

Art. 3, Art. 20, Art. 21, Art. 28 GG

Gendergerechte Demokratie: Paritätische Frauenquoten bei Listenwahlen zu Parlamenten verfassungswidrig

ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020 – VerFGH 2/20, BeckRS 2020, 15854

Fall

Obwohl Frauen etwa die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, werden sowohl im Deutschen Bundestag als auch in den meisten Länderparlamenten im Durchschnitt nur ungefähr 30 % der Mandate von Frauen bekleidet. Um diesen sog. gender gap auszugleichen, hat die X-Fraktion im Deutschen Bundestag den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vorgelegt (sog. Paritätsgesetz). Danach soll die Vorschrift über Landeslisten (§ 27 BWahlG) um folgenden Absatz 1 a ergänzt werden:

„Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. Personen, die im Personenstandsregister als ‚divers‘ registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach der diversen Person soll eine Frau kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht; es soll ein Mann kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person eine Frau steht.“

In § 28 Abs. 1 BWahlG soll folgende Regelung eingefügt werden:

„Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 27 Abs. 1 a BWahlG entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 27 Abs. 1 a nicht entsprechen, werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des § 27 Abs. 1 a noch erfüllt sind (Teilzurückweisung). Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen § 27 Abs. 1 a verstoßen.“

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll die Änderung als „kompensatorische Fördermaßnahme“ sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts weiblicher Kandidaten auf faire, chancengleiche, demokratische Teilnahme nach Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG als auch der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG dienen. Trotz der verfassungsrechtlichen Vorgaben sei die gleichberechtigte und damit paritätische Vertretung von Frauen im Parlament tatsächlich immer noch nicht erreicht, was sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen und insbesondere die Rechtssetzung auswirke. Die Regelungen des geltenden Wahlrechts ermöglichten keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, da sie als Kandidatinnen seltener aufgestellt würden und so nur eine geringere Chance hätten, ein Mandat zu erlangen.

Die A-Fraktion im Deutschen Bundestag hält den Entwurf für verfassungswidrig. Das geplante Paritätsgesetz beeinträchtigt die aktive und passive Wahlrechtsgleichheit. Zudem verstoße es gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl. Schließlich verletze das Paritätsgesetz die Statusrechte der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG, da diese nicht mehr frei über die Aufstellung der Landeslisten für die Bundestagswahlen entscheiden könnten.

Die X-Fraktion verweist demgegenüber darauf, dass der Gesetzentwurf der verfassungsrechtlich gebotenen Durchsetzung des Rechts auf Chancengleichheit der Kandidaten aller Parteien nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG diene. Er zielt auf die Verwirklichung des Demokratiegebots und des Rechts der Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektiven Einfluss auf die Entscheidungen des Parlaments. Sind die verfassungsrechtlichen Bedenken der A in materieller Hinsicht berechtigt?

Leitsätze

1. Paritätische Frauenquoten für Landeslisten beeinträchtigen die Freiheit und Gleichheit der Wahl i.S.d. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.

2. Sie beeinträchtigen zudem die Betätigungsfreiheit, die Programmfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG.

3. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Frauenquoten für Landeslisten ergibt sich weder aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) noch aus der Förderpflicht des Staates zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung bestehender Nachteile (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG).

4. Ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als kollidierendes Verfassungsrecht eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) überhaupt rechtfertigen kann, ist zweifelhaft.

Der Sachverhalt wurde auf Bundesebene übertragen. Die Originalentscheidung betraf die Regelung in § 29 Abs. 5 ThürWahlG. Eine ähnliche Regelung enthält § 25 Abs. 3 BbgLWahlG i.d.F. des am 30.06.2020 in Kraft getretenen Paritätsgesetzes Brandenburg, das Gegenstand eines Verfahrens beim BbgVerfG ist (Az. VfGBbg 9/19). Dieses hat eine Entscheidung für den 23.10.2020 angekündigt.

Der ThürVerfGH übernimmt die von der Grundrechtsprüfung bekannten Prüfungsschritte und überträgt diese auf die betroffenen grundrechtsgleichen Rechte (dazu auch Morlok/Hobusch NVwZ 2019, 1734; kritisch Meyer NVwZ 2019, 1245). Anders als bei Grundrechten spricht das BVerfG hier jedoch zumeist nicht von einem „Eingriff“, sondern von „Beeinträchtigungen“.

Zur Zulässigkeit von freiwilligen Frauenquoten in einer Parteisatzung Bundeschiedsgericht Bündnis 90–Die Grünen NVwZ-RR 1999, 545, 546 m.w.N.



Ein RÜ-Video
zu dieser
Entscheidung
finden Sie unter
bit.ly/2tXQGpe

Lösung

Die verfassungsrechtlichen Bedenken der A sind berechtigt, wenn der Gesetzentwurf gegen Vorschriften des Grundgesetzes verstößt. Das ist der Fall, wenn der Gewährleistungsgehalt einer verfassungsrechtlichen Vorschrift beeinträchtigt wird und dies verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

I. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG

Nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

1. Das geplante Paritätsgesetz könnte den Grundsatz der **Freiheit der Wahl** beeinträchtigen.

„[78] Die Freiheit der Wahl verlangt, dass Wahlen nicht durch Zwang und Druck von staatlicher Seite beeinflusst werden und dass der Prozess der Willensbildung des Volkes ‚staatsfrei‘ verläuft.“

a) Durch die vorgeschlagene Regelung wird zum einen der **Wahlakt** als solcher beschränkt (sog. **aktive Wahlfreiheit**).

„[78] ... Das Paritätsgesetz schränkt ... die Freiheit der Wählerinnen und Wähler ein, auf die Verteilung der Geschlechter im Parlament durch die Wahl einer Liste Einfluss zu nehmen, auf der jeweils nur oder überwiegend Männer oder Frauen aufgeführt sind. Die Wählerinnen und Wähler sind 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. Auf diese Weise wird eine bestimmte geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Parlaments determiniert.“

Die Wahlrechtsgrundsätze gelten überdies nicht nur für die Wahl selbst, sondern auch für wahlvorbereitende Akte wie die von den Parteien vorzunehmende **Aufstellung der Landeslisten**.

„[76] ... Durch diese Aufstellung wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt. Zum Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl gehört daher auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu unterbreiten. Mithin beziehen sich die Gleichheit und Freiheit der Wahl auch auf dieses Wahlvorschlagsrecht.“

Hinsichtlich der Listenaufstellung wird durch den Gesetzentwurf die **Freiheit der Parteimitglieder** eingeschränkt, auf den jeweiligen Listenplatz einen Vertreter des anderen Geschlechts zu wählen.

*„[79] ... Den Parteimitgliedern ist es nicht möglich, einen Bewerber oder eine Bewerberin ganz unbesehen des jeweiligen Geschlechts zu wählen. Dabei ist der Hinweis ..., paritätische Quotenregelungen in Parteisatzungen würden weitestgehend für verfassungsgemäß gehalten, für sich genommen gewiss zutreffend. Doch solche Quotenregelungen finden ihre Rechtfertigung in der durch Art. 21 Abs. 1 GG garantierten Freiheit der Parteien, ihre innere Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen. Aus dieser Freiheit folgt nichts für die Frage, ob durch ein staatliches Gesetz – wie hier im Falle einer staatlich angeordneten paritätischen Quotierung – die aktive Wahlfreiheit beeinträchtigt wird. Vielmehr sind infolge dieser gesetzlichen Regelung die Parteien nicht mehr frei, Quoten einzuführen; durch die gesetzliche Regelung werden sie **zur Einführung einer paritätischen Quote gezwungen**.“*

Daher wird die Freiheit der Wahl sowohl bzgl. der Aufstellung der Landeslisten als auch hinsichtlich des Wahlaktes als solchen beeinträchtigt.

b) Das Paritätsgesetz könnte zudem die **passive Wahlfreiheit** beeinträchtigen.

„[81] Die Freiheit der Wahl begründet nicht nur das Recht, ohne staatliche Beeinträchtigung zu wählen, sondern auch, als dessen Kehrseite, das Recht, sich ohne staatliche Beschränkungen zur Wahl zu stellen (passive Wahlfreiheit). Aufgrund der Regelung, nach der die Liste – in einer Art ‚Reißverschlussprinzip‘ – abwechselnd mit Frauen und Männer zu besetzen ist ..., wird die Freiheit eingeschränkt, sich auf einen konkreten Listenplatz zu bewerben, sofern dieser Platz aufgrund jener gesetzlichen Regelung mit einem Vertreter des jeweils anderen Geschlechts zu besetzen ist.“

2. Die geplante Regelung könnte außerdem die **Gleichheit der Wahl** beeinträchtigen.

„[83] Das Recht der Wahlgleichheit ..., das sich ebenso wie das der Wahlfreiheit auch auf die Wahl einer Landesliste erstreckt, gebietet es, dass jede Stimme den **gleichen Zählwert** und im Rahmen des Wahlsystems auch den **gleichen Erfolgswert** hat.“

a) Der Entwurf sieht vor, dass Landeslisten, die nicht oder nicht durchgängig abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt wurden, zurückgewiesen werden.

„[83] ... Bei der Aufstellung einer Liste verlieren folglich Stimmen ihren Einfluss auf das Wahlergebnis und damit ihren Erfolgswert, wenn diese für eine Frau oder einen Mann abgegeben werden, obwohl deren Kandidatur auf dem konkreten Listenplatz aufgrund des ‚Reißverschlussprinzips‘ ... nicht zulässig war.“

Dies wirkt sich auf die **aktive Wahlrechtsgleichheit** bei der Wahl der Liste aus.

„[84] ... Würde eine Liste gebildet, die nicht in vollem Umfang den Anforderungen des Paritätsgesetzes entspräche, etwa weil eine Partei nicht genügend bzw. nicht genügend geeignete weibliche oder männliche Bewerber hatte, um die Liste paritätisch zu besetzen, wären die gesetzeswidrigen Platzierungen zu streichen Erhielte eine Partei aus diesem Grund weniger Mandate als sie erhalten hätte, wenn sie auch die nicht zurückgewiesenen Kandidatinnen und Kandidaten hätte zur Wahl stellen dürfen, so führte auch dies zu einem anderen Erfolgswert. Der Erfolgswert der Stimmen, die für diese Partei mit den zurückgewiesenen Kandidatinnen und Kandidaten abgegeben worden wären, wäre geringer als der Erfolgswert der Stimmen, die eine Partei mit einer in vollem Umfang dem Paritätsgesetz entsprechenden Liste erhalten würde.“

b) Außerdem wirkt sich die vorgeschlagene Regelung auch auf die **passive Wahlrechtsgleichheit** aus. Das passive Wahlrecht steht grds. jedem volljährigem Bürger zu (Art. 38 Abs. 2 GG). Den Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern garantiert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zudem ein Recht auf Chancengleichheit.

„[86] ... Diese passive Wahlrechtsgleichheit sichert eine chancengleiche Möglichkeit zur Kandidatur im innerparteilichen Aufstellungsverfahren; jeder Wahlbewerberin und jedem Wahlbewerber sind grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren offenzuhalten. Infolge des Paritätsgesetzes haben jedoch die jeweiligen Bewerber und Bewerberinnen mit Blick auf die konkreten Listenplätze nicht mehr die gleichen Chancen, einen Listenplatz zu erringen. Für die Kandidaten, gleich ob Mann oder Frau, fällt jeweils die Hälfte der Listenplätze weg, auf die sie sich bewerben könnten, wenn es das Paritätsgesetz nicht gäbe.“

Dagegen wird zwar eingewandt, dass Männer und Frauen aufgrund der Regelung jeweils die Hälfte der Listenplätze erhalten (abgesehen von den zahlenmäßig sehr geringen Anteil von Personen, die als divers registriert sind), so-

Zu den Wahlrechtsgrundsätzen ausführlich AS-Skript Staatsorganisationsrecht (2019), Rn. 227 ff.

Vgl. ausdrücklich § 25 Abs. 3 S. 5 Bbg LWahlG, der eine abwechselnde Berücksichtigung einer Männer- und einer Frauenliste vorsieht: „Ist bei der geschlechterparitätischen Bildung der Landesliste nur eine der beiden ... Listen erschöpft, so kann auf der Landesliste nur noch eine weitere Person aus der anderen Liste benannt werden.“

Zur rechtlichen Bedeutung diverser Personen BVerfG RÜ 2018, 35

dass die Chance für die Vertreter der beiden Geschlechter, auf einen Listenplatz gewählt zu werden, **im Ergebnis gleich** wäre.

„[87] ... [Bei] einer solchen Betrachtung würde verkannt, dass das Recht der passiven Wahlrechtsgleichheit das Recht einer jeden einzelnen Bürgerin und eines jeden einzelnen Bürgers ist ... Bei der passiven Wahlrechtsgleichheit handelt es sich um eine **auf das jeweilige Individuum bezogene Gleichheit** in Bezug auf dessen Wahlchancen. Dem geltenden Verfassungsrecht lassen sich keine Anhaltspunkte entnehmen, dass diese verfassungsgesetzlich garantierte Gleichheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger durch Vorstellungen einer **auf die Geschlechtergruppen bezogenen Gleichheit** zu ersetzen wären.“

Damit liegt sowohl eine Beeinträchtigung der aktiven als auch der passiven Wahlrechtsgleichheit vor.

II. Art. 21 Abs. 1 GG

1. Nach Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.

„[89] Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert für politische Parteien die Gründungs- und Betätigungsfreiheit, die sich auch auf die Organisations- und Programmfreiheit erstreckt. Eine politische Partei ist damit frei in der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen.“

a) Dabei umfasst die **Betätigungsfreiheit** von Parteien auch die Freiheit, das Personal zu bestimmen, mit dem sie in den Wettbewerb um Wählerstimmen eintreten wollen.

„[90] ... Diese Freiheit wird durch das Paritätsgesetz beeinträchtigt. Die Parteien werden durch das Paritätsgesetz gezwungen, das Personal, das über die Liste den Wählerinnen und Wählern vorgeschlagen werden soll, geschlechtsbezogen zu bestimmen. Ihnen wird die Freiheit genommen, selbst zu entscheiden, wie viele weibliche und wie viele männliche Kandidaten auf ihrer Wahlvorschlagsliste vertreten sein sollen.“

b) Neben der Betätigungsfreiheit wird auch die **Programmfreiheit** der Parteien beeinträchtigt.

„[91] ... Das Paritätsgesetz verpflichtet Parteien zwar nicht dazu, bestimmte Inhalte in ihre jeweiligen Parteiprogramme aufzunehmen. Aber es hindert Parteien daran, Inhalte und Aussagen ihres Programms mit einer spezifischen geschlechterbezogenen Besetzung ihrer Listen zu untermauern. So wäre eine Partei, die in nachvollziehbarer Weise davon ausgeht, ihre politische Programmatik am besten mit einem besonders hohen Frauen- oder umgekehrt mit einem besonders hohen Männeranteil der Wählerschaft nahe zu bringen, gezwungen, auf diesen Weg zur Vermittlung ihrer Programmatik zu verzichten. Die freie Wahl der Mittel, das Parteiprogramm der Wählerschaft zu präsentieren, ist Teil der Programmfreiheit selbst.“

Dagegen wird zwar eingewandt, dass es verfassungsrechtlich unzulässig wäre, eine reine Männerpartei oder eine reine Frauenpartei zu gründen, da eine solche Partei mit Geschlechterexklusivität gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG verstieße, wonach die innere Ordnung von Parteien „demokratischen Grundsätzen“ entsprechen müsse.

„[92] ... Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass sich die ‚demokratischen Grundsätze‘ im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG auf das Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung beziehen, also auf die Rückführbarkeit verbindlicher Normen auf den Willen eines kollektiven Subjekts. Die Frage der verfassungsgesetzlich speziell durch Grundrechtsbestimmungen geregelten Gleichberechti-

gung der Geschlechter (vgl. ... Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG) ist aber keine der ‚demokratischen Grundsätze‘ (vgl. dazu Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG). Sie wird von diesen nicht mitumfasst.“

2. Des Weiteren umfasst Art. 21 Abs. 1 GG auch das **Recht der Parteien auf Chancengleichheit**.

„[94] Das in Art. 21 Abs. 1 GG ebenfalls garantierte Recht der Chancengleichheit ist formal zu verstehen. Der öffentlichen Gewalt ist mithin jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, verfassungskräftig versagt, sofern sie sich nicht durch einen besonders zwingenden Grund rechtfertigen lässt.“

Zwar betrifft das geplante Paritätsgesetz alle Parteien gleichermaßen. Der aus dem Recht auf Chancengleichheit fließende Anspruch auf **gleiche Wettbewerbsbedingungen** aller Parteien bei Wahlen kann aber auch durch **mittelbare** Wirkungen eines Gesetzes beeinträchtigt werden. Deshalb kann ein Gesetz dem Recht auf Chancengleichheit widersprechen ...

„[94] ... wenn sich aus seiner **praktischen Auswirkung** eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist.“

a) Die Chancengleichheit wird infolge des Paritätsgesetzes zunächst bei solchen Parteien beeinträchtigt, die einen wesentlich höheren Anteil eines Geschlechts unter ihren Mitgliedern haben.

„[95] ... In einem solchen Fall müssen sie unter Umständen entweder mit erheblich weniger Kandidatinnen oder Kandidaten antreten als sie möglicherweise in das Parlament bringen könnten oder aber aus dem kleineren Anteil des anderen Geschlechts mit nicht zu vernachlässigender Wahrscheinlichkeit aus Sicht der jeweiligen Partei weniger gut geeignete Kandidatinnen oder Kandidaten zur Wahl vorschlagen.“

b) Außerdem wirkt sich das Gesetz auch für Parteien mit einer **geringen Mitgliederanzahl** nachteilig aus.

„[96] ... Für sie besteht die Gefahr, dass sie nicht alle Listenplätze besetzen und damit weniger Kandidatinnen oder Kandidaten in ein Parlament bringen können, als sie dies ohne das Paritätsgesetz tun könnten.“

c) Auch in **programmatisch-personeller Hinsicht** wirkt sich das Paritätsgesetz auf die Parteien in ungleicher Weise aus.

„[97] ... Es trifft solche Parteien stärker, die sich die besondere Förderung eines Geschlechts auf ihre Fahnen geschrieben haben und dies durch eine durchgängige Besetzung vorderer Listenplätze durch Vertreter dieses Geschlechts zum Ausdruck bringen wollen.“

Hieran werden die Parteien durch das „Reißverschlussprinzip“ gehindert, sodass eine mittelbare Beeinträchtigung in mehrfacher Hinsicht vorliegt, die gerade auf die rechtliche Gestaltung des Gesetzentwurfes zurückzuführen ist. Damit liegt auch eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien vor.

III. Die Beeinträchtigungen des Rechts auf Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) sowie der Rechte der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG) könnten indes **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein. Während Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit hinsichtlich des gleichen Zählwerts absolut unzulässig sind, können Differenzierungen hinsichtlich des Erfolgswertes aus **zwingenden Gründen** gerechtfertigt sein.

Der ThürVerfGH prüft die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einheitlich sowohl in Bezug auf die Wahlrechtsgrundsätze als auch bzgl. Art. 21 Abs. 1 GG, da die rechtlichen Überlegungen weitgehend identisch sind. Dies entspricht auch der Tendenz einiger neuer grundrechtlicher Entscheidungen des BVerfG.

Alternativ ist es aufbautechnisch auch vertretbar, die verfassungsrechtliche Rechtfertigung jeweils gesondert zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 GG zu prüfen. Um Wiederholungen zu vermeiden, sollte dann allerdings mit Verweisungen gearbeitet werden.

„[100] ... Dies sind solche Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Darüber hinaus müssen sie zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein; zudem richtet sich ihr erlaubtes Ausmaß auch nach der Intensität, mit der in das Recht auf Gleichheit der Wahl eingegriffen wird.“

[101] Für Beeinträchtigungen des Rechts der Parteien auf **Chancengleichheit** gilt sogar, dass jede unterschiedliche Behandlung von Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, verfassungskräftig untersagt ist, wenn sie sich nicht durch einen **„besonders zwingenden Grund“** rechtfertigen lässt.“

1. Ein solcher (besonders) zwingender Grund könnte sich aus dem **Demokratieprinzip** ergeben (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG), wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht .

a) Zum Teil wird darauf hingewiesen, dass das Demokratieprinzip eine **gleichberechtigte Teilnahme** und effektive Einflussnahme aller Staatsbürger an der Ausübung der Staatsgewalt fordere. Deshalb sei eine gleichmäßige Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten der Parteien erforderlich (sog. **Abbildungsgleichheit**), da eine effektive Einflussnahme auf die Staatsgewalt tatsächlich bislang überwiegend nur Männern aufgrund ihrer Überrepräsentation in allen politischen Bereichen vorbehalten sei.

„[104] Eine solche **„Spiegelungstheorie“** ist dem deutschen Verfassungsrecht jedoch fremd. Dem Bundesverfassungsrecht zufolge ist dem in Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Prinzip der Repräsentation ein Organisationsmodell zu entnehmen, welches dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen soll. Nach diesem Prinzip vertritt jede und jeder Abgeordnete das **gesamte Volk** und ist diesem gegenüber verantwortlich. Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne. Im Parlament schlagen sich die parteipolitischen Präferenzen des Volkes nieder, nicht dessen geschlechtermäßige, soziologische oder sonstige Zusammensetzung.“

b) Auch wird darauf hingewiesen, dass Wahlen als **Integrationsvorgang** der demokratischen Willensbildung dienen. Dieses Ziel könne nur dann erreicht werden, wenn tatsächlich die Möglichkeit **gleichberechtigter Teilnahme** aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung bestehe.

„[107] Es trifft zwar zu, dass in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung als zwingender Grund anerkannt ist, der Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit von Parteien rechtfertigen kann. [108] Diese Rechtfertigung zielt jedoch auf die Integration politischer Kräfte, nicht dagegen auf eine Integration des männlichen und weiblichen Geschlechts. **Es wäre lebensfremd, die Bevölkerungsgruppe der Frauen und die der Männer als zu integrierende politische Kräfte im Sinne des von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angenommenen Rechtfertigungsgrundes anzusehen.**“

[109] ... Männer haben insoweit (tatsächlich) nicht mehr Rechte als Frauen und Frauen nicht mehr Rechte als Männer. [110] Davon ist die Frage zu trennen, ob Frauen aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten diese Rechte weniger wahrnehmen wollen oder können und der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen darf oder sogar muss, diese Gegebenheiten zu verändern, eben etwa durch eine paritätische Quotierung. Für diese Frage ist die Sicherung des Charakters als Vorgang der Integration politischer Kräfte jedoch ohne verfassungsrechtliche Relevanz.“

Ebenso Morlok/Hobusch DÖV 2019, 14, 20

Vgl. z.B. BVerfGE 6, 84, 92; 71, 81, 97; 95, 408, 418; 120, 82, 107; 121, 266, 298; 132, 39, 50; 135, 259, 286.

Das Demokratieprinzip kann daher allein die Beeinträchtigung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen.

2. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung könnte sich jedoch aus **Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG** ergeben. Danach fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

a) Umstritten ist bereits, ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit überhaupt **Anwendung** findet. Denn es ist anerkannt, dass im Anwendungsbereich des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes aus Art. 38 Abs. 1 GG nicht auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) zurückgegriffen werden darf. Ob dies auch für die besonderen Gleichheitssätze gilt, wird unterschiedlich beantwortet.

aa) Teilweise wird darauf hingewiesen, dass die besonderen Gleichheitssätze im Verhältnis der Idealkonkurrenz zueinander stehen, sodass dann, wenn eine Regelung mehrere spezielle Gleichheitsgebote berührt, sie an **jedem dieser Gebote** gemessen werden muss. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist danach keine Ausnahmenvorschrift zu anderen Grundgesetznormen und könnte daher schon per se eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nicht rechtfertigen. Entscheidend könne insoweit nur die Wahlentscheidung sein.

bb) Dagegen wird eingewandt, dass Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht nur Folge des besonderen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist, sondern die Wirkung einer **Staatszielbestimmung** habe, die Beeinträchtigungen von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten (wie Art. 38 Abs. 1 GG) als kollidierendes Verfassungsrecht rechtfertigen könne. Die alternierende Berücksichtigung der Kandidaten beider Geschlechter auf Landeslisten trage gerade der Förderpflicht des Staates Rechnung. Sie sei daher ein zulässiges Mittel, um den defizitären Frauenanteil in Parlamenten zu beheben.

b) Dagegen spricht indes, dass Fördermaßnahmen nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG lediglich der Gewährleistung von **Chancengleichheit**, nicht aber von Ergebnisgleichheit dienen. Gerade deshalb gestattet Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auch keine Frauenförderung in Gestalt sog. starrer Quoten. Da es um die Aufstellung der Landeslisten **durch die Parteien** geht, darf im Übrigen mit Blick auf Art 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht auf die Geschlechterverteilung im Volk abgestellt werden, sondern es ist das Geschlechterverhältnis der **Parteimitglieder** und ihrer Wahlbewerber entscheidend. Hierbei ergab sich aber z.B. bei der letzten Bundestagswahl **keine signifikante Unterrepräsentation** von Frauen. Die Landeslisten waren vielmehr in allen Parteien – mit Ausnahme der AfD – sogar weiblicher aufgestellt als die Parteimitgliedschaft insgesamt. Die Unterrepräsentation von Frauen in den Parlamenten beruht daher nicht auf einer nicht ausreichenden Berücksichtigung auf den Landeslisten, sondern darauf, dass bereits der Frauenanteil in den Parteien zu gering ist.

Auch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kann die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und des Art. 21 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen.

Ergebnis: Die vorgeschlagene Einführung von Frauenquoten für Landeslisten wäre verfassungswidrig.

Der ThürVerfGH hat die über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hinausgehende Regelung in Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf ebenfalls nicht als Rechtfertigung ausreichen lassen, da sowohl der Wortlaut als auch die Entstehungsgeschichte nicht dafür sprächen, dass sie auch die Einführung einer starren paritätischen Quotierung bei der Aufstellung von Landeslisten umfasse (anders die beiden Sondervoten).

RA Horst Wüstenbecker

Vgl. auch BayVerfGH NVwZ-RR 2018, 457: Kein Anspruch von Kandidatinnen und Wählerinnen auf geschlechterproportionale Wahlvorschläge bei Landtags- und Kommunalwahlen.

Morlok/Hobusch NVwZ 2019, 1734, 1736 f.; Kischel, in: BeckOK GG, Art. 3 Rn. 208 a

Meyer NVwZ 2019, 1245, 1248; Fontana DVBl. 2019, 1153, 1157

Meyer NVwZ 2019, 1245, 1248; differenzierend Fontana DVBl. 2019, 1153, 1157: Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz erforderlich

Morlok/Hobusch NVwZ 2019, 1734, 1737; Kischel, in: BeckOK GG, Art. 3 Rn. 208 a

Zahlen für die Bundestagswahl 2017 nach Morlok/Hobusch NVwZ 2019, 1734, 1738:

Partei	Frauenanteil Partei	Frauenanteil Liste
CDU	26,2 %	39,8 %
CSU	20,5 %	27,0 %
SPD	32,5 %	40,8 %
AfD	17,0 %	12,8 %
FDP	21,9 %	22,6 %
Die Linke	36,5 %	51,0 %
Bündnis 90/ Die Grünen	39,8 %	51,5 %

Kischel, in: BeckOK GG, Art. 3 Rn. 208 a verweist ergänzend darauf, dass auch die für eine Quote erforderliche gleiche Qualifikation fehle: „Geschlecht oder andere Gruppenzugehörigkeit (Migranten, sexuelle Minderheiten etc.) sind keine demokratische Qualifikation, die die Wahl ersetzen oder auch nur ergänzen könnte ...“