200f.

<sup>547</sup> Vgl. BVerfGE 107, 59, 87.

<sup>548</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 87.

### c) Sachlich-inhaltliche Legitimation der Parlamente

In der repräsentativen Demokratie obliegt den direkt aus Wahlen hervorgehenden Parlamenten eine besondere Verpflichtung, um die das Grundrecht der (wahlberechtigten) Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Selbstbestimmung gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG, das der „Ewigkeitsgarantie“ unterliegt, zu sichern<sup>549</sup>

Dementsprechend und konsequent setzt das Demokratieprinzip gem. Art. 20 GG die effektive Einflussnahme beider Volkshälften, der Bürgerinnen und Bürger, voraus. Nur so wird gewährleistet, dass sich parlamentarische Akte „auf den Willen des Volkes“, also der Bürgerinnen und Bürger und ihre spezifischen Perspektiven und Interessen, „zurückführen lassen“ und dadurch den Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger sichern.<sup>550</sup> Hier besteht in der Realität jedoch seit langem ein Defizit. Denn die Bürgerinnen in Bayern können seit 1946 mangels ausreichender Repräsentantinnen in den Parlamenten keinen effektiven Einfluss auf den Inhalt parlamentarischer Entscheidungen ausüben. Ihre geschlechtsspezifisch-gesellschaftspolitischen Perspektiven und Anliegen, die sich – trotz ihrer heterogenen Vielfalt – aus der spezifischen Lebensrealität von Frauen ergeben, spielen in parlamentarischen Entscheidungsprozessen bislang nur eine untergeordnete Rolle, obgleich sie für parlamentarische Entscheidungen, die gesellschaftliche Probleme interessengerecht und angemessen lösen müssen, relevant sind. Volksherrschaft in Verbindung mit der Idee der repräsentativen Demokratie zielt nach der Rechtsprechung des BVerfG aber auf Einbezug und Spiegelung der in der Wählerschaft vorhandenen gesellschaftspolitischen Ansichten<sup>551</sup>, die auch geschlechtsspezifisch mitgeprägt sind.

Die infolgedessen eintretenden **demokratischen Defizite** politischer Entscheidungen führen letztlich zu einem Mangel an demokratischer Legitimation. Denn Kerngehalt des Demokratiegebots gem. Art. 20 GG ist der allgemeine Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, ein tragendes Konstitutionsprinzip der freiheitlich demokratischen Verfassung,<sup>552</sup> das durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 38 Abs. 1 und 3 Abs. 2 GG konkretisiert wird. Die Anwendungsbereiche des **Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG** stehen hier **nebeneinander, überschneiden sich partiell und ergänzen sich** (s.o. VI.2.a)), um die tatsächliche politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger im Bereich ihrer staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten – also in erster Linie, angesichts der strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik (s.o.), deren gleiche demokratische Teilhabe in der politischen Wirklichkeit herzustellen. Für die Anwendung der beiden besonderen Gleichheitssätze spricht insbesondere der Beschluss des **BVerfG vom 29. Januar 2019** (2 BvC 62/14) zur Verfassungswidrigkeit der Wahlrechtsausschlüsse

<sup>549</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286, 383; 104, 151, 208; 123, 267, 338; BVerfG, NVwZ 2015, 1593 - Parlamentsvorbehalt.

<sup>550</sup> Vgl. BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71.

<sup>551</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92 – „Volksrepräsentanz“ als „Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen“; zustimmend Klafki, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856 (Fn. 37).

<sup>552</sup> BVerfGE 6, 257, 265; Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 10; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594.

nach §13 Nr. 2 BWahlG.<sup>553</sup> Im Rahmen einer Wahlprüfbeschwerde wurde das Verhältnis der beiden besonderen Gleichheitssätze des Art. 38 Abs.1 GG und des Art. 3 Abs. 3 GG geklärt. Die Anwendungsbereiche der beiden Gleichheitssätze überschneiden sich z. T., so dass eine differenzierende Behandlung, die beide Anwendungsbereiche berührte, an jedem dieser Gebote zu messen war. Für das Verhältnis zwischen Art.38 Abs.1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG gilt dann nichts anderes, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 GG und in besonderer Form in Art. 3 Abs. 2 GG („Männer und Frauen“) enthalten ist. Auch zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG kommt es zu einer partiellen Überschneidung der Anwendungsbereiche (Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der staatsbürgerlichen Rechte).

Aus der Perspektive der Parlamente geht es vor allem um ihre **sachlich-inhaltliche** Legitimation. Hier zeigt sich ein generelles Problem. Denn Parlamentsabgeordneten fehlt eine vom Volk abgeleitete sachlich-inhaltliche Legitimation. Insoweit wird im Hinblick auf ihre personelle Legitimation und das „**freie Mandat**“ der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, eine Ausnahmen von der dualen Legitimation (personell und sachlich-inhaltlich)<sup>554</sup> bejaht, um imperative Mandate zu vermeiden.<sup>555</sup> Allerdings hat der oben beschriebene Einbezug „weiblicher Perspektiven“ nichts mit einem **imperativen Mandat** zu tun, d. h. der Wahrnehmung der Abgeordnetenfunktion unter Bindung an Aufträge und Weisungen, verbunden mit der Sanktionsmöglichkeit der Abberufung.<sup>556</sup> Die Meinung und Entscheidung der Abgeordneten wird in keiner Weise festgelegt.<sup>557</sup> Vielmehr ermöglicht erst die Beachtung und der Einbezug „weiblicher“ Perspektiven und Anliegen in das **Gemeinwohlverständnis** der Abgeordneten die Repräsentation des Volkes in seiner Gesamtheit („Gesamtrepräsentation“ – s.o. D. VI. 2.).

Dies wird am ehesten mit Hilfe entsprechender Repräsentantinnen im Parlament gelingen, die den gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Bürgerinnen im Parlament Gehör verschaffen, indem sie diese in die parlamentarische Entscheidungsfindung einbringen. Theoretisch könnten auch Parlamentarier die bislang fehlenden „weiblichen“ Perspektiven und Anliegen einbringen, in der parlamentarischen Praxis ist dies bislang – rückblickend betrachtet – jedoch kaum auf Interesse gestoßen und kaum geschehen.

## 5. Europäisches Demokratieverständnis

Dass die gleichberechtigte Partizipation der weiblichen Volkshälfte an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie heute zu den demokratischen „essentialia negotii“ des **Europäischen Wertesystems** zählt, hat u.a. der *Europarat* 2007 klargestellt:

*„Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“*

<sup>553</sup> BVerfGE 151, 1, 22 ff. Rn. 51ff.

<sup>554</sup> Vgl. Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 116.

<sup>555</sup> Vgl. v. Mangoldt/Starck-Sommermann, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 171; Dreier-Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 116 und Fn. 108.

<sup>556</sup> Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-Müller, 7. Aufl. 2018, GG Art. 38 Rn. 47.

<sup>557</sup> Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-Müller, 7. Aufl. 2018, GG Art. 38 Rn. 68.

und ergänzt:

*“The existence and regular functioning of a parity democracy is (...) a guarantee that women’s and men’s interests and needs are fully taken into account in policy making and in the running of society“*<sup>558</sup>

Nicht weniger deutlich stellte die *Europäische Kommission* (GD Justiz) in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation schon 2013 klar, dass die EU eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen als „*Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft*“ betrachtet. Dabei richtet sie den Blick ausdrücklich auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente der Mitgliedstaaten und fordert eine stärkere Nominierung von Kandidatinnen, um die Zahl der weiblichen Abgeordneten zu erhöhen.<sup>559</sup>

Paritätisch besetzte Parlamente entsprechen heute dem europäischen Demokratieverständnis. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zählt zu den demokratischen „*essentialia negotii*“ Europas:

*„balanced participation of women and men in political and public decision-making is essential for a well-functioning democracy“* (2018)<sup>560</sup>

Dieses Demokratieverständnis wird durch die aktuelle Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (**EGMR**) vom 12.11.2019 zum **Slowenischen Wahlrecht** bestätigt.<sup>561</sup>

Danach sichern gesetzliche Regelungen, die Parteien dazu verpflichten, ihre Kandidatenlisten aus Gründen der Repräsentation mit einer Mindestanzahl an Frauen und Männern zu besetzen – im entschiedenen Fall nach slowenischem Recht mindestens 35 % für jedes Geschlecht – die demokratische Legitimation der Wahlen, sie sind mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

Bereits 2011 hatte der **EGMR** das **paritätische Wahlrecht Spaniens** als EMRK-konform bestätigt – hinsichtlich der Rechte auf freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 10 und 11 der EMRK), die staatliche Verpflichtung zur Durchführung freier Wahlen (Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention) und die

---

<sup>558</sup> *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to Member States on Gender Equality Standards and Mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A.31; s. auch *Council of Europe*, a.a.O., 2011, S. 6: *“equality as an integral part of human rights and a fundamental criterion of democracy“*.

<sup>559</sup> *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the European Union 2013, 2013, S. 22ff.

<sup>560</sup> *Council of Europe*, Gender Equality Strategy 2018–2023, adopted March 2018, S. 27 Nr. 57

<sup>561</sup> EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slovenien, abrufbar unter <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199209>

formalen Grundsätze der Geschlechtergerechtigkeit (Artikel 14 der Konvention, Artikel 1 des Protokolls Nr. 1).<sup>562</sup>

Vorausgegangen war eine Entscheidung des **Spanischen Verfassungsgerichts** aus dem Jahr **2008**, welche das 2007 geänderte Wahlrecht als verfassungskonform bestätigt hatte. Seit 2007 gelten gesetzliche Vorgaben, die auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in den spanischen Parlamenten abzielen. Grundlage ist das Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, das dem Zweck dient, den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit in den Bereichen der spanischen Gesellschaft durchzusetzen.<sup>563</sup> Es stützt sich auf Artikel 14(1) und Artikel 9(2) der spanischen Verfassung:

*„14.1. Alle Spanier sind vor dem Gesetz gleich, und niemand darf wegen seiner Abstammung, seiner Rasse, seines Geschlechtes, seiner Religion, seiner Anschauung oder jedweder anderer persönlicher oder sozialer Umstände diskriminiert werden.“<sup>564</sup>*

*„9.2. Den öffentlichen Gewalten obliegt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und der Gruppe, in die er sich einfügt, real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle Entfaltung unmöglich machen oder erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu erleichtern.“<sup>565</sup>*

Die Gesetzesbegründung verweist zudem auf **Gleichberechtigung als ein Grundprinzip der EU** und als „**universellen Rechtsgrundsatz**, der in verschiedenen internationalen Menschenrechtsinstrumenten anerkannt wird“.<sup>566</sup> Laut Begründung wollte der spanische Gesetzgeber mit dem Gleichstellungsgesetz gerade auch seinen internationalen und europarechtlichen Verpflichtungen nachkommen.<sup>567</sup> Insbesondere zwei EU-Richtlinien zur Gleichstellung sollen dadurch in spanisches Recht umgesetzt werden: Richtlinie 2004/113/EG sowie Richtlinie 2002/73/EG novelliert durch Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.<sup>568</sup>

Artikel 14(4) Ley Orgánica 3/2007 fordert eine ‚ausgewogene Präsenz von Frauen und Männern‘ in politischen Entscheidungsfunktionen und in Bezug auf Kandidaturen für politische Ämter,<sup>569</sup> um eine „ausreichend signifikante Vertretung beider Geschlechter in Gremien und verantwortungsvollen Positionen sicherzustellen“. Die volle Beteiligung von Frauen in der Politik führe „zu einer **Stärkung der Demokratie** als Regierung

---

<sup>562</sup> *Méndez Pérez and Others v. Spain*, App no 35473/08, Third Section, decision of 4 October 2011 (inadmissible).

<sup>563</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>564</sup> CE, art 14(1).

<sup>565</sup> CE, art 9(2).

<sup>566</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>567</sup> Die Gesetzesbegründung bezieht sich hier insbesondere auf Spaniens Ratifizierung des UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und auf die Gleichberechtigung als Grundprinzip der Europäischen Union, zu dessen Umsetzung sich Spanien als EU-Mitgliedsstaat seit dem Inkrafttreten des des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 verpflichtet hat, siehe LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>568</sup> LOI, paragraph 1 ‘Exposición de Motivos’.

<sup>569</sup> LOI, art. 14(4)

für alle und zu einer Bereicherung der politischen Kultur“.<sup>570</sup> Die erste Zusatzbestimmung des Gesetzes konkretisiert die ‚ausgewogenen Präsenz‘: „nicht mehr als 60 Prozent und nicht weniger als 40 Prozent‘ der Gesamtheit.<sup>571</sup> Auf dieser Grundlage modifiziert die zweite Zusatzbestimmung das Allgemeine Wahlregelungsgesetz (LOREG) und ergänzt es um eine gesetzlich festgelegte Quote für die Kandidatenlisten der Kommunalwahlen, Regionalwahlen, sowie der Wahlen zum Nationalparlament und zum Europäischen Parlament (jetzt Artikel 44 bis LOREG).<sup>572</sup>

Kein Geschlecht darf mit weniger als 40 Prozent und nicht mit mehr als 60 Prozent auf einer Wahlliste vertreten sein. Die Mindestanzahl von 40 Prozent Frauen (oder Männern) muss nicht nur auf die gesamte Parteiliste angewandt werden, sondern gilt auch innerhalb jedes Fünfer-Blocks von Kandidaturen.<sup>573</sup> Somit entsteht eine ‚Doppelquote‘, welche die gerechte Verteilung der oberen Plätze auf der Liste gewährleistet. Wenn die Anzahl der wählbaren Posten weniger als fünf beträgt, muss die Liste so nah wie möglich an der Verteilung innerhalb des Spielraums von 40 zu 60 bleiben.<sup>574</sup> Zudem sind scharfe Sanktionen geregelt für die Nichteinhaltung dieser Vorgaben: Listen, die den vorgeschriebenen Mindestprozentsatz für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht erreichen, werden von der Wahlbehörde zurückgewiesen und für ungültig erklärt, sobald der Zeitraum für Nachnominierungen verstrichen ist.<sup>575</sup> Von der Quotenregelung ausgenommen sind nur noch Kommunen mit weniger als 3.000 Einwohnerinnen/ern und die Inseln mit einer maximalen Einwohnerzahl von 5.000.<sup>576</sup>

Das Verfassungsgericht begründete sein **Urteil vom 29. Januar 2008**<sup>577</sup> wie folgt:

*Die „gesetzlichen Bestimmungen führen nicht zu einer Benachteiligung des einen oder des anderen Geschlechts, da sie in Wirklichkeit keine unterschiedliche Behandlung auf Grund des Geschlechts beinhalten; die Prozentsätze sind für die Kandidaten beider Geschlechter festgelegt. Es handelt sich also nicht um eine Maßnahme, die auf Mehrheits- oder Minderheitskriterien beruht (wie es der Fall wäre, wenn Kriterien wie Rasse oder Alter berücksichtigt würden), sondern auf einem Kriterium (dem Geschlecht), welches die gesamte Gesellschaft auf universelle Weise in zwei prozentual ausgeglichene Gruppen teilt. (...) Der Artikel 44bis LOREG will Artikel 14 der Verfassung im Rahmen der politischen Repräsentation Wirksamkeit verleihen, durch den Männer und Frauen zwar formal gleichgestellt sind, Frauen aber offensichtlich immer faktisch benachteiligt blieben.“<sup>578</sup>*

---

<sup>570</sup> Ministerio del Interior, *Elecciones Locales 2007: Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de Marzo 22, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres* (Ministerio del Interior, 2007), [http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/EL\\_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79](http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/EL_2007.pdf/36e34e3a-cc65-4108-ac73-292947e1ee79).

<sup>571</sup> LOI, Zusatzbestimmung 1.

<sup>572</sup> LOI, Zusatzbestimmung 2(1).

<sup>573</sup> LOREG, art 44 bis(2).

<sup>574</sup> LOREG, art 44 bis(2).

<sup>575</sup> LOREG, art 47(2) und (4).

<sup>576</sup> Bis zum 1. Januar 2011 galt eine Übergangsregelung für die Kommunalwahlen: Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern waren bis zu diesem Datum von der Wahlrechtsreform ausgenommen, LOI, Zusatzbestimmung 2(5).

<sup>577</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ4.

<sup>578</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ5.

Es sei nicht nur die formale, sondern auch die **tatsächliche Gleichheit** zu verwirklichen, auch im Bereich der politischen Repräsentation.<sup>579</sup> In der Begründung berief sich das Verfassungsgericht zudem auf CEDAW, die EMRK und das Unionsrecht. Bezüglich der „ideologischen Freiheit“ und Meinungsfreiheit politischer Parteien stellte das Verfassungsgericht fest, dass das Gleichstellungsgesetz die Existenz von „feministischen“ Parteien, „Macho“-Parteien oder Parteien mit einer Programmatik, die der tatsächlichen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger widerspreche, nicht verbiete.<sup>580</sup> Im Gegenteil, die Parteien seien weiterhin frei, genau jene Kandidatinnen und Kandidaten zu nominieren, die am besten in der Lage seien, das Wahlprogramm zu vertreten.<sup>581</sup> Allerdings gelte auch diese Freiheit nicht absolut. Zurückgewiesen wurde schließlich das Argument, das paritätische Wahlrecht untergrabe die Einheit des souveränen Volkes.<sup>582</sup>

Da das spanische Verfassungsgericht sich mit vielen Argumenten auseinandergesetzt hat, die auch in Deutschland paritätischen Wahlregelungen entgegengehalten werden, wurde der spanische Rechtsdiskurs an dieser Stelle ausführlicher dargestellt.<sup>583</sup>

Paritätische Wahlgesetze in unterschiedlicher Form gelten bereits in 10 EU-Mitgliedstaaten, die dem europäischen Demokratieverständnis folgen. Vorbild ist seit 2001 das französische Wahlrecht.

## VII. Vereinbarkeit mit den Rechten und Aufgaben der Parteien

Die Rechte der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG werden durch paritätische Regelungen nicht verletzt. Dies gilt sowohl für gesetzliche Nominierungspflichten der Parteien als auch für paritätsbezogene Mandatszuteilungsregelungen. In Bezug auf Letztere wären Parteien ohnehin nicht direkt, sondern allenfalls mittelbar in ihren Rechten betroffen.

Wahlgesetzliche Paritätsregelungen gestalten die Parteienfreiheit nach hier vertretener Auffassung lediglich aus; aber selbst, wenn man Beschränkungen der Nominierungsfreiheit oder der Chancengleichheit der Parteien bejahte, wären diese gerechtfertigt.

Art. 21 GG gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG unmittelbar auch für die Länder und ist insoweit zugleich Bestandteil der Landesverfassung.<sup>584</sup> Anders der BayVerfGH, der Art. 21 GG nicht als Norm der BayVerf betrachtet, sich aber angesichts der Bindung durch Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 31 GG inhaltlich an der Rechtsstellung

---

<sup>579</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ5.

<sup>580</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

<sup>581</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ6.

<sup>582</sup> STC 12/2008, de 29 de enero 2008, FJ10.

<sup>583</sup> alle Informationen zum Spanischen Wahlrecht wurden einer noch unveröffentlichten Studie entnommen: *Paula Hoffmann*, Parität in Spanien: Gesetzliche Quoten für die Gleichstellung in den Parlamenten, April 2021

<sup>584</sup> Vgl. BVerfGE 1, 208, 227; 6, 367, 375; 60, 53, 61; 66, 107, 114; 120, 82, 104; Dürig/Herzog/Scholz-Klein, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 21 Rn.148; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 3.

der Parteien gem. Art. 21 GG („grundrechtlicher Schutz der Parteien“) und der Rechtsprechung des BVerfG ausgerichtet.<sup>585</sup>

Paritätische Regelungen betreffen den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, der die Freiheit der Parteien hinsichtlich Gründung und Betätigung umfasst. Dazu zählt unter anderem die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems, die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. In diesem Zusammenhang beanspruchen wiederum die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Geltung.<sup>586</sup> Hier besteht ein wechselseitiger Bezug. Ob paritätische Regelungen als bloße Ausgestaltung der innerparteilich geltenden demokratischen Grundsätze („Demokratiegebot“) zu betrachten sind – so hier – oder als rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit, ist letztlich nicht entscheidend. Denn etwaige Beeinträchtigungen sind auf jeden Fall gerechtfertigt. Dies gilt auch für das Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Dazu im Folgenden.

## 1. Aufgaben

Die Verankerung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG ist nur vor dem Hintergrund der besonderen Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Die in Art. 20 Abs. 2 GG verankerte gleichberechtigte Teilhabe des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt ist Ausdruck des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 1 GG, die durch Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG eine Ausgestaltung zur „**Parteiendemokratie**“ erfährt.<sup>587</sup>

In Art. 21 GG kommt die Anerkennung der **Parteien als politische Handlungseinheiten** zum Ausdruck, deren die heutige Demokratie bedarf, um allen Bürgerinnen und Bürgern einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Das Grundgesetz erkennt die Parteien als „*verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes*“ an und erhebt sie in den „*Rang einer verfassungsrechtlichen Institution*“.<sup>588</sup>

Rechtlich ordnet das Grundgesetz die Parteien einem Übergangsbereich zwischen Staat und Gesellschaft zu: Sie sind einerseits frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, andererseits sind sie in den systematischen Zusammenhang der Staatsorganisation gestellt und wirken so in den Bereich institutio-

---

<sup>585</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 136 – der „grundrechtliche Schutz der Parteien gem. Art. 21 GG“ sei im Hinblick auf Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 31 GG zu beachten; vgl. auch BayVerfGHE 30, 1, 9; Meder/Brechmann-*Huber*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 15 Rn. 4. Dass das BVerfG von seiner Rspr. durch E 103, 332, 357 abgerückt sei („getrennte Verfassungsräume“), lässt sich entgegen Meder/Brechmann-*Huber*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 15 Rn. 4 aber nicht erkennen.

<sup>586</sup> Jarass/Pieroth-*Jarass*, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 30.

<sup>587</sup> BVerfGE 1, 208, 225; Sachs/Ipsen-*Koch*, 9. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 23; Schmidt-Bleibtreu/Klein-*Sannwald*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 4.

<sup>588</sup> BVerfGE 41, 399, 416; 66, 107, 114; 120, 82 ff.

nalisierte Staatlichkeit hinein. Somit spielen sie *die* zentrale Rolle sowohl bei der demokratischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger, als auch bei der (anschließenden) staatlichen Entscheidungsfindung.<sup>589</sup>

Maßgeblich ist die verfassungsrechtliche **Aufgabenzuweisung** gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.<sup>590</sup> Dies bedeutet auch, die unter den Bürgerinnen und Bürgern bestehenden Ansichten, Interessen und Bestrebungen aufzunehmen („Bürgerwille“) und zur Geltung zu bringen. Denn Parteien sind Zwischenglieder zwischen dem Bürger, der Bürgerin und deren **gesellschaftspolitischen Anliegen** und den Staatsorganen, sie sind Mittlerinnen zur Verwirklichung des Bürgerwillens.<sup>591</sup>

In der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erfolgt die politische Willensbildung allerdings in erster Linie durch **Parlamentswahlen**. Hier kommt Parteien eine zentrale Bedeutung als „**Wahlvorbereitungsorganisation**“ zu.<sup>592</sup> Durch die **Wahl der Abgeordneten** wird der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlicher Herrschaft hergestellt.<sup>593</sup>

Da das Volk auf die Auswahl der von den Parteien aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten keinen Einfluss hat, ist eine effektive Einflussnahme des Volkes insoweit nicht möglich<sup>594</sup> – das Wahlvolk kann nur entscheiden, mit der Zweitstimme eine kandidierende Person auf einer Wahlkreisliste einer Partei bzw. die Wahlkreisliste anzukreuzen und/oder mit der Erststimme einen nominierten Stimmkreis Kandidaten bzw. eine der seltenen nominierten Stimmkreis Kandidatinnen zu wählen oder aber der Wahl fernzubleiben. Daher kommt dem demokratischen Verhalten der Parteien im Rahmen der innerparteilichen Nominierung ihrer Kandidatinnen und Kandidaten entscheidendes Gewicht zu.

## 2. Organisationsfreiheit, innerparteiliche Demokratie und Parität

Für den Prozess der Legitimationsvermittlung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, also dem Volk, und der Staatsgewalt bedarf es einer innerparteilichen Organisation, welche dafür sorgt, dass der Wille der Bürgerinnen und Bürger wirksam im Parlament zur Sprache gelangt. Insoweit kommt das *Gebot der innerparteilichen Demokratie* in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zum Tragen. Hier zeigt sich der enge Zusammenhang des Art. 21 GG mit dem Demokratieprinzip, Art. 20 GG, und dem parlamentarischen Regierungssystem.<sup>595</sup>

---

<sup>589</sup> BVerfGE 85, 264, 285; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 1.

<sup>590</sup> BVerfGE 144, 20, 194.

<sup>591</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 197, Rn. 59; v. Münch/Kunig-Klafki, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 32, 36; BeckOK GG-Kluth, GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 21 Rn. 61.

<sup>592</sup> Vgl. BVerfGE 8, 51, 63; 61, 1, 11; Sachs/Ipsen-Koch, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 23.

<sup>593</sup> BVerfGE 144, 20, 209 („gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten“).

<sup>594</sup> Von Arnim, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP 2004, 115, 116. Ebenso Epping/Hillgruber-Huster/Rux, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 20 Rn. 79.

<sup>595</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2020, Art. 21 Rn. 29.

Im Rahmen der **Wahlvorbereitung** muss die parteiinterne **Kandidatenbestimmung** im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen **Gebot der demokratischen inneren Ordnung** nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ausgeübt werden, das die Rechte der Parteien **verfassungsimmanent beschränkt**. Das BVerfG hat frühzeitig geklärt, dass diese Beschränkung vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Diktatur gerade der Sicherung der freiheitlichen Demokratie dient.

In dem zweiten Urteil des BVerfG zur Parteienfinanzierung (1966) heißt es dazu:<sup>596</sup>

*„Der Verfassungsgeber hat in Art. 21 GG in entschiedener Abkehr vom nationalsozialistischen Herrschaftssystem die rechtliche Stellung der Parteien in der neu geschaffenen parlamentarischen Demokratie verankert (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG). Er hat zugleich aus der Entwicklung des Nationalsozialismus (...) Folgerungen gezogen und auch in bezug auf die Parteien Vorkehrungen getroffen, die der Sicherung der freiheitlichen Demokratie dienen sollen. Diesem Zweck dient nicht nur die Vorschrift des Art. 21 Abs. 2 GG (...), sondern auch das Gebot, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) (...). Nur zur Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat der Verfassungsgeber diese Beschränkungen der Freiheit der Parteien vorgesehen.“*

Maßgeblich für die in dem Urteil genannte „Entwicklung des Nationalsozialismus“ war die von 1933 bis 1945 einzig zugelassene NSDAP, die in Bezug auf ihre innere Parteiorganisation schon 1921 beschlossen hatte, dass eine Frau niemals Mitglied der Parteiführung oder eines leitenden Ausschusses werden durfte.<sup>597</sup> Da Partei und Staat im Nationalsozialismus eine Einheit bildeten, führte dieser Ausschluss von Frauen von Führungsämtern dazu, dass bei den drei Reichstagswahlen im November 1933, März 1936 und April/Dezember 1938, an denen nur die NSDAP teilnahm, den Frauen das passive Wahlrecht faktisch entzogen wurde.<sup>598</sup> Die von der NSDAP auf den Wahlvorschlagslisten Nominierten waren ausschließlich Männer, zum Teil gar keine Parteimitglieder sondern sogenannte Gäste, die anschließend in den Reichstag einzogen („Führungsamt“). Formal galt das Wahlrecht der Weimarer Republik, das die aktiv und passiv wahlberechtigten Frauen und Männer formal gleich behandelte.

Vor diesem Hintergrund ist das Gebot der inneren demokratischen Ordnung in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auch als eine Vorkehrung des Verfassungsgebers zu verstehen, die auch einer *verschleierte Entrechtung von Frauen durch die innere Parteiorganisation und interne Parteistrukturen* entgegentreten und diese verhindern will – zur Sicherung der freiheitlichen Demokratie. Die Kandidatenaufstellung unterfällt somit **keinem ausschließlichen Recht der Parteien zur autonomen Selbstorganisation**.

---

<sup>596</sup> BVerfGE 20, 56 Rn. 139.

<sup>597</sup> Aufgrund des NSDAP-Parteibeschlusses v. 21.1.1921 konnte keine Frau Mitglied der Parteiführung oder eines leitenden Ausschusses werden, vgl. *Klinksiek*, Die Frau im NS-Staat, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Nr. 44, 1982, S. 20 und dort in Fn. 3 mit Hinweis auf Heiden, Geschichte des Nationalsozialismus, 1932, S. 212 f.

<sup>598</sup> Darauf weist auch König in ihrem Vortrag ausdrücklich hin, vgl. *König*, 100 Jahre Frauenwahlrecht – Erfolg für die Frauen damals und Verpflichtung für uns heute, djbZ 2019, 53, 55.

Die **parteinterne Nominierung** für Parlamentswahlen ist entscheidend dafür, welches Personal den Wählerinnen und Wählern präsentiert wird. Die parteiinterne Bewerberauswahl ist nicht nur für den demokratischen Charakter der Wahlen, sondern auch für die **Legitimationswirkung** der daraus hervorgehenden **Parlamente** maßgeblich.<sup>599</sup> Die Kandidatenaufstellung erfolgt im Rahmen der **Organisationsfreiheit** der Parteien im Rahmen der **inneren Ordnung der Parteien** nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Sie muss demokratischen Grundsätzen entsprechen und begrenzt die Organisationsfreiheit. Hinzu tritt das staatsbürgerliche Wahlrecht, d.h. die Regelungen der Kandidatenaufstellung in den Landeswahlgesetzen bzw. im Bundeswahlgesetz.<sup>600</sup> Gesetzliche Kriterien für die Auswahl der Kandidierenden existieren nicht.

Im Rahmen des Nominierungsverfahrens sind die **Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG** zu beachten, insbesondere die Gleichheit der Wahl.<sup>601</sup> Dies bedeutet, dass zwischen den bewerbenden Personen – im Regelfall Parteimitglieder – tatsächlich **Chancengleichheit** in Hinblick auf die parteiinterne Auswahl, Aufstellung und Nominierung herrschen muss, die von der Partei zu gewährleisten ist.<sup>602</sup> Ein Fehler, der die Chancengleichheit der sich Bewerbenden auch nur abstrakt beeinträchtigt, führt zu einer Zurückweisung des Wahlvorschlages.<sup>603</sup> Denn der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 BayVerf gebietet, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können.<sup>604</sup> Er gehört zu den Wahlgrundsätzen, welche in ihrem elementaren Bereich bei der Aufstellung einer Landesliste zu beachten sind.<sup>605</sup>

Die Parteienfreiheit zur Nominierung muss daher so ausgeübt werden, dass *erstens* die demokratischen Rechte der kandidierenden Personen nicht beeinträchtigt werden, hier vor allem das **Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen**, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG. *Zweitens* müssen aufgrund der nominierten Kandidaturen im Falle der Wahl die gesellschaftspolitischen Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament gleichmäßig „gespiegelt“ werden können. Nur so kann der Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe der gewählten Abgeordneten auch tatsächlich verwirklicht werden. Voraussetzung dafür ist notwendigerweise die gleichmäßige, paritätische Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlvorschlägen der Parteien. Genau diesem Ziel dienen paritätische Wahlregelungen.

---

<sup>599</sup> Deutlich v. Münch/Kunig-Klafki, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 68.

<sup>600</sup> V. Münch/Kunig-Klafki, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 68.

<sup>601</sup> BVerfGE 89, 243, 251f.

<sup>602</sup> VerfGH Sachsen 16.8.2019, Vf. 76-IV-19 (HS), Vf. 81-IV-19 (HS) –, juris Rn. 103 ff.; v. Münch/Kunig-Klafki, GG, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 70.

<sup>603</sup> VerfGH Sachsen 16.8.2019, Vf. 76-IV-19 (HS), Vf. 81-IV-19 (HS) –, juris Rn. 103 ff.; v. Münch/Kunig-Klafki, GG, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 70.

<sup>604</sup> BVerfGE 121, 266, 295; VerfGH Sachsen 16.8.2019, Vf. 76-IV-19 (HS), Vf. 81-IV-19 (HS) –, juris Rn. 103;

<sup>605</sup> BVerfGE 11, 266, 272; BVerfGE 41, 399, 417; VerfGH Sachsen 16.8.2019, Vf. 76-IV-19 (HS), Vf. 81-IV-19 (HS) –, juris Rn. 104; Hahlen in: Schreiber-Hahlen, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 7; v. Münch/Kunig-Klafki, GG, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 70.

Zur Sicherung der Chancengleichheit gem. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 14 BayVerf in Bezug auf Kandidatinnen und Kandidaten, haben einzelne Parteien (Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke) im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit **Satzungsrecht** erlassen, das eine im Kern paritätische Nominierung von Frauen und Männern auf den Wahlvorschlagslisten vorschreibt. Es handelt sich um eine Ausgestaltung der Organisationsfreiheit der Partei durch Satzungsrechts, das dazu führt, dass Männer und Frauen nur abwechselnd gelistet werden dürfen. Dadurch wird – sofern das Satzungsrecht eingehalten wird<sup>606</sup> - reale Chancengleichheit zwischen den kandidierenden Frauen und Männern verwirklicht werden, so dass ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 14 BayVerf (“strukturelle Benachteiligung/Diskriminierung von Frauen“) vermieden wird. Anderen Parteien fehlen solche Regelungen. Dort drohen im Hinblick auf Bewerberinnen strukturell faktisch diskriminierende, fehlerhafte Nominierungsverfahren und Verstöße gegen Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 14 BayVerf.

### 3. Programmfreiheit

Die paritätischen Regelungen führen zu keinem Eingriff in die Programmfreiheit der Parteien.<sup>607</sup>

Die Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Nominierung betrifft eine rein organisatorische Maßnahme, die die inhaltlich-programmatische Ausrichtung einer Partei nicht tangiert. Die parteiintern Nominierten sind weibliche und männliche Parteimitglieder, die die Programmatik der jeweiligen Partei vertreten. Grundlage ist das Parteiprogramm. Daran ändert die paritätische Nominierung gar nichts. Durch die Paritätsregelungen nimmt der Gesetzgeber daher weder direkt noch mittelbar Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der Parteien. Vertritt eine Partei aufgrund ihrer politisch-programmatischen Ausrichtung z.B. ein rückständiges Rollenbild in Bezug auf Frauen und Männer, so ändert sich daran durch die Verpflichtung zur paritätischen Listung nichts. Denn die gelisteten Frauen und Männer vertreten als Parteiangehörige dieses Bild ebenfalls. Für den Parteienwettbewerb kommt es weiterhin auf die jeweilige programmatische Ausrichtung der verschiedenen Parteien an.

Der Umstand, dass parteiinterne Quotenregelungen bislang vor allem als Ausdruck einer bestimmten programmatischen Ausrichtung einer Partei gedeutet wurden, als verfassungsrechtlich zulässige Inanspruchnahme ihrer Parteienfreiheit und Ausdruck der inneren demokratischen Ordnung<sup>608</sup>, die sie zudem im Parteienwettbewerb zur Schau stellen könne, um dadurch Wählerinnen zu gewinnen, steht nicht entgegen. Natürlich können Parteien in satzungsrechtlichen Quotenregelungen ihr eigenes Selbstverständnis zum Ausdruck bringen – das ist der Sinn von Satzungsregelungen.

---

<sup>606</sup> Das ist nicht immer der Fall, vgl. Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen v. 19.9.2009 – 1/2009 – „Verena Lappe“. Verstöße gegen Satzungsrecht bleiben wahlrechtlich ohne Bedeutung, BVerfGE 89, 243 LS 1b.

<sup>607</sup> Ebenso Meyer, Verbieta das GG eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245, 1249.

<sup>608</sup> Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-Müller, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 160; Dreier-Morlok, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 139; BVerfG, Beschluss vom 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris Rn. 25; Penz, Jetzt erst recht!, DÖV 2015, 963 ff.; Lange, „Frauenquoten“ in politischen Parteien, NJW 1988, 1174, 1183.

Die Auffassung, dadurch Wählerinnenstimmen gewinnen zu können, ist jedoch absurd und wird durch politikwissenschaftliche Untersuchungen zudem widerlegt – dazu unten (D. VII. 5.). Für die Wahlentscheidung der Wahlberechtigten ist in erster Linie die programmatische Ausrichtung einer Partei („Ideologie“) maßgeblich – daran würden auch reine Frauen- oder reine Männerlisten einer Partei nichts ändern.

#### 4. Chancengleichheit

Paritätische Regelungen beeinträchtigen die Chancengleichheit der Parteien nicht.

Das **Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit** wird teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG<sup>609</sup>, teils aus Art. 21 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG<sup>610</sup> hergeleitet; bei den Wahlen in den Ländern wird Art. 21 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG als einschlägig angesehen.<sup>611</sup> Die Parteiengleichheit wird in einem „strikten und formalen Sinn“ verstanden<sup>612</sup> - dazu bereits oben (D. III. 3.).

Nach der Rechtsprechung des BVerfG verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb inhaltlich, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden.<sup>613</sup> Der öffentlichen Gewalt ist jede unterschiedliche Behandlung der Parteien untersagt, durch die ihre Chancengleichheit bei den Wahlen einschließlich der Wahlvorbereitung verändert werden kann.<sup>614</sup> Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen.<sup>615</sup> Denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen, je nach Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren.<sup>616</sup>

Ebenso fordert nach der Rechtsprechung des BayVerfGH der Grundsatz der Wahlgleichheit in Art. 14 Abs. 1 BayVerf, der nach Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf auch im Kommunalwahlrecht gilt, dass allen Parteien und Wählergruppen die *„gleichen Chancen sowohl bei der Aufstellung der Wahlvorschläge als auch i.Z.m. der Stimmabgabe eingeräumt werden“*.<sup>617</sup> Auch Regelungen über Wahlvorschläge fallen in den Schutzbereich dieses Grundrechts.<sup>618</sup>

Für Beeinträchtigungen der Chancengleichheit der Parteien oder Wählergemeinschaften durch paritätische Regelungen bestehen jedoch keine Anzeichen.

---

<sup>609</sup> BVerfGE 129, 300, 319; 140, 1, 61; 148, 11 Rn. 42.

<sup>610</sup> BVerfGE 124, 1, 20; 136, 323 Rn. 22.

<sup>611</sup> Vgl. BVerfGE 136, 323 Rn. 28; 138, 102 Rn. 25 ff.; Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 22.

<sup>612</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 60; 111, 398.

<sup>613</sup> Vgl. BVerfGE 3, 19, 26; 21, 196, 199.

<sup>614</sup> Vgl. BVerfGE 135, 129 Rn. 53; 120, 82, 104; ThürVerfGH, Urt. v. 03.12.2014 – VerfGH 2/14, BeckRS 2014, 58981, S. 8.

<sup>615</sup> BVerfGE 111, 382, 398 m.w.N. – ständige Rechtsprechung.

<sup>616</sup> BVerfGE 111, 382, 398.

<sup>617</sup> Vgl. BayVerfGHE 37, 19, 23; 29, 143, 147; 3, 115, 128.

<sup>618</sup> Vgl. BayVerfGHE 3, 115, 125; 37, 19, 23.

Denn die oben (C.) skizzierten paritätischen Regelungen beziehen sich auf alle Parteien – demnach besteht **keine unterschiedliche rechtliche Behandlung** der **Parteien** und Wählergemeinschaften. Vielmehr treten sie unter den gleichen rechtlichen Bedingungen in den Wahlkampf ein.<sup>619</sup> Paritätische Regelungen führen zu keiner Wettbewerbsverzerrung, da sie die bestehende Wettbewerbslage nicht verändern.

Dies gilt auch im Hinblick auf **kleinere Parteien** wie die FDP und AfD, die weniger Mitglieder haben als größere Parteien („Volksparteien“). Daher können sie bei der Kandidatenaufstellung im Vergleich zu großen Parteien generell nur auf einen kleineren Personenkreis zurückgreifen. Dies ist jedoch Teil des politischen Wettbewerbs, der sich auch auf die Anwerbung von Mitgliedern auf der Grundlage des jeweiligen Parteiprogramms bezieht. In der Zahl der Mitglieder einer Partei drückt sich der unterschiedliche Zuspruch einer Partei bei den Bürgerinnen und Bürgern aus. Die Größe und die Mitgliederzahlen sind somit Bestandteil des Parteienwettbewerbs. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt nicht, die bestehenden Unterschiede, die sich aus der unterschiedlichen Größe oder Leistungsfähigkeit einer Partei ergeben, auszugleichen.<sup>620</sup>

Allerdings kann sich eine ungleiche Behandlung von Parteien nach der Rechtsprechung des BVerfG auch aus der **praktischen Auswirkung eines Gesetzes** ergeben<sup>621</sup> - dazu bereits oben (D. III. 3). Aber auch unter diesem Aspekt lässt sich hier **keine Verzerrung des Wettbewerbs** in Bezug auf solche Parteien erkennen, deren Frauenanteil an den Mitgliedern unter 50 Prozent liegt. Die Praxis zeigt deutlich, dass Parteien mit einer Mitgliederstruktur, die mehr Männer als Frauen aufweist, durchaus in der Lage sind, ihre Kandidatenlisten paritätisch zu besetzen, wenn sie dies wollen oder (satzungs)rechtlich müssen. Dies trifft namentlich auf die Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und im Kern auch auf die SPD („mindestens 40 Prozent für jedes Geschlecht“) zu, die seit Jahren aufgrund satzungsrechtlicher Vorgaben ihre Kandidatenlisten paritätisch (etwa hälftig und alternierend) besetzen müssen. Keine dieser Parteien erreicht derzeit einen **Frauenanteil** von 50 Prozent unter ihren Mitgliedern: Bündnis 90/Die Grünen 41 Prozent, Die Linke 36,4 Prozent, SPD 32,8 Prozent. Der Frauenanteil in der CDU liegt bei 26,5 Prozent, in der FDP bei 21,6 Prozent, in der CSU bei 21,3 Prozent und in der AfD bei 17,8 Prozent.<sup>622</sup> Dass auch die CSU in der Lage ist, paritätisch zu nominieren, hat sie vor der Bundestagswahl 2021 eindrücklich bewiesen – denn sie trat erstmals mit einer konsequent hälftig-alternierend mit Kandidatinnen und Kandidaten besetzten paritätischen Landesliste zur Bundestagswahl an: 50 Prozent Frauen, 50 Prozent Männer. Die CDU listete immerhin 43,4 Prozent Frauen, nur 1 Prozent weniger als die SPD, die nach Ihren Statuten nur im Verhältnis „40:60“ nominieren muss. Bündnis 90/Die Grünen nominierten hingegen 55 Prozent Frauen,

---

<sup>619</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 146; 82, 322, 337.

<sup>620</sup> BVerfGE 24, 300, 344; 73, 40, 89; 85, 264, 297.

<sup>621</sup> BVerfGE 8, 51, 64.

<sup>622</sup> Vgl. *Statista*, Anteil der Frauen an den Mitgliedern der politischen Parteien in Deutschland am 31.12.2019: B90/Grüne 41 %, Linke 36,4 %, SPD 32,8%, CDU 26,5%, FDP 21,6%, CSU 21,3 %, AfD 17,8 %, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/>.

Die Linke 51,3 Prozent.<sup>623</sup> Diese Zahlen belegen deutlich, dass jede Partei in der Lage ist, ihre Wahlvorschläge hälftig mit Frauen und Männern zu besetzen – auch kleine Parteien und solche mit einer geringeren Anzahl weiblicher Mitglieder.

Die paritätischen Regelungen werden dazu führen, dass kleinere Parteien ihre Bewerberinnen und Bewerber wie bisher aus einem kleineren Personalpool auswählen werden. Angesichts der bisherigen Praxis und der Erfahrung mit der paritätischen Nominierung von Wahlvorschlägen aufgrund parteiinterner Satzungsregelungen darf der Gesetzgeber in nachvollziehbarer Weise davon ausgehen, dass auch Parteien mit einem geringeren Frauenanteil in der Lage sind, die für eine paritätische Liste benötigten Kandidatinnen zu finden.

Dafür sprechen im Übrigen auch die langjährigen **Erfahrungen des EU-Nachbarstaates Frankreich**, auf die der Gesetzgeber ebenfalls zurückgreifen darf.<sup>624</sup> Dort besteht für politische Parteien bereits seit mehr als 20 Jahren die gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Kandidatenaufstellung, sowohl für Kandidatenlisten als auch Direktkandidaturen – siehe oben (C. I.). Die Parteien in Frankreich sind in der Lage, ihr Personal aus dem Mitgliederpool paritätisch zu organisieren und ihre Listen und Wahlkreise paritätisch zu besetzen, unabhängig von ihrer Größe, weiblichen Mitgliederzahl und ideologischen Ausrichtung – dies gilt namentlich für die rechte Partei **Rassemblement National** (*Marine Le Pen*), die die paritätische Nominierung selbst für die Direktmandate der Nationalversammlung unproblematisch praktiziert.<sup>625</sup> Es besteht kein Grund zu der Annahme, Parteien in Deutschland seien organisatorisch weniger leistungsfähig als Parteien in Frankreich.

Auch unter dem Aspekt der „**Qualifikation**“ ist im Hinblick auf den Wettbewerb der Parteien keine Chancenungleichheit zu befürchten. Zunächst ist nicht ersichtlich, wie und warum sich ein erhöhter Frauenanteil an den Kandidaturen auf die Qualifikation der Nominierten negativ auswirken sollte und infolgedessen auf die Wahlchancen einer Partei. Schließlich ist eine Kandidatur generell nicht von der Erfüllung verbindlicher Qualifikationsanforderungen abhängig, weil solche verbindlichen Qualifikationskriterien schlicht nicht existieren. Weder Bewerber noch Bewerberinnen müssen für die Nominierung bestimmte Qualifikationen nachweisen – etwa bestimmte Berufs- oder Schulabschlüsse, akademische Titel o.ä. Sie sind qua Parteimitgliedschaft alle gleichermaßen qualifiziert.

Schließlich steht es zudem allen Parteien frei, auch **Nichtmitglieder** zu nominieren. Durch den Einbezug (parteinaher) Externer lässt sich der Kreis der Bewerberinnen und Bewerber erweitern. Von der Option Externe zu nominieren, machen die Parteien

---

<sup>623</sup> Vgl. *Helene-Weber-Kolleg*, Bundestagswahl 2021, Monitoring der Kandidierenden nach Geschlecht, Landeslisten der Parteien, <https://www.frauen-macht-politik.de/monitoring-btw21-kandidierende/>.

<sup>624</sup> In diesem Sinne auch von *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525, 534, die darauf hinweist, dass Parité-Regelungen sich „im Rahmen dessen halten, was man in anderen westlichen Demokratien für zulässig erachtet“.

<sup>625</sup> Vgl. *Max Schäfer*, Frankfurter Rundschau vom 22.6.2022, Rassemblement National: Entwicklung einer rechtsextremen Partei: Nominiert wurden zur Wahl der Nationalversammlung 2022 289 (50,8 %) Männer und 280 (49,2 %) Frauen, <https://www.fr.de/politik/rassemblement-national-partei-gruendung-erfolge-programm-wahl-le-pen-front-national-91559669.html>.

schon heute bei Wahlen Gebrauch. Potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten in gewünschter Anzahl sind daher für alle Parteien auffindbar.

Die Teilnahme am politischen Wettbewerb wird durch die Auswirkungen der paritätischen Regelungen somit für kleine Parteien und solche mit einem geringeren Frauenanteil nicht eingeschränkt oder übermäßig erschwert.

Mittelbare Wettbewerbseffekte sind auch nicht unter dem Aspekt des „**Attraktivitätsverlusts speziell für Wähler**“ zu erkennen. Zwar wird z.B. die AfD derzeit überwiegend von Männern gewählt. Es spricht jedoch nichts dafür, dass sie sich von der Partei abwenden würden, wenn die AfD mehr Frauen nominierte. So belegen die politikwissenschaftlichen Untersuchungen, dass nicht ein besonders „männerfreundliches“ Wahlverhalten und eine darauf gerichtete programmatische Ausrichtung einer Partei ursächlich sind für die geringe Anzahl an Frauen in den Parlamenten, sondern parteiinterne Netzwerkstrukturen<sup>626</sup> – dazu bereits oben (A. 2. IV.). Für die Wahlentscheidung der Wahlberechtigten ist in erster Linie die inhaltliche, programmatische Ausrichtung einer Partei („Ideologie“) maßgeblich. Diese ändert sich nicht dadurch, dass Frauen, die derselben Partei angehören und deren programmatische Inhalte vertreten, nominiert werden. Bei der AfD steht eine rechte Programmatik im Vordergrund. Daher würden Männer, die die AfD wählen, angesichts der konträren inhaltlichen Ausrichtung selbst dann keine Partei wie Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen oder die SPD wählen, wenn eine dieser Parteien mit einer reinen Männerliste zur Wahl antreten würde. Die Wahlentscheidung wird durch die inhaltliche Programmatik geleitet, bei Männern ebenso wie bei Frauen. Dies betont auch der BayVerfGH in seiner Rechtsprechung, wonach *„der Wähler mündig und verantwortungsbewusst ist und sich bei seiner Stimmabgabe nicht entscheidend von Äußerlichkeiten leiten lässt, sondern von den Zielen der politischen Parteien und Wählergruppen“* und in diesem Kontext *„von seiner Beurteilung der Wahlbewerber“*.<sup>627</sup>

Aber selbst wenn mittelbare Wettbewerbseffekte erkennbar wären – was nicht der Fall ist –, würden sie nicht zu einer Verletzung der Chancengleichheit einer Partei führen. Denn der Grundsatz der Chancengleichheit unterliegt ebenso wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit **keinem absoluten Differenzierungsverbot**. Differenzierungen können daher durch einen besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grund gerechtfertigt werden<sup>628</sup> (s.u. D. VIII.) Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, unter anderem die **Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes**.<sup>629</sup> Dieser zwingende Grund wäre hier einschlägig. Hinzu träte das **Gleichberechtigungsgebot** gem. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG, das auf die Beseitigung

---

<sup>626</sup> Ebenso *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 859 mit Bezug auf Erkenntnisse der Politikwissenschaft.

<sup>627</sup> BayVerfGHE 37, 19, 23; vgl. auch BVerfGE 13, 1, 18; 29, 154, 164.

<sup>628</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

<sup>629</sup> BVerfGE 95, 408, 418; 135, 259 ff.

faktischer Nachteile gerichtet ist. Es umfasst auch den Bereich der Wahlen<sup>630</sup> - dazu bereits oben (D. III. 1. und VI. 2.). Aus dem Gleichberechtigungsgebot folgt zudem, dass eine im politischen Wettbewerb vertretene **ideologische Position einer Partei**, die nach zulässiger Einschätzung des Gesetzgebers auf der **Benachteiligung von Kandidatinnen** beruht, bereits **kein verfassungsrechtlich geschützter Belang** ist.<sup>631</sup> Im Übrigen wäre der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt - dazu unten (D. VIII. 2.).

## 5. Nur Private?

Aus der Parteienfreiheit folgt **kein Recht auf Diskriminierung von Kandidatinnen oder Kandidaten** oder gar **auf Willkür**. Dies verbietet schon Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Danach sind bei den parteiinternen Willensbildungsprozessen neben den Wahlrechtsgrundsätzen auch **andere Verfassungspostulate wie Art. 3 Abs. 2 GG** zu beachten.<sup>632</sup> Soweit den Parteien i.Z.m. der Nominierung ein „Recht auf Willkür“ zugestanden wird<sup>633</sup>, ist dies aus o.g. Gründen klar abzulehnen.

Denn politische Parteien stehen nicht außerhalb der Verfassung, sie sind in besonderer Weise eingebunden in die Verfassung. Dies hat das BVerfG in Bezug auf die Aufgabenzuweisung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG bereits 1952 klargestellt<sup>634</sup>:

*„Der Zweck dieser Bestimmung ist, die in der Weimarer Verfassung zwischen der politischen Wirklichkeit und dem geschriebenen Verfassungsrecht bestehenden Spannungen zu beheben. Dadurch ist von Bundes wegen der moderne demokratische Parteienstaat legalisiert; die Parteien sind in die Verfassung eingebaut. Ein solcher Einbau enthält die Anerkennung, daß die Parteien nicht nur politisch und soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen sind. Sie sind*

---

<sup>630</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 5; *von Achenbach*, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – Vfg Bbg 9/19, S.13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S. 15 ff, S. 47; *VerfGHRP*, Urt. v. 15.12.2014 – VGH O 22/14 –, NVwZ 2015, 735, 738; auch der BayVerfGH zieht Art. 118 Abs. 2 BayVerf in Betracht, vgl. Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 133.

<sup>631</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 8; *von Achenbach*, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – Vfg Bbg 9/19, S.13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S. 15 ff, S. 47.

<sup>632</sup> *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10; s. auch *Völzmann*, Je freier desto besser? – Parteienfreiheit und Parität, djbZ 2019, 130, 132.

<sup>633</sup> *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß?, ZG 2019, 154, 167f.

<sup>634</sup> BVerfGE 1, 208 ff. Rn. 57.

*zu integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens geworden. Sie stehen daher nicht wie andere soziale Gebilde nur in einer verfassungsmäßig gesicherten Position dem Staate gegenüber.“*

**Parteien** sind folglich **keine privaten Dritten**<sup>635</sup> wie z.B. Privatunternehmen. Sie erfüllen eine verfassungsrechtliche Aufgabe und dienen als Bindeglied zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlicher Demokratie der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger. Ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe können Parteien aber nur dann nachkommen, wenn sie als „Transmitter“ zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, also dem gesamten Wahlvolk, dessen gesellschaftspolitischen Vorstellungen und dem zu wählenden Parlament wirken. Um dies zu gewährleisten, werden die Parteienrechte, wie oben dargelegt, durch Art. 21 Abs.1 S. 3 GG begrenzt.

Im Übrigen würden Parteien auch als **private Dritte nicht außerhalb der Verfassung** stehen. Nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG gilt das Verbot der faktischen Diskriminierung von Frauen, Art. 3 Abs. 2 GG, – mittelbar – auch für Private.<sup>636</sup> So hat das BVerfG 2003 in dem Beschluss zum Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld entschieden, dass im Zuge systematischer Verfassungsinterpretation<sup>637</sup> der Gesetzgeber „faktische Diskriminierungen“ von Frauen durch das Verhalten Privater, das sich als Folge einer gesetzlichen Regelung ergibt, verhindern muss.<sup>638</sup> Denn Art. 3 Abs. 2 GG stellt ein Gleichberechtigungsgebot auf, das sich umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.<sup>639</sup> Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG stellt dies seit 1994 ausdrücklich klar.<sup>640</sup> Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Frauen müssen daher auch dann innerhalb der Parteien faktisch die gleichen Chancen haben wie Männer, wenn man Parteien bloß als schlichte Private betrachten wollte – was sie nicht sind.<sup>641</sup>

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG den Grundrechten, insbesondere dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, in Privatrechtsverhältnissen eine neue, unmittelbare Gewichtung beimisst. Dies zeigt sich in der „Fraport“-Entscheidung (2011)<sup>642</sup>, der „Bierdosen-Flashmob“-Entscheidung (2015),<sup>643</sup> vor allem aber in der „Stadionverbot“-Entscheidung (2018).<sup>644</sup> In der letztgenannten Entscheidung bezieht das BVerfG den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 3

---

<sup>635</sup> A.A. BayVerfGH, Urt. v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 91, 123 f., 129, 131.

<sup>636</sup> Dies übersieht der BayVerfGH, kritisch dazu *Röhner*, Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik aus verfassungsrechtlicher Sicht – Paritätsgesetz und eine geschlechtergerechte repräsentative Demokratie, Discussion Paper 40, 01/2020, hrsg. von Beblo u.a./Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, S. 13f.

<sup>637</sup> BVerfGE 109, 64 Rn. 208.

<sup>638</sup> BVerfGE 109, 64 Rn. 212.

<sup>639</sup> BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109.

<sup>640</sup> Vgl. BVerfGE 92, 91, 109.

<sup>641</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276, 285.; 109, 64 Rn. 209.

<sup>642</sup> BVerfGE 128, 226.

<sup>643</sup> BVerfG, Beschluss v. 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15 = NJW 2015, 2485ff.

<sup>644</sup> BVerfGE 148, 267.

Abs. 1 GG, auf eine Konstellation, die allein Private betrifft, d.h. auf grundrechtspflichtige Private.<sup>645</sup> In der Entscheidung betont das BVerfG, „gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten“ könnten sich aus Art. 3 Abs. 1 GG für „spezifische Konstellationen“ ergeben, etwa aus Monopolstellungen oder aber aufgrund „struktureller Überlegenheit“ Privater.<sup>646</sup> Die daraus resultierende „Entscheidungsmacht“ dürfe nicht dazu genutzt werden, „bestimmte Personen ohne sachlichen Grund (...) auszuschließen“.<sup>647</sup> Ergänzend stützt sich das BVerfG<sup>648</sup> auf das völkerrechtliche Menschenrecht auf Teilhabe am kulturellen Leben gemäß Art. 15 Abs. 1a des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.<sup>649</sup>

Somit ist nach der Rechtsprechung des BVerfG letztlich die gesellschaftliche Position Privater entscheidend, also ihre tatsächliche, spezifische Machtposition. Kommt **Privaten** eine solche **Machtposition** zu, sind sie **unmittelbar an die Grundrechte gebunden** und müssen ihre Entscheidung, ebenso wie staatliche Stellen, unter Beachtung des Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG, treffen.<sup>650</sup> Diese Grundrechtsbindung lässt sich auf politische **Parteien** übertragen, anknüpfend an ihr tatsächliches **Monopol als Wahlvorbereitungsorganisationen** nach Art. 21 Abs. 1 GG und ihre damit verbundene spezifische Machtposition, die ihnen im Rahmen der parteiinternen Nominierung von Kandidaturen für die spätere Besetzung des Staatsorgans Parlament zukommt. Sie sind an Art. 3 Abs. 1 GG unmittelbar gebunden. Art. 3 Abs. 1 GG wird insbesondere durch den besonderen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 2 GG konkretisiert, der politische Parteien daher ebenfalls unmittelbar bindet.

Diese Auffassung wird zudem durch Art. 11, Art. 7 und Art. 4 des **UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** vom 18. Dezember.1979 (CEDAW)<sup>651</sup> gestützt. Aus diesem menschenrechtlichen Übereinkommen ergeben sich internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. CEDAW liegt ein „materiales Gleichheitskonzept“ zugrunde, das die Trennung von Privatem und Öffentlichem überwindet. Es zielt auf die De-facto-Gleichheit von Frauen und Männern, ein rein formales Gleichheitsverständnis reicht nicht aus.<sup>652</sup> Als völkerrechtlicher Vertrag erlangt CEDAW nach der Rechtsprechung des BVerfG verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes.<sup>653</sup> Daraus kann

---

<sup>645</sup> Vgl. *Jobst*, Konsequenzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater, NJW 2020, 11ff.

<sup>646</sup> BVerfGE 148, 267 Rn. 41.

<sup>647</sup> BVerfGE 148, 267 Rn. 41.

<sup>648</sup> BVerfGE 148, 267 Rn. 42. Offen ließ das BVerfG, ob darüber hinaus auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) oder weitere Grundrechte Beachtung beanspruchen können, Rn. 43.

<sup>649</sup> In Kraft getreten am 3.1.1976, vgl. UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1976 II, S. 428. Einbezogen wurde auch der interpretierende General Comment Nr. 21 [2009], 43rd session, UN Doc E/C.12/GC/21.

<sup>650</sup> Ebenso *Jobst*, Konsequenzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater, NJW 2020, 11, 16.

<sup>651</sup> BGBl. 1985 II, S. 648.

<sup>652</sup> Vgl. *König/Schadendorf*, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, 853, 855.

<sup>653</sup> Vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 367f.

eine Modifizierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe folgen.<sup>654</sup> Die insoweit gebotene CEDAW-freundliche Interpretation von Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 118 Abs. 2 BayVerf knüpft an das materiale Gleichheitskonzept an, für das die Unterscheidung zwischen „privat“ und „öffentlich“ nicht relevant ist.<sup>655</sup>

Es wird deutlich: Parteien sind Institutionen zur Verwirklichung der politischen Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, den aus Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 2, 14 BayVerf hergeleiteten demokratischen Partizipationsrechte zur Sicherung ihres Rechts auf demokratische Selbstbestimmung. Politische Parteien entfalten ihre Betätigung letztlich auf der Basis der demokratischen Rechte des Volkes.<sup>656</sup> Im Vordergrund der **Nominierungsfreiheit** muss daher die **Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs der Bürgerinnen und Bürger „auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“**<sup>657</sup> gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 2, Art. 14 BayVerf stehen. Das ist die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG.

Paritätische Regelungen in Wahlgesetzen gestalten die verfassungsrechtliche Aufgabe der Parteien im Rahmen des Gebots demokratischer innerer Ordnung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG letztlich nur verfassungskonform aus und „tragen zur Verwirklichung von mehr Demokratie bei“.<sup>658</sup>

Aber selbst, wenn man einen Eingriff in die Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 GG, bejahren wollte, wäre dieser verhältnismäßig und gerechtfertigt (dazu unten VIII. 2.).

## VIII. Rechtfertigung etwaiger Eingriffe

Soweit Paritätsgesetze als verfassungswidrig gewertet werden,<sup>659</sup> steht der Vorwurf im

---

<sup>654</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 62, 66.

<sup>655</sup> Vgl. *König/Schadendorf*, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, 853, 858, die aus Art. 4 Abs. 1 CEDAW in Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG zur Erreichung der De-facto Gleichheit von Frauen und Männern auch niedrigere Anforderungen an die Rechtfertigung von etwaigen Ungleichbehandlungen von Männern herleiten.

<sup>656</sup> Vgl. *Epping/Hillgruber-Kluth*, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 21 Rn. 99; *Dürig/Herzog/Scholz-Klein*, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 21 Rn. 255.

<sup>657</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>658</sup> So *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10.

<sup>659</sup> So *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14ff.; *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß?, ZG 2019, 154ff.; *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525, 530 – die für Paritätsgesetze auf Bundes- und Landesebene eine GG-Änderung für erforderlich hält; *Epping/Hillgruber-Kischel*, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 3 Rn. 208a; *Mellinghoff/Grzeszick*; *Schmahl/Schönberger*, BT-Wahlrechtsreformkommission, Zwischenbericht vom 31.8.2021, 4.2.2.1., S. 45; *Hömig/Wolff-Risse/Witt*, GG, 13. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 11 und Art. 38 Rn. 16; *Ipsen-Ipsen*, ParteienG, 2. Aufl. 2018, § 17 Rn. 20ff.; *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, Baden-Baden 2022; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und demokratische Bezüge, Tübingen 2022; *Hecker*, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG v. 15.12.2022 – 2 BvC 46/19, NVwZ 2021, 479ff.; *Sachs*, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG v. 15.12.2022 – 2 BvC 46/19, JuS 2021, 897ff.; *Hillgruber*, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG v. 15.12.2022 – 2 BvC 46/19, JA 2021, 435ff.; *Schmidt*, Anmerkung zur Entscheidung des BayVerfGH v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16, NVwZ 2018, 881ff.; **a.A. Meyer**, Verbietet das GG

Raum,<sup>660</sup> sie verstießen gegen die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, griffen unverhältnismäßig in die Organisations- und Programmfreiheit der Parteien ein, Art. 21 Abs. 1 GG, und missachteten das Recht auf Chancengleichheit bestimmter Parteien, Art. 14 BayVerf i.V.m. Art. 28 Abs. 1, Art. 21 GG bzw. Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG<sup>661</sup> bzw. Art. 21 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG.<sup>662</sup> Auch ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG wird gerügt.

Das ThürVerfG sieht in der gesetzlichen Verpflichtung politischer Parteien, ihre Landeslisten abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, eine Beeinträchtigung der Bürgerinnen und Bürger in ihrem Recht auf freie und gleiche Wahlen (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG) und eine Beeinträchtigung der politischen Parteien in ihrer Betätigungs- und Programmfreiheit sowie in ihrem Recht auf Chancengleichheit (Art. 9 Satz 2 ThürVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG).<sup>663</sup>

Im Vordergrund steht hier im Hinblick auf das aktive Wahlrecht der Vorwurf, paritätische Listen beschränkten die Freiheit der Wählenden, auf die Verteilung der Geschlechter im Parlament durch die Wahl einer Liste Einfluss zu nehmen, auf der jeweils

---

eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245, 1250; v. Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 172; v. Münch/Kunig-Klafki, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 45; Laskowski, Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts, Kommissions-Drs. 20(31)07 v. 11.5.2022 zum Thema „Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag“; dies., LT NRW Stellungnahme 17/2365 vom 16.3.2020; dies., LT NRW Ergänzende Stellungnahme 17/3700 vom 4.3.2021; dies., Pro Parité! Ein verfassungskonformes Wahlrechtsmodell, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms (Hrsg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, Schriften zur Gleichstellung, Band 49, 2019, S. 125; dies., Berlin braucht Parität. Juristisches Gutachten zu einem Paritätsgesetz für Berlin, hrsg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung/ Berlin Expertisen 03/2020; dies., Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, Recht und Politik 4/2018, S. 391ff.; dies., Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2/2015, 51ff.; dies., Pro Parité: Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht, DJBZ 2014, 93ff.; Brünger/Laskowski, Zur Geschäftsordnung v. 15.6.2018, <http://zurgeschaeftsordnung.de/pro-parite/>; von Achenbach/Möllers, Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts, Kommissions-Drs. 20(31)03 v. 9.5.2022; Möllers, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg, JZ 2022, 338ff.; Wawzyniak, Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts, Kommissions-Drs. 20(31)04 v. 9.5.2022; Hohmann-Dennhardt, Demokratie ohne Frauen: Warum Paritätsgesetze nicht verfassungswidrig sind, VerfBlog vom 9.12.2020, <https://verfassungsblog.de/demokratie-ohne-frauen/>; dies., Der Kampf geht weiter, vom 17.7.2020, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/>; dies., LT NRW Ergänzende Stellungnahme 17/3646 vom 19.2.2021; dies., LT NRW Stellungnahme 17/2295 vom 4.3.2020; Süßmuth/von Achenbach/Brosius-Gersdorf/Hohmann-Dennhardt/Jaeger/Laskowski/Wapler, Es gibt keinen Besitzstandsschutz im Wahlrecht, Verfassungsblog v. 21.10.2020, <https://verfassungsblog.de/es-gibt-keinen-besitzstandsschutz-im-wahlrecht/>; Brosius-Gersdorf, Parité-Gesetz in Deutschland: Reißverschluss ist Pflicht, Rheinische Post v. 3.3.2019; [https://rp-nline.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschlandreissverschluss-ist-pflicht\\_aid-37129243](https://rp-nline.de/politik/deutschland/parite-gesetz-in-deutschlandreissverschluss-ist-pflicht_aid-37129243); v. Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, 7. Aufl. 2018, GG Art. 3 Rn. 379; wohl auch Gersdorf: Das Paritätsurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes springt doppelt zu kurz, DÖV 2020, 779ff.

<sup>660</sup> Vgl. zum Streitstand von Münch/Kunig-Klafki, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 45;

<sup>661</sup> BVerfGE 129, 300, 319; 140, 1, 61; 148, 11 Rn. 42.

<sup>662</sup> BVerfGE 124, 1, 20; 136, 323 Rn. 22. Für Wahlen in den Bundesländern gilt Art. 21 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, vgl. BVerfGE 136, 323 Rn. 28; 138, 102 Rn. 25 ff.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 22.

<sup>663</sup> ThürVerfGH, Urte. v. 15.7.2020 - 2/20 -, juris LS 2, Rn. 73, 74.

nur oder überwiegend Männer oder Frauen aufgeführt sind.<sup>664</sup> Die von den Parteien vorgenommene Aufstellung von Listenkandidaten und -kandidatinnen betreffe das Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl, zu dem auch die Möglichkeit gehöre, Wahlvorschläge zu unterbreiten. Durch die Paritätsvorgaben seien die Wählerinnen und Wähler nicht mehr frei, durch die Wahl einer ausschließlich oder überwiegend männlich oder weiblich dominierten Liste mit zu bewirken, dass im Landtag mehr Frauen als Männer oder umgekehrt mehr Männer als Frauen vertreten sind.<sup>665</sup>

Im Hinblick auf das passive Wahlrecht geht es um den Vorwurf, die Paritätsbestimmungen beschränkten die Freiheit der Wahlbewerberinnen und -bewerber, sich auf einen ganz konkreten Listenplatz zu bewerben<sup>666</sup> - obgleich das passive Wahlrecht einen verfassungsrechtlichen Anspruch der Einzelnen auf konkrete Listenplätze nicht kennt.<sup>667</sup>

Der stärkste Vorwurf richtet sich aber gegen eine Beschränkung der Parteienrechte - Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit -, Art. 21 Abs. 1 GG.<sup>668</sup>

Diese Vorwürfe sind unbegründet – dazu oben (D. I.-VII.). Jedenfalls aber wären etwaige Eingriffe und Differenzierungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG und die Rechte der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 GG einschließlich der Chancengleichheit der Parteien unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG **keinem absoluten Differenzierungs- bzw. Eingriffsverbot**.<sup>669</sup> Differenzierungen und Einschränkungen können gerechtfertigt sein, wenn sie einen **besonderen, verfassungsrechtlich legitimierten „zwingenden“ Grund** für sich in Anspruch nehmen können und zudem der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird**.

## 1. Besondere verfassungsrechtlich legitimierte Gründe

Bei der Prüfung, ob eine Differenzierung gerechtfertigt ist, ist ein grundsätzlich strenger Maßstab anzulegen.<sup>670</sup> Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes.<sup>671</sup> Das heißt nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungen wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die

<sup>664</sup> So ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - 2/20 - , juris Rn. 79, 81.

<sup>665</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - 2/20 - , juris Rn. 78.

<sup>666</sup> So ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - 2/20 -, juris Rn. 79; *Morlok/Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, 14, 15;

*Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip – Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß, ZG 2019, 154, 157; s. auch v. *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525, 528.

<sup>667</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 7; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 858.

<sup>668</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – 2/20 –, juris Rn. 88ff.

<sup>669</sup> BVerfGE 135, 249 ff., Rn. 52 f., s. auch BVerfGE 82, 322, 338; 95, 408, 417; 111, 54, 105; 124, 1, 20; 129, 300, 320.

<sup>670</sup> Vgl. BVerfGE 120, 82, 106; 129, 300, 320.

<sup>671</sup> Vgl. BVerfGE 6, 84, 92; 51, 222, 236; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

„durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann“.<sup>672</sup> Hierzu zählen nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele wie „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“.<sup>673</sup> Der „zwingende Grund“ muss einer systematischen Auslegung der Verfassung entnommen werden können.<sup>674</sup>

Betrachtet man die mit paritätischen Wahlregelungen verfolgten Ziele, so lassen sich mehrere verfassungsrechtlich legitimierte, „zwingende“ Gründe und Rechtsgüter von Verfassungsrang erkennen. Dazu zählen die **Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes**, die **Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Frauen** sowie des **Gleichberechtigungsgebots** gem. Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.

Die paritätischen Regelungen dienen

- dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren im Vorfeld der Landtags-, Bezirkstags- und Kommunalwahlen sowie der Durchsetzung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit, Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG<sup>675</sup>, sowie
- der Sicherung und Durchsetzung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch den Souverän, d.h. die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Bayerns, mit Hilfe von Landtags-, Bezirkstags- und Kommunalwahlen, Art. 2, Art. 4, Art. 7 Abs. 2, Art. 12, Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Art. 1, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG.<sup>676</sup>

Die beiden speziellen Gleichheitssätze des Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 BayVerf bzw. Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG sind hier **nebeneinander anwendbar**, ihre Anwendungsbereiche **überschneiden sich partiell** und **ergänzen sich** – dazu bereits oben (A. I. 4., D.VIII.1.c.).

#### a) **Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang**

Paritätische Regelungen dienen der Verwirklichung des subjektiven „*Rechts auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung*“<sup>677</sup>, das jeder Bürgerin und jedem Bürger gem. Art. 2, Art. 4, Art. 7 Abs. 2<sup>678</sup>, Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 20, Art. 38 Abs. 1 GG zusteht.

<sup>672</sup> Vgl. BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320.

<sup>673</sup> Vgl. BVerfGE 135, 259 ff., Rn. 54; BVerfGE 95, 408, 418.

<sup>674</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. § 1 Rn. 46.

<sup>675</sup> Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG kommen ebenso wie Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf nebeneinander zur Anwendung, sie überschneiden sich partiell und ergänzen sich, mit Hinweis auf BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 41f.

<sup>676</sup> Vgl. auch Thür LT-Drs. 6/6964, S. 2, 4.

<sup>677</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>678</sup> Art. 7 Abs. 2 BayVerf tritt hinter Art. 14 Abs. 1 BayVerf zurück, vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 95, 100.

Sie knüpfen an den Leitgedanken der demokratischen Konstituierung der Staatsgewalt in Art. 2 Abs. 1 BayVerf und Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG an, also an den „Volksstaat“, die „Volkssouveränität“, die „Kontrolle der Macht durch das Volk“<sup>679</sup> und die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger.<sup>680</sup> Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf, der in Art. 4 näher ausgeführt wird<sup>681</sup> und seine Ausprägung durch Art. 7 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 BayVerf erfährt, verbinden hier die Vorstellung der staatsbürgerlichen Selbstbestimmung mit dem Gedanken der Repräsentation. Der Landtag soll – mit Hilfe der Wahlvorschlagslisten in den Wahlkreisen und mit Hilfe der Direktkandidaturen in den Stimmkreisen – das Letztbestimmungsrecht des Volkes sichern.

Die in Art. 20 GG verankerte „Volkssouveränität“ setzt nach der Rechtsprechung des BVerfG den „effektiven Einfluss“<sup>682</sup> der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsgewalt in Form „freie(r) und gleiche(r) Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt“<sup>683</sup> voraus. Angesichts der inhaltlichen Übereinstimmung des Art. 20 Abs. 2 S. 1 mit Art. 2 Abs. 1 BayVerf gilt für Art. 2 Abs. 1 BayVerf nichts anderes.<sup>684</sup>

In Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG ist der „Anspruch“ des Bürgers und der Bürgerin „auf demokratische Selbstbestimmung“ verankert.<sup>685</sup> Dieser Anspruch wurzelt in der Menschenwürde und ist strikt auf den damit verbundenen Kern des Demokratieprinzips begrenzt, der durch Art. 79 Abs. 3 GG vor einer verfassungsändernden Gesetzgebung geschützt ist.<sup>686</sup>

So betont das BVerfG (NPD, 2017) in seiner aktuellen Rechtsprechung in Bezug auf Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG:<sup>687</sup> „unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung“ und die damit verbundene „Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk“. In dieser Entscheidung wird das Volk sichtbar – es sind die Bürgerinnen und Bürger, also Frauen und Männer, die bereits in Art. 22 WRV sichtbar waren. Jeder Bürgerin und jedem Bürger steht das „Recht auf gleiche Teilhabe an

---

<sup>679</sup> Holzner, Verfassung des Freistaats Bayern, 2014, Art. 2 Rn. 3.

<sup>680</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 123, 267, 330; 53, 42, 61; Meder/Brechmann-Brechmann, Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 2.

<sup>681</sup> Vgl. BayVerfGHE 47, 59, 64; Meder/Brechmann-Brechmann, Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 1.

<sup>682</sup> BVerfGE 83, 60, 71f.

<sup>683</sup> BVerfGE 151, 202, 285 Rn. 117.

<sup>684</sup> Meder/Brechmann-Brechmann, Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 5, 6; Holzner, Verfassung des Freistaats Bayern, 2014, Art. 2 Rn. 2.

<sup>685</sup> BVerfGE 151, 202, 286 Rn. 119. Dieser Anspruch gilt laut BVerfG „auch“ in Ansehung der europäischen Integration, also nicht nur, folglich unabhängig von der europäischen Integration; vgl. auch BVerfGE 89, 155, 187; 123, 267, 341 (Lissabon) – „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt (...) in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert“; 129, 124, 169, 177; 132, 195, 238 Rn. 104; 135, 317, 386 Rn. 125; 144, 20, 208 (NPD).

<sup>686</sup> BVerfGE 151, 202, 285 Rn. 118.

<sup>687</sup> BVerfGE 144, 20, 208 (NPD) – ohne europarechtlichen Kontext.

der demokratischen Selbstbestimmung<sup>688</sup> zu. Dass es auf die Einflussmöglichkeit sowohl der Bürger als auch der Bürgerinnen und deren „Recht auf Demokratie“ ankommt, hat das BVerfG in weiteren aktuellen Entscheidungen bestätigt.<sup>689</sup>

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass paritätische Vorgaben im Wahlrecht – sei es die Verpflichtung der Parteien zu paritätischer Nominierung, sei es die paritätsbezogene Mandatzuteilung (siehe C.) – gerade die **Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes** bezwecken. Denn dieses Wahlziel lässt sich nur erreichen, wenn tatsächlich „*die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung*“ besteht.<sup>690</sup> Die geforderte gleichberechtigte Teilnahmemöglichkeit bezieht sich auch auf das passive Wahlrecht von Frauen. Dies setzt ihre Chancengleichheit in den Nominierungsverfahren der Parteien voraus, die für Frauen heute faktisch aber nicht besteht. Ihre gleichberechtigte Partizipation ist daher mit Hilfe paritätischer Regelungen herzustellen und zu sichern, denn sie ist „*unverzichtbar für ein demokratisches System*“.<sup>691</sup>

Paritätsregelungen tragen daher zur Verwirklichung von „*mehr Demokratie*“<sup>692</sup> bei. Die hohe Wertigkeit des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme wird durch die Verbindung mit der Menschenwürde und Art. 79 Abs. 3 GG deutlich, die in dem Recht auf Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger ihren Ausdruck findet.<sup>693</sup>

In der BayVerf findet sich das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Art. 7 Abs. 2 BayVerf, das auf dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Volkssouveränität basiert. Es umfasst die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger, tritt aber hinter den speziellen staatsbürgerlichen Grundrechten auf Wahlrechtsgleichheit in Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BayVerf zurück<sup>694</sup> – das Grundrecht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Staatsgewalt findet daher dort seine Grundlage.<sup>695</sup>

## **b) Herstellung realer Chancengleichheit und Gleichberechtigungsgebot**

Hinzu tritt als weiterer „*zwingender Grund*“ das **Gleichberechtigungsgebot** in Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 GG.<sup>696</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt

---

<sup>688</sup> BVerfGE 123, 267, 330.

<sup>689</sup> Vgl. BVerfGE 146, 164 Rn. 113; BVerfG, Beschl. v. 13.2.2020 – 2 BvR 739/19 –, juris LS 1, Rn. 97f.

<sup>690</sup> BVerfGE 144, 20, 208.

<sup>691</sup> BVerfGE 144, 20, 208.

<sup>692</sup> So treffend *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10.

<sup>693</sup> Vgl. BVerfGE 132, 195 Rn. 104; Epping/Hillgruber-*Dietlein*, BeckOK GG, 51. Ed., 15.5.2022, Art. 79 Rn. 36.

<sup>694</sup> Meder/Brechmann-*Brechmann*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 7 Rn. 6.

<sup>695</sup> Meder/Brechmann-*Brechmann*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 3, 7.

<sup>696</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen

sich das in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG verankerte Gleichstellungsdurchsetzungsgebot umfassend auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse.<sup>697</sup> Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verpflichtet ausdrücklich zur Beseitigung tatsächlicher Nachteile, die „schlicht vorhanden“ sind.<sup>698</sup> Art. 118 Abs. 2 BayVerf und Art. 3 Abs. 2 GG verpflichten den Staat zur Umsetzung seines Gleichstellungsauftrags.<sup>699</sup> Das Durchsetzungsgebot folgt bereits aus Art. 118 Abs. 2 S. 1 BayVerf, im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG (dazu A. I. 3., 4.; D. VI. 2. a)) –, inzwischen ausdrücklich bestätigt durch Art. 118 Abs. 2 S. 2, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG.

Durch den Erlass paritätischer Regelungen erfüllt der Gesetzgeber den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag in Art. 118 Abs. 2 S. 1, S. 2, Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG.<sup>700</sup> Der Staat ist danach berechtigt, bei faktischer, typischerweise Frauen benachteiligender Ungleichheit zwischen Männern und Frauen, (begünstigende) Regelungen zur Herstellung der Gleichberechtigung von Frauen zu treffen, um ihre faktische Benachteiligung zu beheben. Das Durchsetzungsgebot wird durch ein auf bestehende Nachteile bezogenes Beseitigungsgebot ergänzt, das in Art. 3 Abs. 2 S. 2 HS 2 GG deutlich wird.<sup>701</sup> Regelungen zur Beseitigung „schlicht vorhandener“ struktureller faktischer Nachteile verstoßen insbesondere nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.<sup>702</sup> Entsprechendes gilt für Eingriffe in sonstige Grundrechte oder verfassungsrechtlich geschützte Rechte.<sup>703</sup>

Dass das Gleichberechtigungsgebot in Art. 118 Abs. 2 BayVerf, Art. 3 Abs. 2 GG ein „zwingender“ Grund von erheblichem Gewicht ist, steht heute außer Frage. Es wurzelt

---

tischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4; Deutscher Juristinnenbund, LT NRW Stellungnahme 17/2358, S. 5; *Laskowski*, Stellungnahme: Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen - Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs.17/7753, LT NRW Stellungnahme 17/2365 (LT NRW Drs. 17/7753), S. 1, 8; *dies.*, in: Eckerts-Höfer/Schuler-Harms, S. 125, 138 f.; *von Achenbach*, Antrag vom 6.6.2019 in dem Organstreitverfahren der NPD gegen den Landtag Brandenburg wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz – vom 31.1.2019 vor dem BbgVerfG – Vfg Bbg 9/19, S.13, abgedruckt in LT Bbg Drs. 6/11559, S. 31ff., 50ff.; *Meyer*, Verbiendet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1246, 1248f.; *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, djbZ 2019, 57, 58.

<sup>697</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109; 113, 1, 13.

<sup>698</sup> V. Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 368.

<sup>699</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.; Dürig/Herzog/Scholz-Langefeld, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 2 Rn. 56.

<sup>700</sup> Nach *Hohmann-Dennhardt* ist die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags durch den Gesetzgeber gem. Art. 3 Abs. 2 GG entscheidend für die Rechtfertigung damit verbundener Eingriffe in Grundrechte und verfassungsrechtlich geschützte Rechte, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4.

<sup>701</sup> V. Münch/Kunig-Boysen, 7. Aufl. 2021, GG Art. 3 Rn. 164.

<sup>702</sup> Die Landestaatsgewalt wird daran über Art. 1 Abs. 3 GG gebunden, vgl. Meder/Brechmann-Schmidt am Busch, Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 118 Rn. 7.

<sup>703</sup> Vgl. *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 4 in Bezug auf den Entwurf eines paritätischen Wahlgesetzes der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen in NRW, der sich an den §§ 29 Abs. 5, 30 Abs. 1 S. 4, S. 5 ThürLWG orientierte.

in der Würde des Menschen.<sup>704</sup> Seine hohe Wertigkeit folgt aus dem engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, aus dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG, und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots und Gleichberechtigungsgrundrechts.<sup>705</sup>

Daran ändert auch die von einigen noch vertretene restriktive Deutung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als (bloße) Staatszielbestimmung<sup>706</sup> nichts, die offenbar der Marginalisierung des Gleichberechtigungsgebots dienen soll.<sup>707</sup> Abgesehen davon, dass die historischen Materialien gleichermaßen von „Staatsziel“ und „verbindlichem Auftrag“ des Staates sprechen, hinkt diese Ansicht hinter der Rechtsprechung des BVerfG hinterher, die seit Jahren allein den staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag im Sinne eines staatlichen Verwirklichungs- und Handlungsauftrags betont und fortlaufend konkretisiert<sup>708</sup> (siehe auch A. I. 4.). Der in Art. 3 Abs. 2 GG enthaltene Gleichbehandlungsauftrag kommt insbesondere dort zum Tragen, wo Frauen (oder Männer) **deutlich unterrepräsentiert** sind<sup>709</sup>; dies entspricht zudem Art. 23 Abs. 2 EUGRCh.<sup>710</sup>

Aber selbst wenn man das Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 GG (nur) als Staatsziel deuten wollte, wäre es ein besonders gewichtiges „verbindliches Staatsziel“<sup>711</sup>, das sich zur Rechtfertigung eignet. So entnimmt der BayVerfGH Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf, den er als Staatszielbestimmung versteht, einen Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber, „entsprechende Förderungsregelungen zu erlassen, um ein Höchstmaß an tatsächlicher Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu bewirken“.<sup>712</sup> Zudem ist die Rechtsprechung des BVerfG zu beachten, die das Gleichberechtigungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit bezieht, positive Veränderungen fordert und eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zu Gunsten der Gleichberechtigung von (faktisch) benachteiligten Frauen begründet.<sup>713</sup> Insbesondere aufgrund der Schutzpflichtenrechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG

---

<sup>704</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 101.

<sup>705</sup> Vgl. Dürig/Herzog/Scholz -Langenfeld, GG, 97. EL Febr. 2022, Art. 3 Abs. 2 Rn. 13, 20 („menschenrechtliches Gleichwertigkeitspostulat“); Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 101; Schmidt-Bleibtreu/Klein-Krieger, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 14.

<sup>706</sup> So BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 9/19 –, juris Rn. 156 – NPD; BbgVfG, Urt. v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 –, juris Rn. 200, 202; *Wiss. Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin*, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen v. 27.6.2018, S. 14.

<sup>707</sup> Die „Staatsziel-Deutung“ ablehnend Dürig/Herzog/Scholz-Langenfeld, GG, 97. EL Febr. 2022, Art. 3 Abs. 2 Rn. 58, 59; s. auch von Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 161; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 108.

<sup>708</sup> Vgl. BVerfGE 113, 1, 16; 109, 64, 89; 92, 91, 109; 89, 276, 285; 85, 191, 207; 84, 9; Dürig/Herzog/Scholz-Langenfeld, GG, 97. EL Febr. 2022, Art. 3 Abs. 2 Rn. 58, 59.

<sup>709</sup> Vgl. BVerwG, DVBl 2003, 141; Jarass/Pieroth-Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 3 Rn. 118.

<sup>710</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 3 Rn. 118.

<sup>711</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 126.

<sup>712</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 126.

<sup>713</sup> BVerfGE 89, 276 (LS 1, LS 2), 285f.; 109, 64 (LS 3); Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht-Schmidt, 20. Aufl. 2020, GG Art. 3 Rn. 82.

(1993)<sup>714</sup> ist heute nicht mehr nur von einem Staatsziel, sondern von einer bedeutenden „notwendigen Staatsaufgabe“<sup>715</sup> auszugehen.<sup>716</sup>

### c) **Spezielle Gleichheitssätze: Passive Wahlgleichheit, Gleichberechtigung**

In den Beschlüssen des BVerfG von 2020 und 2021 wird die Frage nach dem Verhältnis zwischen Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG aufgeworfen, insb. danach, ob Art. 38 Abs. 1 GG als *lex specialis* der Anwendung des Art. 3 Abs. 2 GG entgegenstehen könnte.<sup>717</sup> Dies ist nicht der Fall.<sup>718</sup> Die beiden spezielle Gleichheitssätze des Art. 14 Abs. 1 und des Art. 118 Abs. 2 BayVerf bzw. Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG sind hier **nebeneinander anwendbar**, ihre Anwendungsbereiche **überschneiden sich partiell** und **ergänzen sich**.<sup>719</sup>

Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bezieht sich seit 1949 auch auf die **gleichen staatsbürgerlichen Rechte von Frauen und Männern**, also das gleiche aktive und passive Wahlrecht von Frauen und Männern. Allerdings geht Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG über die staatsbürgerlichen Rechte hinaus und bezieht **alle Rechts- und Lebensbereiche** ein<sup>720</sup> – wie schon den historischen Materialien zu entnehmen ist, die zudem belegen, dass der Bereich „Parlamentarismus und Wahlrecht“ von Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG mitumfasst wird (dazu bereits D. II. 2. a)). Dieses Verständnis wurde vom BVerfG rezipiert und liegt Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG bis heute zugrunde. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG zielt nach wie vor darauf ab, die tatsächliche Gleichstellung der Frauen in allen Rechtsgebieten zu verwirklichen, unter Einschluss des **demokratisch-parlamentarischen Bereichs** und des **Wahlrechts** – seit 1994 ergänzt durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Insoweit überschneiden sich das Recht auf aktives und passives Wahlrecht i.S.v. Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 GG und das Recht von Frauen und Männern auf das gleiche aktive und passive Wahlrecht in Art. 3 Abs. 2 GG. Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG schließen sich keinesfalls aus.<sup>721</sup>

---

<sup>714</sup> BVerfGE 89, 276 (LS 1, LS 2), 285f.

<sup>715</sup> So *Voßkuhle* im Hinblick auf den ebenfalls 1994 in das GG aufgenommenen Art. 20a GG („Umweltschutz“), heute eine „notwendige Staatsaufgabe“, Voßkuhle, *Umweltschutz und Grundgesetz*, NVwZ 2013, 1.

<sup>716</sup> v. Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, 7. Aufl. 2018, GG Art. 3 Rn. 355, 364.

<sup>717</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 85; BVerfG Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, juris Rn. 49; s. auch.

<sup>718</sup> A.A. *Morlok/Hobusch*, NVwZ 2019, 1734, 1736 – Art. 38 Abs. 1 GG als speziellere Norm.

<sup>719</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 87, dort zum Verhältnis von Art. 14 Abs. 2 und Art. 118 Abs. 2 S. 1 BayVerf, die nebeneinander anwendbar sind; s. auch BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 50-52, zum Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 GG. Für das Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG kann nichts anderes gelten, angesichts des Umstandes, dass Art. 3 Abs. 3 das Merkmal „Geschlecht“ enthält, das von Art. 3 Abs. 2 GG mit dem Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot für Frauen und Männer konkretisiert wird.

<sup>720</sup> v. Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 358.

<sup>721</sup> Ebenso von Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 172; a.A. von *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525, 533, die aus der Spezialität des Art. 38 Abs. 1 GG gegenüber dem allgem. Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG auch die Spezialität gegenüber dem speziellen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 2 GG herleitet – das vermag nicht zu überzeugen, denn sowohl Art. 38 Abs. 1 GG wie auch Art. 3 Abs. 2 GG sind gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG gleichermaßen speziell; daraus folgt nichts für das Verhältnis von Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG.

Die **Gleichberechtigung** von Frauen und Männern im Wahlrecht ist zudem **kein „wahlrechtsfremder Zweck“**, wie das BbgVerfG meint.<sup>722</sup>

Das BVerfG hat sich zum Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG noch nicht geäußert. Für die hier vertretene Auffassung, die vom BayVerfGH geteilt wird (s.u.), spricht der Beschluss des **BVerfG** vom **29. Januar 2019**<sup>723</sup> zur Verfassungswidrigkeit der Wahlausschüsse vom aktiven Wahlrecht nach § 13 Nr. 2 BWahlG. Im Rahmen einer Wahlprüfbeschwerde wurde das Verhältnis der beiden besonderen Gleichheitssätze des Art. 38 Abs. 1 GG und des Art. 3 Abs. 3 GG geklärt. Danach überschneiden sich die Anwendungsbereiche der beiden Gleichheitssätze, so dass eine differenzierende Behandlung, die beide Anwendungsbereiche berührt, an jedem dieser Gebote zu messen ist. Für das Verhältnis zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG gilt dann nichts anderes, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 GG und in besonderer Form in Art. 3 Abs. 2 GG („Männer und Frauen“) enthalten ist. Auch zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG kommt es zu einer partiellen Überschneidung der Anwendungsbereiche (Staatsbürgerliche Rechte/Wahlrecht und gleiches bzw. gleichberechtigtes Wahlrecht von Frauen und Männern).

Der **BayVerfGH** bejaht in der Entscheidung vom **26. März 2018** ebenfalls das Nebeneinander von Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 BayVerf. Er sieht in Art. 118 Abs. 2 S. 1 BayVerf eine Spezialregelung zum allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BayVerf, mit der ein „*gegenüber der Wahlgleichheit eigenständiger Schutzzweck verfolgt wird und die daher als Prüfungsmaßstab neben Art. 14 Abs. 2 BayVerf heranzuziehen ist*“.<sup>724</sup> Art. 118 Abs. 2 BayVerf enthält danach das „*Grundrecht der Kandidatinnen auf Gleichberechtigung*“.<sup>725</sup>

## 2. Verhältnismäßigkeit – Abwägung gleichrangiger Verfassungsgüter

Wahlgesetzliche Paritätsregelungen – wie unter C. skizziert – sind verhältnismäßig. In Bezug auf differenzierende Wahlrechtsregelungen reicht es nach der Rechtsprechung des BVerfG aus, dass diese zur Verfolgung ihrer Zwecke *geeignet* und *erforderlich* sind.<sup>726</sup>

Allerdings hat das BVerfG in dem Beschluss 2020 die Prüfung auch die *Angemessenheit* betont und die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu beachtenden, „gleichrangigen verfassungsrechtlichen Vorgaben“ – sie finden sich in Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG; Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 GG sind „*mit dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG abzuwägen*“<sup>727</sup>.

<sup>722</sup> BbgVerfG, Urt. v. 23.10.202 – 9/19 –, juris Rn. 128.

<sup>723</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris OS 3, Rn. 51ff.

<sup>724</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 87.

<sup>725</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris Rn. 87. Das Grundrecht hielt der BayVerfGH aber nicht für verletzt.

<sup>726</sup> BVerfGE 95, 408, 418 f.; 121, 266, 298.

<sup>727</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 97.

## a) Geeignetheit

Die Eignung paritätischer Normen zur Erreichung der o.g. Ziele (D. VIII. 1.), liegt auf der Hand und ist zu bejahen – dies gilt sowohl für verpflichtende Nominierungsvorschriften für politische Parteien als auch für die paritätsbezogene Mandatszuweisung (siehe C.).

Zunächst zu **verpflichtenden Nominierungsregelungen für Parteien**:

Zwar sieht das **spezielle Wahlsystem in Bayern** bei allen betroffenen Wahlen begrenzt offene bzw. bewegliche Listen anstatt starrer Listen vor. Daher können die Wahlberechtigten bei der Landtagswahl und bei den Bezirkstagswahlen ihre Zweitstimmen an eine bestimmte Person auf der jeweiligen partei-/wählergruppengebundenen Wahlvorschlagsliste der von ihnen favorisierten Partei oder Wählergruppe vergeben (Art. 38 LWG, Art. 4 Abs. 1 Nr. 5 BezWG). Nach Berücksichtigung der Direktmandate entscheidet die Zahl der auf den jeweiligen Kandidaten oder die jeweilige Kandidatin entfallenden Stimmen darüber, welcher Listenbewerber und welche Listenbewerberin mit einem Mandat ins Parlament einzieht (Art. 45 Abs. 1 LWG, Art. 4 Abs. 1 Nr. 6 BezWG). Dabei werden die Stimmkreisandidaturen begünstigt, denn nach Art. 45 Abs. 1 S. 2 LWG werden die Stimmen, die ein Stimmkreisbewerber oder eine Stimmkreisbewerberin in seinem/ihrem Stimmkreis erhalten hat, und jene, die er/sie auf der Wahlkreisliste erhalten hat, zusammengezählt. Daher spielt der **ursprüngliche Listenplatz keine ausschlaggebende Rolle** – abgesehen davon, dass oben auf der Liste stehende Personen sichtbarer sind und daher eher die Zweitstimme erhalten werden als unten genannte Personen. Durch eine gezielte Vergabe der Stimme an eine Frau oder einen Mann aus der jeweils präferierten Wahlvorschlagsliste kann jeder Wähler und jede Wählerin prinzipiell auch ohne Paritätsvorgaben versuchen, Einfluss auf die konkrete personelle Zusammensetzung des Landtags zu nehmen und damit - als Nebeneffekt - auch in begrenztem Umfang auf die geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Parlaments.<sup>728</sup>

Aber abgesehen davon, dass die Erreichung eines „paritätischen Nebeneffekts“ wohl einen kollektiven, zielgerichteten Zusammenschluss der Wählerschaft erfordert, bedarf es zudem einer ausreichenden Anzahl von Kandidatinnen auf den Wahlkreislisten. Fehlen Kandidatinnen, weil sie nicht nominiert wurden, können sie auch nicht mit der Zweitstimme gewählt werden. Um einen paritätischen Effekt erreichen zu können, wäre eine hälftige Anzahl von Kandidatinnen und Kandidaten auf der Liste erforderlich. Durch die Vorgabe einer paritätischen Nominierung auf der Liste wird eine hälftige Listung von Kandidatinnen und Kandidaten sichergestellt. Dass die Zweitstimme im Regelfall weiterhin an konkrete Kandidatinnen und Kandidaten vergeben wird, steht der Eignung paritätischer Vorgaben nicht entgegen. Welcher konkrete Kandidat oder welche konkrete Kandidatin sich letztlich durchsetzt, darauf kommt es nicht an. Durch

---

<sup>728</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 –, juris, Rn. 147.

die Vorgabe einer paritätischen Nominierung wird das Ziel einer paritätischen Besetzung des Landtags, der Bezirkstage und Kommunalparlamente auf jeden Fall gefördert. Das reicht aus, um die Geeignetheit der Maßnahme zu bejahen.

**Entscheidenden Einfluss** haben jedoch die an die **Direktkandidierenden** vergebenen Erststimmen. Daher kommt es vor allem auf rechtliche Vorgaben für eine paritätische Nominierung in den Stimmkreisen an.

Nur ergänzend der Hinweis: Selbst wenn sich der Gesetzgeber in Bezug auf verpflichtende Nominierungsvorgaben z.B. für die Wahl zum Landtag zunächst auf paritätische Vorgaben für die Wahlvorschlagslisten beschränken würde (1. Stufe) und Vorgaben für die paritätische Nominierung in den Stimmkreisen einer weiteren Novelle (2. Stufe) vorbehalten sollte (oder umgekehrt, erst Stufe 2, dann Stufe 1), wäre eine solche zweistufige Gesetzgebung nicht als „ungeeignet“ zu betrachten. Die Wirkung paritätischer Wahlkreislisten allein würde zwar nicht ausreichen, um die angestrebte paritätische Besetzung des Abgeordnetenhauses zu erreichen. Dies führt jedoch nicht zur Ungeeignetheit einer paritätischen Listenregelung. Denn sie würde die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele, das Ungleichgewicht zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern abzubauen und dadurch den integrativen Willensbildungsprozess insbesondere im Landtag zu stärken, in jedem Fall fördern. Denn bereits durch paritätische Listen würde sich der Anteil der Parlamentarierinnen erhöhen.

Zu **paritätsbezogenen Mandatszuteilungsregelungen**:

Die Eignung einer im Wahlrecht normierten paritätsbezogenen Mandatzuweisung zur Erreichung paritätisch besetzter Parlamente ist offensichtlich.

## **b) Erforderlichkeit**

Auch die Erforderlichkeit ist zu bejahen. Es ist kein milderes, gleich effektives Mittel, das mit geringeren Belastungen für die Betroffenen verbunden wäre, erkennbar, als verbindliche gesetzliche Regelungen für alle Parteien und Wählergruppen bzw. – alternativ – gesetzliche Regelungen zur paritätsbezogenen Mandatszuteilung.

Die Erforderlichkeit ist im Rahmen eines **konkreten Wahlsystems** zu prüfen<sup>729</sup>, das der Verfassungsgeber in der BayVerf und der einfache Gesetzgeber im Rahmen des geltenden Wahlrechts vorgibt.

Nach den bisherigen Erfahrungen orientieren sich die Parteien bei der Besetzung ihrer Listen nur teilweise an dem Erfordernis der chancengleichen demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern. So finden sich in den Satzungen der Parteien nur zum Teil und in unterschiedlicher Ausgestaltung Regelungen in Form sogenannter Frauenquoten oder -quoten. Zwischen 1979 und 1996 führten zwar einige Parteien – Bündnis 90/Die Grünen (1979), SPD (1988), CDU (1996, empfehlendes „Quorum“) und Die Linke (2007) – in ihren Satzungen parteiintern verschiedene Frauenquoten ein, jedoch

---

<sup>729</sup> Vgl. BVerfG 47, 253, 283; 95, 335, 350.

mit unterschiedlicher Steuerungskraft.<sup>730</sup> Vor allem die Wirksamkeit des CDU-Quorums ist sehr begrenzt. Zudem haben die Parteien FDP, AfD und CSU weder eine Frauenquote noch ein -quorum für Kandidaturen in ihre Satzungen aufgenommen, so dass hier jede Steuerungskraft fehlt. Es spricht nichts dafür, dass sich daran künftig etwas grundlegend ändern wird.

Freiwillige parteiinterne Maßnahmen, begrenzt auf bestimmte Parteien, konnten bis heute die Chancengleichheit von Kandidatinnen und eine chancengleiche demokratische Teilhabe der Bürgerinnen in Bayern nicht gewährleisten. Angesichts der politischen Wirklichkeit, die der Gesetzgeber bei seiner Bewertung und Einschätzung zugrunde zu legen hat, sind derzeit auch keine Entwicklungen absehbar, die eine grundlegende freiwillige Verhaltensänderung der anderen Parteien erwarten lassen. Daher kommen nur verbindliche gesetzliche Regelungen in Betracht.<sup>731</sup> Maßgeblich ist eine realistische Einschätzung der aktuellen Verhältnisse durch den Gesetzgeber.<sup>732</sup>

Als alternatives milderes Mittel kommen die von einigen diskutierten „offenen“ Listen in Verbindung mit dem **Kumulieren und Panaschieren** von Stimmen<sup>733</sup> nicht in Betracht. Es handelt sich um keine Alternative, weil die vorgefundene Anzahl der Kandidatinnen auf einer Liste unverändert bleibt. Sind Frauen auf einer Liste unterrepräsentiert, ändert sich daran durch die Offenheit der Liste und das Kumulieren und Panaschieren nichts. Frauen, die nicht nominiert sind, können vom Volk auch nicht gewählt werden.

Schließlich scheiden auch bloße „**Soll**“-Regelungen angesichts ihrer Untauglichkeit als Alternative aus, da sie keinerlei Wirksamkeit entfalten. Bloße „Soll“-Regelungen sind keine verpflichtenden „Ist“-Regelungen und müssen von den Parteien daher nicht angewendet werden. Die Praxis zeigt, dass die Parteien bloße „Soll“-Vorschriften tatsächlich nicht anwenden. Dies veranschaulicht beispielhaft § 9 Abs. 6 des Baden-Württembergischen Kommunalwahlgesetzes (KomWG BW)<sup>734</sup> in Verbindung mit der Nominierungspraxis der Parteien in Baden-Württemberg. § 9 Abs. 6 KomWG BW lautet:

---

<sup>730</sup> Vgl. *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), BerlinPolitik im Forum Berlin, 1. Aufl. 2020, S. 15.

<sup>731</sup> Vgl. auch *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten für Wahlen, djbZ 2019, 57, 59, wonach „eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Listenplatzvergabe im Reißverschlussverfahren zur Verwirklichung von Chancengleichheit der Frauen bei der Wahl notwendig und damit zulässig, wenn nicht sogar geboten (Art. 3 Abs. 2 GG)“ ist; *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 10; *Meyer*, Verbieht das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1246, 1249f.; s. auch *Schneider*, NDR Info v. 1.2.2019.

<sup>732</sup> BVerfGE 135, 259 ff. Rn. 56 f. s. auch BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; 120, 82, 108; 129, 300, 322.

<sup>733</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin*, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen v. 27.6.2018, S. 19.

<sup>734</sup> Kommunalwahlgesetz (KomWG) i. d. F. d. B. v. 1.9.1983, GBl. 1983, S. 429, zul. geändert d. Gesetz v. 15.10.2020, GBl. 2020, S. 910, 912.

*„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags.“*

Das Nichtbefolgen einer paritätischen Nominierung bleibt ohne Folgen, denn „Soll“ heißt nicht „Muss“. Zudem hat der Baden-Württembergische Gesetzgeber in § 9 Abs. 6 S. 3 KomWG BW ausdrücklich auf Sanktionen verzichtet – die Nichtbefolgung von § 9 Abs. 6 KomWG BW durch die Parteien war und ist daher vorprogrammiert. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen in Baden-Württemberg belegen dies; auch nach der Wahl 2019 ist der Frauenanteil in Gemeinderäten mit 26,5 % und in Kreistagen mit 22,4 % minimal.<sup>735</sup>

Ein **milderes Mittel als gesetzliche Paritätsvorgaben** ist somit **nicht ersichtlich**.

Allerdings ließen sich **paritätische Vorgaben** mit den im **Bayerischen Wahlrecht** für **Landtags- und Bezirkswahlen** vorgesehenen „**begrenzt offenen**“ **Listen** (LWG, BezWG) verbinden, so dass insoweit keine Veränderung eintreten müsste. Paritätisch besetzte, begrenzt offene Listen erscheinen im Vergleich zu verfassungsrechtlich zulässigen strikt gebundenen Listen<sup>736</sup> nicht weniger effektiv – denn die Stimmvergabe an eine konkrete Person auf der paritätisch besetzten Liste wird im Regelfall nichts daran ändern, dass etwa zur Hälfte Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden. Da die begrenzt offenen Listen der Wählerschaft aber einen größeren Mitentscheidungsspielraum in Bezug auf einzelne Kandidaturen einräumen, können sie im Hinblick auf die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten (Art. 14 Abs. 1 BayVerf, Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG) als **milderes Mittel** betrachtet werden.

Dies gilt auch in Bezug auf die im **Kommunalwahlrecht** vorgesehenen **Wahlvorschlagslisten** (GLKrWG) i.V.m. **Kumulieren und Panaschieren**. Die Möglichkeit des „Häufelns“ von Stimmen zugunsten einzelner Kandidatinnen und Kandidaten auf den Wahlvorschlagslisten sowie die Möglichkeit, die verfügbaren Stimmen an Personen auf unterschiedlichen Listen zu vergeben, verschafft der Wählerschaft größeren Einfluss auf die konkrete Personalbesetzung der Gemeinderäte und Kreistage. **Paritätisch nominierte Wahlvorschlagslisten** mit einem ausgewogenen und sichtbaren Anteil an Kandidatinnen und Kandidaten lassen sich mit dem **Kumulieren und Panaschieren verbinden**. Aus o.g. Gründen lässt sich darin ein voraussichtlich ebenso effektives, aber **milderes Mittel** im Vergleich zu paritätisch besetzten Listen ohne Option für das Kumulieren und Panaschieren sehen.

---

<sup>735</sup> Die Zahl der 2019 nominierten Kandidatinnen fiel bei den angetretenen Parteien sehr unterschiedlich aus, aber keine Partei hatte die paritätische Nominierung nach § 9 Abs. 6 KomWG eingehalten, vgl. Baden-Württemberg Statistisches Landesamt, PM v. 6.6.2019, 138/2019, <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2019138>.

<sup>736</sup> BVerfGE 7, 63, 69f.

Die **Stimmkreiskandidaturen** für die **Landtags- und Bezirkswahlen** würden rechtlich neu ausgestaltet werden – aus den bisherigen Ein-Personen-Stimmkreisen würden Zwei-Personen-Stimmkreise, in denen die Parteien und Wählergruppen Duos (Frau/Mann/mit einer Option für diverse Personen – s. u. D. VIII. 2. b) bb)) nominieren müssten, die entweder mit einer Stimme gemeinsam oder mit zwei Stimmen (eine Stimme für eine Kandidatin, eine Stimme für einen Kandidaten, mit einer Option für diverse Personen) von der Wählerschaft „individuell“ gewählt werden könnten. Um eine Verdoppelung der Direktmandate zu vermeiden, müssten die Stimmkreise neu zugeschnitten und vergrößert, die **Anzahl der jetzt 91 Stimmkreise auf 45 oder 46 „halbiert“** werden.

Als **Alternative** käme eine **neue gesetzliche Mandatszuteilung** in Betracht, die die Mandate **paritätsbezogen zuteilen** würde. Darin könnte im Vergleich zu gesetzlichen Regelungen, mit denen die politischen Parteien und zu einer paritätischen Nominierung verpflichtet werden, ein mildereres, gleich effektives, aber mildereres Mittel gesehen werden, da mit einer solchen Regelung keinerlei direkte Eingriffe in die Parteienrechte (Art. 21 Abs. 1 GG) verbunden wären. Eine solche Regelung wirkt allenfalls indirekt „paritätisch“ auf die Parteien ein (siehe oben C.), so dass allenfalls ein „**mittelbarer Eingriff**“ vorliegen könnte – der aber von einer erkennbar **geringeren Intensität** wäre als eine direkte Verpflichtung.

#### **aa) Keine Ausnahmen**

Ausnahmen von einer gesetzlichen Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Nominierung sind unter dem Aspekt des „milderen Mittels“ nicht notwendig.<sup>737</sup>

#### **(1) Realisierbarkeit**

Diskutiert werden Ausnahmen vor allem unter dem Aspekt der „mangelnden Realisierbarkeit“, weil offenbar die Befürchtung besteht, dass sich in den Parteien nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen könnten. Diese Befürchtung ist jedoch unbegründet, wie bereits ein Blick auf die paritätischen Listen der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD bei bisherigen Wahlen sowie ein Blick auf die paritätische Landesliste der CSU bei der Bundestagswahl 2021 zeigt. Es finden sich stets genug Frauen im Mitgliederpool dieser Parteien für die Kandidaturen, unabhängig von dem Frauenteil unter den Mitgliedern, der jeweils unter 50 % liegt.<sup>738</sup> Zudem spricht ein vergleichender Blick auf **Frankreich** dafür (dazu oben C. I.). In Frankreich gelten gesetzliche Vorgaben für die paritätische Nominierung von Wahlvorschlagslisten und Wahlkreisen seit 2001. Verstöße werden insbesondere durch den Ausschluss von der Teilnahme an der Wahl sanktioniert. Das Beispiel Frankreich zeigt seit mehr als zwanzig Jahren, dass Parteien Frauen in ausreichender Anzahl für ihre paritätischen Listen dann finden, wenn es gesetzlich vorgeschrieben und anderenfalls eine Teilnahme an

---

<sup>737</sup> Die Prüfung erfolgt bereits hier, sie könnte auch erst im Rahmen der „Angemessenheit“ erfolgen.

<sup>738</sup> Vgl. *Statista*, Anteil der Frauen an den Mitgliedern der politischen Parteien in Deutschland am 31.12.2019: B90/Grüne 41 %, Linke 36,4 %, SPD 32,8%, CDU 26,5%, FDP 21,6%, CSU 21,3 %, AfD 17,8 %, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/>.

der Wahl ausgeschlossen ist. Dies gilt unabhängig von der Größe oder ideologischen Ausrichtung der Parteien (dazu auch oben D. VII. 5.). Das französische Wahlrecht wirkt effektiv, die Listen sind paritätisch besetzt, die mit Listen gewählten Parlamente nahezu paritätisch (abhängig von der Besetzung des jeweils ersten und letzten erfolgreichen Listenplatzes mit einer Frau oder einem Mann); das paritätische Wahlrecht bezieht sich auch auf Direktkandidaturen für die Wahl der Nationalversammlung.<sup>739</sup>

Als besonders effektiv haben sich die 2013 für Départementwahlen (Direktkandidaturen) eingeführten Wahlkreisduos erwiesen. Parteien sind danach gesetzlich verpflichtet, in Wahlkreisen Duos aufzustellen, die aus einer Kandidatin und einem Kandidaten bestehen müssen. Diese werden von den Wahlberechtigten als Duo („Team“) mit einer Stimme gewählt.

An der Realisierbarkeit paritätischer Listen oder der Nominierung von paritätischen Wahlkreisduos (Kandidatin plus Kandidat) durch die Parteien in Deutschland bzw. in Bayern besteht daher kein ernsthafter Zweifel. Hinzu kommt, dass es in Deutschland allen Parteien freisteht, auch Nichtparteimitglieder zu nominieren, so dass sich auf diese Weise der Kreis potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten noch erweitern lässt (dazu bereits oben D. VII. 5.).

Eine Ausnahmeklausel würde lediglich die Effektivität paritätischer Regelungen gefährden, da die Ausnahme zu einer Umgehung der Verpflichtungen einladen würde – die Parteien würden dann schlicht behaupten, keine Frauen gefunden zu haben.

## (2) Männer- und Frauenparteien

Diskutiert wird zudem eine Ausnahme für Parteien, die „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist“.<sup>740</sup> Gemeint sind damit reine Frauenparteien oder reine Männerparteien. Auch dafür sind jedoch keine Ausnahmen notwendig. Denn Parteien, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen und aufgrund ihrer Satzungsregelungen gezielt Menschen eines bestimmten Geschlechts – Frau, Mann, Divers – generell von der Aufnahme ausschließen, verstoßen schon gegen § 10 Abs. 1 S. 3 PartG („allgemeine Aufnahmesperre“).<sup>741</sup> In jedem Fall aber verstoßen solche Satzungsregelungen gegen Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG. Sie widersprechen damit dem Gebot der demokratischen inneren Ordnung der Partei gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und sind gem. § 134 BGB nichtig, die auf ihrer Grundlage getroffenen Nichtaufnahme-Entscheidungen unwirksam.<sup>742</sup> Insoweit ist entgegen § 10 Abs. 1 S. 1 PartG ein grundsätzlicher Aufnahmeanspruch zu bejahen, der ohnehin nur in wenigen begründeten Fällen, insbesondere wegen fehlender

---

<sup>739</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen v. 27.6.2018, S. 17ff., 19.

<sup>740</sup> Vgl. Thür LT-Drs. 6/6964, S. 4.

<sup>741</sup> Ebenso Meyer, *Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?*, NVwZ 2019, 1246, 1249; Klafki, *Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext*, DÖV 2020, 856, 859.

<sup>742</sup> Vgl. von Münch/Kunig-Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 56; Schmidt-Bleibtreu/Klein-Grzeszick/Rauber, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 95.

Grundidentifikation mit der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei, ausgeschlossen werden darf.<sup>743</sup> Dazu zählt z.B. *nicht* die Eigenschaft als Frau,<sup>744</sup> als Mann oder diverse Person.

Auch für eine „Partei alleinerziehender Väter“ oder eine „Feministinnenpartei“<sup>745</sup> wäre keine Ausnahme erforderlich. Denn es ließe sich nicht plausibel erklären, warum aus „inhaltlich-programmatischen Gründen“ in einer von „alleinerziehenden Vätern“ gegründeten Partei nicht auch Frauen, etwa „alleinerziehende Mütter“, mitwirken könnten. Die Belastungen alleinerziehender Väter durch Hausarbeit, Kindererziehung und Beruf unterscheiden sich nicht von den Belastungen alleinerziehender Mütter und – in abgeschwächter Form – von Männern und Frauen, die sich die Hausarbeit und Kinderbetreuung teilen.<sup>746</sup> Entsprechendes gilt für eine „Feministinnenpartei“. Warum aus programmatischen Gründen in einer solchen Partei neben feministischen Frauen nicht auch feministische Männer oder feministische diverse Personen mitwirken können sollen, die sich für die Gleichberechtigung von Frauen engagieren, lässt sich nicht plausibel begründen.

Allein der Umstand, dass in solchen Parteien möglicherweise nur wenige Frauen oder nur wenige Männer zu finden sind, unterscheidet sich nicht von anderen Parteien mit einer ähnlichen Mitgliederstruktur.<sup>747</sup>

Die Tatsache, dass es aktuell eine „Feministische Partei – Die Frauen“ gibt, die mit Frauenlisten z.B. an der Bundestagswahl teilnimmt, lässt sich nur vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen starken Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag aufgrund struktureller Diskriminierung der Kandidatinnen schon durch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigen. Diese „Frauenpartei“ stellt laut Satzung „die Interessen von Frauen in den Mittelpunkt ihrer Politik“ (Präambel) und steht nach § 2 der Satzung im Übrigen auch Männern und diversen Personen für eine Mitgliedschaft offen.<sup>748</sup> Die Partei geht

---

<sup>743</sup> Vgl. BeckOK GG-Kluth, GG Art. 21 Rn. 175, 176,

<sup>744</sup> Vgl. Meyer, Verbieter das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245, 1248. Bemerkenswert, dass in den Niederlanden einer reinen Männerpartei wegen Verstoßes gegen Art. 7 UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) gerichtlich die Parteienfinanzierung entzogen wurde und anschließend diese Entscheidung vom EGMR, Beschl. v. 10.7.2012, 58369/10, Staatskundig Gereformeerde Partij – Netherlands, ausdrücklich und zu Recht gebilligt wurde – mitgeteilt von Klafki, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 859 in Fn. 29.

<sup>745</sup> Vgl. Thür LT-Drs. 6/6964, S. 4.

<sup>746</sup> Ebenso Epping/Hillgruber-Kischel, BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 3 Rn. 197; s. auch BVerfGE 85, 191, 208 f.; 92, 91, 112.

<sup>747</sup> Der Ausschluss eines Geschlechts von der Mitgliedschaft wäre im Regelfall unzulässig s.o., ein Ausschluss von der Nominierung als Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ebenfalls.

<sup>748</sup> § 2 „Parteizugehörigkeit“ lautet: „Mitfrauen der Partei sind natürliche Personen mit Vollendung des 14. Lebensjahres, die sich zu den Grundsätzen der Partei und ihrem Programm bekennen und in die Partei aufgenommen wurden.“ Der Begriff „Mitfrauen“ ist offen für Männer und diverse Personen, vgl. Feministische Partei Die Frauen, Satzung, gültig seit 11.6.1995, zuletzt geändert am 22.4.2018, <http://www.feministischepartei.de/mitarbeit-und-unterstuetzung>. Noch deutlicher der Landesverband Bayern in § 2 S. 1 und S. 2 der Satzung (2008). Nach Satz 1 können „natürliche Personen mit Vollendung des 14. Lebensjahres, die sich zu den Grundsätzen der Partei und ihrem Programm bekennen, ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort in Bayern haben“ in die Partei aufgenommen werden („Mitfrauen“). Satz 2 regelt ausdrücklich, dass „Mitfrauen im Sinne der Satzung (...) auch männliche

offensichtlich – und zu Recht – davon aus, dass sich Männer und diverse Personen ebenso wie Frauen für die feministischen Ziele der Partei engagieren können.

### bb) Öffnungsklausel für diverse Personen

Eine Öffnungsklausel für diverse Menschen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, – entsprechend § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 PStG – ist hingegen notwendig, um eine Diskriminierung dieser Personen (Art. 3 Abs. 3 GG „Geschlecht“) von vornherein auszuschließen. Diverse Personen müssen als solche kandidieren können, ohne sich dem Geschlecht „Frau“ oder „Mann“ zuordnen zu müssen. Mit einer Öffnungsklausel für intersexuelle Menschen würde der Gesetzgeber dem Urteil des BVerfG vom 10. Oktober 2017<sup>749</sup> Rechnung tragen.<sup>750</sup> Um zu vermeiden, dass die im Vordergrund eines Gesetzes stehende Parität von Frauen und Männern durch die Listung einer diversen Person auf einer **Wahlvorschlagsliste** durchbrochen wird, müsste sichergestellt werden, dass eine Kandidatin dann folgt, wenn vor der diversen Person ein Kandidat gelistet wurde und umgekehrt.

In Bezug auf **Wahlkreisduos** müssen diverse Personen ebenfalls als solche kandidieren können, ohne sich dem Geschlecht „Frau“ oder „Mann“ zuordnen zu müssen – in Betracht kommen in solch seltenen Fällen dann Duos, die aus einer Kandidatin oder einem Kandidaten plus einer diversen Person bestehen. Denkbar sind auch ausnahmsweise Wahlkristrios, die sich aus einer Kandidatin, einem Kandidaten und einer kandidierenden diversen Person zusammensetzen.

### cc) Sanktionen

Schließlich sind auch Sanktionen erforderlich, um die Steuerungswirkung der Normen zu gewährleisten. Ein milderer, gleich wirksames Mittel ist insoweit nicht vorhanden.

Als Sanktion in Bezug **Kandidatenlisten** kommt die schlichte Zurückweisung einer nicht paritätischen Liste durch den Wahlausschuss in Betracht. Dieser lässt schon nach geltender Rechtslage solche Wahlvorschläge, die nicht den wahlrechtlichen Anforderungen entsprechen, nicht zur Wahl zu, § 38 LWO. In differenzierterer Form fanden sich Zurückweisungsregelungen z.B. in § 30 Abs. 1 S. 4 und S. 5 ThürLWG. Die Regelungen wurden zwar inzwischen vom ThürVerfGH für nichtig erklärt. Das Urteil des ThürVerfGH, zu dem zwei lesenswerte abweichende Sondervoten ergangen sind, ist jedoch in keiner Weise überzeugend – denn es ignoriert Art. 3 Abs. 2 GG trotz Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG.<sup>751</sup> Daher werden die oben genannten Regelungen weiterhin beispielhaft in Bezug genommen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit war

---

Parteizugehörige“ sind, [http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/Satzung\\_LMV\\_Bayern\\_2008.pdf](http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/Satzung_LMV_Bayern_2008.pdf).

<sup>749</sup> BVerfGE 147, 1 ff.

<sup>750</sup> Vgl. Thür LT-Drs. 6/6964, S. 4.

<sup>751</sup> Zur Kritik vgl. u.a. *Gersdorf*, Das Paritätsurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs springt doppelt zu kurz, DÖV 2020, 779ff, *Möllers*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Paritätsurteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg, JZ 2021, 338ff; *Hohmann-Dennhardt*, LT NRW Ergänzende Stellungnahme 17/3646 vom 19.2.2021. Die Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil wurde inzwischen als unzulässig zurückgewiesen, BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20.

in § 30 Abs. 1 S. 4 ThürLWG zunächst eine die Rechte der Parteien sehr schonende „Teilzurückweisung“ geregelt, mit der eine nur zum Teil paritätisch besetzte Landesliste nicht vollständig zurückgewiesen wurde. Sie wurde danach bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die gesetzlichen Vorgaben des § 29 Abs. 5 ThürLWG noch erfüllt wurden. Eine komplette Zurückweisung einer Kandidatenliste erfolgte nur in den Fällen, in denen die eingereichte Liste den paritätischen Anforderungen des § 29 Abs. 5 ThürLWG („paritätische Kandidatenliste“) gar nicht entsprach. Solche Sanktionen sind erforderlich, um die Parteien als Adressatinnen der Paritätsregelung zu gesetzeskonformem Verhalten zu motivieren und die paritätische Steuerungswirkung der Normen sicherzustellen.

Als Sanktion für die gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur Nominierung von Wahlkreisduos kommt ebenfalls die Zurückweisung von solchen Wahlkreiskandidaturvorschlägen in Betracht, die nicht den paritätischen Vorgaben („Duo“) entsprechen.

Parteionabhängige individuelle Direktkandidaturen von Einzelpersonen zur Wahl des Landtags oder Bezirkstags sind im geltenden Wahlrecht nicht vorgesehen, daher ist eine entsprechende Sonderregelung entbehrlich.

### c) Angemessenheit

Die Angemessenheit ist ebenfalls zu bejahen. Maßgeblich wird eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter. Das BVerfG beschränkt die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des *Wahlrechts* zwar auf die Prüfung der *Geeignetheit* und *Erforderlichkeit*. Es betont aber auch die Aufgabe des Gesetzgebers, die Wahlrechtsgrundsätze mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen.<sup>752</sup> Insoweit wird allerdings nur geprüft, ob die Grenzen des Spielraums des Gesetzgebers überschritten werden, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.<sup>753</sup>

Mit den Paritätsregelungen gestaltet der Gesetzgeber hier im Rahmen seines Gestaltungsspielraums das Wahlrecht angemessen aus.

Wie dargelegt, werden nach hier vertretener Ansicht die Gewährleistungen der Wahlrechtsgrundsätze nicht beeinträchtigt. Die paritätischen Regelungen behandeln Frauen und Männer in Bezug auf die Listen und die Wahlkreisduos formal gleich. Die Regelungen beeinträchtigen auch die aktive und passive Freiheit der Wahl nicht. Das Demokratieprinzip wird nicht beeinträchtigt. Die Rechte der Parteien werden im Rahmen des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG lediglich verfassungskonform ausgestaltet.

Sofern Rechte von Parteien oder Bewerbern und Bewerberinnen überhaupt tangiert werden, **dann in vergleichsweise geringer Intensität.**<sup>754</sup> Diesen Beeinträchtigungen stehen **jedenfalls gleichrangige Verfassungsbelange gegenüber:**

---

<sup>752</sup> Vgl. BVerfGE 95, 408, 420; 132, 39, 48 Rn. 26.

<sup>753</sup> Vgl. BVerfGE 95, 408, 420; 132, 39, 48 Rn. 26.

<sup>754</sup> Ebenso *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen

Eingriffe in die Parteienfreiheit, Art. 21 Abs. 1 GG, sind zulässig zum Schutz der innerparteilichen Demokratie.<sup>755</sup> Diesem Zweck dienen Paritätsgesetze, denn die innerparteilichen Demokratie umfasst den Schutz der Chancengleichheit von Kandidatinnen gem. Art. 38 Abs. 1 GG in parteiinternen Nominierungsverfahren (dazu oben D. VII.).

Hinzu tritt rechtfertigendes kollidierendes bzw. ergänzendes Verfassungsrecht – Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 118 Abs. 2 BayVerf.

Wie das BVerfG in dem Beschluss 2020 deutlich gemacht hat, ist ein Ausgleich zwischen den „gleichrangigen verfassungsrechtlichen Vorgaben“ der Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG erforderlich. Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 GG sind „mit dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG abzuwägen“.<sup>756</sup>

Paritätsregelungen dienen als kompensatorische Maßnahme sowohl der Sicherung und Durchsetzung des individuellen Rechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, die heute real in den meisten Parteien nicht besteht, als auch der Sicherung und Durchsetzung des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Art. 3 Abs. 2 GG sowie Art. 14 Abs. 1, Art. 2, Art. 118 Abs. 2 BayVerf, die real mangels Repräsentantinnen und „Stimme“ in den Parlamenten bislang fehlt.

Die speziellen Gleichheitsätze des Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG sowie des Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 BayVerf kommen hier nebeneinander zur Anwendung, sie überschneiden sich partiell – dazu bereits oben (D. VIII. 1. c)). Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 GG ergänzen sich, um die tatsächliche politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten – das heißt in erster Linie, angesichts der „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“,<sup>757</sup> deren gleiche demokratische Teilhabe in der politischen Wirklichkeit herzustellen.

Damit erfüllen paritätische Wahlrechtsregelungen insbesondere den **staatlichen Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag** gemäß **Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG, Art. 118 Abs. 2 S. 1, S. 2 BayVerf** im Bereich der Politik und des Wahlrechts, eine primär dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe.<sup>758</sup> Der Anwendungsbereich des Art. 118 Abs. 2 BayVerf bezieht sich ebenso wie Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG auf alle Rechts- und

---

tischen Aufstellung der Wahllisten mit Männern und Frauen (LT NRW Drs. 17/7753), LT NRW Stellungnahme 17/2295, S. 7; *Klafki*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856, 858; *Wawzyniak*, Chancengerechtigkeit für Frauen im Wahlrecht – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Geschlechterquoten im Wahlrecht (Dissertation), 2022, S. 433ff.; im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 GG: Verbot einer Doppelkandidatur ist zulässig, BVerwG, NVwZ 1992, 489; verfassungsmäßig sind Unterschriftenquoten, zum Nachweis der Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen, BVerfGE 82, 353, 364; 111, 289, 302; die 5 %-Sperrklausel/Bundestagswahl ist verfassungskonform, BVerfGE 120, 82, 109; 122, 304, 314 f.

<sup>755</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 21 Rn. 21.

<sup>756</sup> BVerfGE 156, 224 Rn. 97.

<sup>757</sup> Vgl. BVerfG, Beschl- v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 –, juris Rn. 8, 24, Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss v. 24.11.2014 – 4 W 55/14.

<sup>758</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 90.

Lebensbereiche und schließt das Wahlrecht mit ein, wie sich schon aus den historischen Materialien ergibt – dazu bereits oben (D. VI. 2. a)). Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot und Gleichberechtigungsgrundrecht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse.<sup>759</sup> Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet den Staat zur umfassenden Umsetzung des Gleichstellungsauftrags.<sup>760</sup> Für Art. 118 Abs. 2 BayVerf gilt dann nichts anderes, jedenfalls gilt Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG auch in Bayern, Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG.

Durch den engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Menschenwürde, sowie Art. 1 Abs. 1 GG und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots, wird die **hohe Wertigkeit des Gleichberechtigungsgrundrechts und -gebots** deutlich.<sup>761</sup>

Die hohe **Wertigkeit des Anspruchs auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe** und **effektive Einflussnahme** auch der Bürgerinnen wird zudem durch die von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasste Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG,<sup>762</sup> deutlich.

Diese Betrachtung wird zusätzlich gestützt durch **Art. 11, Art. 7 und Art. 4** des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (**CEDAW**).<sup>763</sup> Daraus ergeben sich internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, für den Bund und die Länder.<sup>764</sup> CEDAW fordert in Art. 11 die Beseitigung mittelbarer und faktischer Diskriminierungen. Darüber hinaus verpflichtet Art. 7 den deutschen Staat dazu, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu ergreifen und insbesondere Frauen das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien zu gewährleisten (7a) sowie ihnen das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit zu gewährleisten (7b). Art. 4 Abs. 1 stellt klar, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau, also Gleichstellungsförder- und -durchsetzungsmaßnahmen i.S.v. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG<sup>765</sup>, zulässig

---

<sup>759</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191, 206 f.; 92, 91, 109.

<sup>760</sup> V. Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Rn. 172; Meyer, Verboten das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten, NVwZ 2019, 1245, 1248: „Die verfassungspolitische Schlacht“ ist bereits mit der Verfassungsänderung 1994 – Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG – geschlagen; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370f.

<sup>761</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 3 Rn. 101; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 113, 1, 13; 114, 357, 370 f.

<sup>762</sup> Epping/Hillgruber-Dietlein, BeckOK GG, 42. Ed. 1.1.2019, Art. 79 Rn. 36.

<sup>763</sup> BGBl 1985 II, S. 648.

<sup>764</sup> Anderer Ansicht offenbar der ThürVerfGH, der ausdrücklich offen lässt, „innerhalb welcher Grenzen bei der Auslegung landesverfassungsrechtlicher Normen auch Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge einzubeziehen sind, die der Bund abgeschlossen hat“, Urt. vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 137.

<sup>765</sup> Vgl. König/Schadendorf, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, 853, 858.

sind. In dem aktuellen CEDAW-Staatenberichtsverfahren kritisiert die UN-Frauenrechtskommission in Bezug auf Deutschland ausdrücklich die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten als Ausdruck ihrer strukturellen Diskriminierung.<sup>766</sup>

CEDAW gilt seit 1985 in Deutschland als **einfaches Bundesgesetz**. Als völkerrechtlicher Vertrag erlangt CEDAW verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes und der BayVerf.<sup>767</sup> Dadurch kann eine Modifizierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe erforderlich werden.<sup>768</sup> Art. 11, Art. 7 und Art. 4 Abs. 1 CEDAW sind in die Interpretation der Grundrechte und Gewährleistungen des GG und der BayVerf einzubeziehen. Eine danach gebotene CEDAW-freundliche Interpretation von Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG<sup>769</sup> und Art. 14 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 BayVerf fällt zu Gunsten des Gleichstellungsgebots und Gleichstellungsauftrags ins Gewicht und spricht ebenfalls für die Angemessenheit der paritätischen Regelungen, die auf die Durchsetzung der passiven Wahlgleichheit von Kandidatinnen und die gleichberechtigte politische Mitwirkung von Frauen im Landtag, Bezirkstag und den Kommunalparlamenten gerichtet sind.

Lediglich ergänzend wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der **Termin für das Inkrafttreten** eines paritätischen Wahlgesetzes unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so gewählt werden sollte, dass **allen Parteien ausreichend Zeit verbleibt**, um sich im Rahmen ihrer **Kandidatensuche auf die Neuregelung einzustellen**.

**Eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter fällt auch angesichts der geringen Eingriffsintensität deutlich zu Gunsten gesetzlicher Paritätsregelungen für Landeslisten und Wahlkreisduos aus. Die Verhältnismäßigkeit ist zu bejahen.**

### 3. Ergebnisgleichheit

Dass sich aufgrund von Paritätsregelungen (paritätische Wahlvorschlagsliste und nominierte Stimmkreisduos bzw. paritätsbezogene Mandatzuteilung) am Ende (nahezu) **paritätisch zusammengesetzte Parlamente** ergäben, wird von einigen als „Ergebnisgleichheit“ bezeichnet und als verfassungswidrig kritisiert. Diese Kritik ist unbegründet. Denn das kritisierte „Ergebnis“ entspricht dem verfassungsrechtlich legitimierten Ziel des paritätischen Wahlgesetzes. Verfassungsrechtlich legitimierte Ziele werden nicht dadurch, dass sie tatsächlich erreicht wird, auf einmal verfassungswidrig. Die

---

<sup>766</sup> CEDAW Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Staatenbericht Deutschland v. 9.3.2017, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Nr. 32.

<sup>767</sup> Vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 367f.

<sup>768</sup> Vgl. BVerfGE 152, 1 ff., juris Rn. 62 f., 66. A.A. wohl der ThürVerfGH, der das Land Thüringen offenbar nicht an völkerrechtliche Verpflichtungen gebunden sieht, die sich aus völkerrechtlichen Verträgen wie CEDAW ergeben, die der Bund geschlossen hat, Urt. vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20 –, juris Rn. 137.

<sup>769</sup> Vgl. König/Schadendorf, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, 853, 858, die aus Art. 4 Abs. 1 CEDAW in Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG zur Erreichung der De-facto-Gleichheit von Frauen und Männern auch niedrigere Anforderungen an die Rechtfertigung von etwaigen Ungleichbehandlungen von Männern herleiten.

Zielerreichung entspricht selbstverständlich ebenso der Verfassung wie das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel selbst – die gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen und Männern durch (nahezu) gleichmäßig mit weiblichen und männlichen Abgeordneten besetzte Parlamente.

Paritätische Wahlregelungen stellen die **Chancengleichheit** von Kandidatinnen her und sichern sie; dass sich nach der Wahl (nahezu) paritätische Verhältnisse in den Parlamenten einstellen, ist dem personalisierten Verhältniswahlrecht geschuldet, das auch in Bayern zur Anwendung gelangt. Hier zeigt sich, dass sich die Begriffe Chancen- und Ergebnisgleichheit nicht eindeutig abgrenzen lassen und daher nicht weiterführen.<sup>770</sup>

Zudem: Der Begriff „Ergebnisgleichheit“ geht auf die frühe arbeitsrechtliche Judikatur des EuGH zur Zulässigkeit von Quotenregelungen im öffentlichen Dienst zurück („Kalanke“, 1995)<sup>771</sup>, wonach Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG, heute Richtlinie 2006/54/EG, nur Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit, nicht aber zur Verwirklichung einer Ergebnisgleichheit erlaube. In späteren Entscheidungen („Marschall“ etc.) hat der EuGH darauf nicht mehr zurückgegriffen, stattdessen „Öffnungsklauseln“ für maßgeblich erachtet.<sup>772</sup> Für das hier diskutierte paritätische Wahlrecht für Landtags-, Bezirkstags- und Kommunalwahlen in Bayern hat die arbeitsrechtliche Rechtsprechung des EuGH keine Bedeutung.

Sollte sich aber herausstellen, dass die Gleichberechtigungs-Richtlinien der EU hier einschlägig sind – so die Auffassung des spanischen Gesetzgebers in der Begründung zum paritätischen Wahlgesetz 2007 –, müsste das EU-Recht insgesamt Berücksichtigung finden, insbesondere Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 23 EUGrCh sowie die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Gleichstellungsrecht. So findet sich in Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV ein Gebot zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, zudem in Art. 23 Abs. 2 EUGrCh die Grundlage für die „Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht“, die ausdrücklich erlaubt sind. Art. 23 EUGrCh kommt fundamentale, grundlegende Bedeutung zu.<sup>773</sup>

Ergänzend wäre die EMRK i.V.m. der Rechtsprechung des EGMR gem. Art. 52, Art. 53 EUGrCh einzubeziehen sowie gem. Art. 53 EUGrCh das völkerrechtliche Abkommen CEDAW. CEDAW wurde von allen EU-Staaten ratifiziert. Nach Art. 52, Art. 53 EUGrCh ist Art. 23 EUGrCh im Einklang mit der EMRK und gem. Art. 53 EUGrCh im Einklang mit CEDAW auszulegen. Die hier im Vordergrund stehende RL 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen<sup>774</sup> dient der Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, Art. 1 Abs. 1 RL. Die RL verbietet

---

<sup>770</sup> So auch v. Mangoldt/Klein/Starck-Baer/Markard, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 367.

<sup>771</sup> EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

<sup>772</sup> EuGH, Urteil v. 17.10.1995, C-409/95, Slg. 1997, I-6363, Rn. 29 ff., 33; zur Entwicklung der EuGH-Rspr. s. von Münch/Kunig-Boysen, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 172 f.

<sup>773</sup> Jarass, EU-Grundrechte-Charta, 4. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 2.

<sup>774</sup> ABI. EG L 204 S. 23.

direkte und mittelbare Diskriminierung und erlaubt positive Maßnahmen zur „Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben“, Art. 2, Art. 3 RL. Die RL ist grundrechtskonform in Einklang mit Art. 23 EUGrCH auszulegen.<sup>775</sup> Somit sind die EMRK und CEDAW auch zur Interpretation der RL 2006/54/EG heranzuziehen – zur Bedeutung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR zu Paritätsgesetzen in Spanien und Slowenien sowie zu CEDAW bereits oben (A. I. 8., D. VI. 5., VIII. 2. c)).

Es erscheint durchaus möglich, dass Unionsrecht, etwa die RL 2006/54/EG, hier einschlägig ist; so könnte der Hinweis des BVerfG auf die Bedeutung des Unionsrechts in der Entscheidung vom 15.12.2020 gedeutet werden. Sollten die arbeitsrechtlichen Judikate des EuGHs in diesem Zusammenhang relevant werden, würde sich jedoch auch die Frage stellen, auf wen die vom EuGH für „Sozialfälle“ konzipierte „Öffnungsklausel“ dann im Bereich des Wahlrechts im Hinblick auf Kandidaturen anwendbar sein sollte. In Bezug auf das u.U. einschlägige Unionsrecht besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens zur Klärung der Frage, ob die Vorgaben der RL 2006/54/EG auf Parlamentsabgeordnete i.S.v. Berufsabgeordneten anwendbar ist, den **EuGH** anzurufen.

## **IX. Gebotenheit**

Paritätische Wahlgesetzregelungen sind zudem geboten, um die auch in Bayern anhaltenden (faktischen) Verfassungsverstöße zu beenden und das in Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1, Art. 20 GG und Art. 118 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1, Art. 2 BayVerf verankerte *Recht auf tatsächliche Chancengleichheit (auch) von Kandidatinnen* sowie die *gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 2 BayVerf, 76 Jahre nach der ersten Landtagswahl in Bayern (1946) herzustellen und zu sichern. Es spricht nichts dafür, dass sich die politische Realität in Bayern demnächst von selbst ändern wird. Daher ist der Gesetzgeber gefordert.<sup>776</sup>

Es bedarf wirksamer, **effektiver gesetzlicher Regelungen**, um die Verfassungsverstöße nach 76 Jahren schnellstmöglich zu beenden.

Zwar steht dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zur Verfügung, der verfassungsrechtlich nur durch das *Übermaßverbot* und das *Untermaßverbot* („Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“) begrenzt wird. Allerdings darf der Gesetzgeber angesichts des vor allem an ihn adressierten Verfassungsauftrags in Art. 118 Abs. 2 S. 1 und S. 2 BayVerf sowie Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG offensichtlichen Fehlentwicklungen – wie in Bayern seit 76 Jahren – keinesfalls tatenlos zusehen und diese geschehen lassen, „bloße Untätigkeit reicht nicht aus“.<sup>777</sup> Daher bedarf es gesetzlicher Maßnahmen, die erkennbaren Benachteiligungen von Frauen – deren Existenz Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich anerkennt,

<sup>775</sup> EuGH, Urteil v. 1.3.2022, C-236/09 – Association belge, Slg.2011, I-773 Rn.32. (Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 23)

<sup>776</sup> Ebenso Bbg. LT- Drs. 6/8210, S. 32 f.

<sup>777</sup> Dürig/Herzog/Scholz-Langefeld, 97. EL Februar 2022, GG Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.

ebenso wie Art. 118 Abs. 2 S. 2 BayVerf –, aktiv durch effektive Regelungen entgegenzutreten. Zu diesem Zweck genügt es nicht, Männer und Frauen nur formal rechtlich gleichzustellen.<sup>778</sup>

Es muss nach der Rechtsprechung des **BVerfG effektiver Schutz** ermöglicht werden; dies schließt Regelungen aus, die offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder die erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.<sup>779</sup>

Ein mangels Verpflichtungen und/oder Sanktionen wirkungsloses („Papiertiger“) oder gar verweigertes Gesetz, das keine Steuerungswirkung entfalten kann, würde daher das Ziel erkennbar verfehlen und gegen das **Untermaßverbot** verstoßen.

## **E. Ergebnis**

Eine paritätische Änderung des Bayerischen Wahlrechts ist im Rahmen der geltenden Verfassung des Freistaates Bayern und des Grundgesetzes in verfassungskonformer, grundgesetzkonformer Weise möglich und zudem geboten. Eine Änderung der Bayerischen Verfassung ist nicht notwendig.

---

<sup>778</sup> Dürig/Herzog/Schloz-Langefeld, 97. EL Februar 2022, GG Art. 3 Abs. 2 Rn. 59.

<sup>779</sup> Vgl. BVerfGE 125, 39, 78f. juris Rn. 159ff.