

Gutachten
zu den verfassungsrechtlichen Grenzen
einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil
im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den
Bezirksverordnetenversammlungen

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen den wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu den folgenden Fragen beauftragt:

1. Entspricht der Anteil von ca. 30 % Frauen in den Parlamenten den verfassungsrechtlich verankerten Demokratie- und Gleichberechtigungsgeboten?
2. Wie kann das verfassungsrechtliche Gleichstellungsfördergebot aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung von Berlin im Hinblick auf die gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen rechtlich geregelt werden?
3. Welche Quotierungsarten von Wahllisten bzw. Direktkandidaturen eignen sich unter Berücksichtigung der verschiedenen Wahlsysteme (Verhältniswahlrecht, Mehrheitswahlrecht) für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und zur Bezirksverordnetenversammlung (vgl. §§ 7, 22 Landeswahlgesetz), um die Unterrepräsentanz von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen abzubauen und so das Ziel der verfassungsrechtlich gebotenen gleichberechtigten politischen Teilhabe von Frauen zu erreichen?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

II. Gutachten

1. Entspricht der Anteil von ca. 30 % Frauen in den Parlamenten den verfassungsrechtlich verankerten Demokratie- und Gleichberechtigungsgeboten?

Zu prüfen ist, ob der angegebene Prozentsatz von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot oder das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 GG¹, Art. 10 VvB² begründet und ob eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers besteht, den Frauenanteil gesetzlich zu regeln. Ferner ist zu untersuchen, ob der angegebene Anteil an Frauen dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 VvB zuwiderläuft.

a) Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot oder das Gleichberechtigungsgebot?

Das spezielle Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 10 Abs. 2 VvB) verbietet eine Benachteiligung oder Bevorzugung wegen des Geschlechts. Ein Verstoß setzt eine unmittelbare Diskriminierung von Männern oder Frauen voraus und liegt jedenfalls immer dann vor, wenn staatliche Regelungen oder Maßnahmen direkt an das jeweilige Geschlecht anknüpfen, auch wenn sie in erster Linie andere Ziele verfolgen.³

Durch das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot (Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB), wonach Frauen und Männer gleichberechtigt sind, wird auch Schutz gegen mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts begründet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) fallen hierunter auch Regelungen, die zwar geschlechtsneutral formuliert sind, im Ergebnis jedoch aufgrund natürlicher Unterschiede oder gesellschaftlicher Bedingungen überwiegend Frauen betreffen.⁴

Ein verfassungsrechtlicher Verstoß liegt danach nicht vor. Denn es sind keine geschlechtsspezifisch formulierten Vorschriften oder staatlichen Maßnahmen im Bereich des Wahlrechts ersichtlich, die unmittelbar an das Geschlecht anknüpfen. Auch geht es hier nicht um tatsächliche, geschlechtstypische Auswirkungen, die von geschlechtsneutral formulierten

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) v. 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347).

² Verfassung von Berlin (VvB) v. 23.11.1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 22.03.2016 (GVBl. S. 114).

³ Nußberger, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 3 Rn 259; BVerfGE 85, 191 Rn 52f juris (Nachtarbeitsverbot); Stöhr, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 10 Rn 18.

⁴ BVerfGE 104, 373 Rn 69 juris (Familiendoppelnamen); BVerfGE 113, 1 Rn 52 juris (Kindererziehungszeiten).

Regelungen ausgehen. Vielmehr handelt es sich bei dem zu untersuchenden statistischen Anteil an Frauen im Parlament um einen empirischen Befund und damit einen rein tatsächlichen Umstand, der nicht auf einer gesetzlichen Regelung beruht.

b) Handlungsauftrag aus dem Gleichberechtigungsgebot?

Fraglich ist, ob der angegebene Anteil an Frauen von ca. 30 % eine Beeinträchtigung des Gleichbehandlungsgebots in Form einer unterlassenen staatlichen Regelung darstellt. Die Ergänzung des Gleichberechtigungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG stellt einen Handlungsauftrag des Staates zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter dar.⁵ Danach fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Ziel der Regelung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ist es, dem Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG zur stärkeren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit zu verhelfen. Der Handlungsauftrag der staatlichen Organe ist darauf gerichtet, geschlechtsspezifisch bevorzugende oder benachteiligende Rechtsnormen zu beseitigen und die Lebensverhältnisse real anzugleichen. Das Ziel staatlichen Handelns besteht dabei in der Beseitigung eines bestehenden Nachteils selbst.⁶ Im Land Berlin sieht die Verfassung in Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB ebenfalls einen staatlichen Handlungsauftrag vor. Danach ist das Land Berlin verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern.

Teilweise wird in der Literatur vertreten, dass eine anhaltende und evidente Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten vorhanden sei, die im Widerspruch zum Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG stehe, so dass gesetzliche Regelungen zur Gleichstellung von Frauen in den Parlamenten angezeigt seien.⁷ Im Hinblick auf Wahlen wird insbesondere die Einführung einer gesetzlichen Quote für Frauen bei Wahlvorschlägen diskutiert. Ob der Handlungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bzw. Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB zugleich ein Grundrecht auf Gleichstellung enthält, subjektive Rechte in Form von Gleichstellungs- oder Teilhabe- und Leistungsansprüchen vermittelt und dem Staat eine konkrete verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, ist in der Literatur allerdings umstritten.⁸

⁵ Vgl. Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (S/H/H), 14. Aufl. 2018, GG Art. 3 Rn 66; BVerfGE Beschl. v. 09. 11. 2011, 1 BvR 1853/11 Rn 18 juris (Elterngeld).

⁶ *So schon in* Gesetzesbegründung in BT-Drs. 12/6633, S. 6.

⁷ Laskowski, Pro Parite! Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft!, in: djbZ 2014, S. 93, 97; Lazar, Frauenquote in Kandidatenlisten? Pro: Einführung eines deutschen Parité-Gesetzes ist verfassungsrechtlich angezeigt, in: RuP 2013, 150.

⁸ *Dagegen:* Nußberger, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 3 Rn 262; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, 82. EL Jan. 2018, GG Art. 3 Abs. 2 Rn 55; Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Art. 10 Rn 19; *differenzierend:* Jarass, in: Jarass/Pieroth, 15.

Nach überwiegender Auffassung ist es nicht Ziel des Handlungsauftrags, Ergebnisgleichheit zu gewährleisten, sondern tatsächliche Chancengleichheit zu erreichen.⁹ Auch wenn Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB den Begriff „Gleichstellung“ und nicht nur „Gleichberechtigung“ (vgl. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) verwendet, lehnt die Literatur subjektive Rechte auf bestimmtes staatliches Handeln überwiegend ab: Durch Art. 10 Abs. 3 S. 3 VvB solle der Ausgleich von bestehenden Ungleichheiten erzielt werden, der jedoch mit paritätischer Besetzung bzw. Repräsentanz nicht identisch sei.¹⁰

Außerdem steht nach der Rechtsprechung des BVerfG dem Gesetzgeber bei der Durchführung des Handlungsauftrags ein weiter Spielraum zu. Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfüllt, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, fällt in seine Ausgestaltungsbefugnis.¹¹ Folglich lässt sich aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kaum ein Anspruch auf eine bestimmte Maßnahme der Förderung herleiten.¹² Eine Verpflichtung des Staates, gesetzliche Quotenregelungen zu erlassen, wird in der Literatur daher verneint.¹³ Zu diesem Ergebnis kommt auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), der – soweit ersichtlich als bisher einziges Verfassungsgericht – über gesetzlich vorgeschriebene geschlechterproportionale Wahlvorschläge bei Landtags- und Kommunalwahlen zu befinden hatte.¹⁴ In dieser Entscheidung hat das Gericht diese Sicht bestätigt und festgestellt, dass gesetzliche Regelungen im Wahlvorschlagsrecht auf Landesebene, die allgemein und nicht geschlechtsbezogen bzw. neutral ausgestaltet sind, die Rechte der Kandidatinnen und Wählerinnen für sich genommen nicht verletzen. Auch ergebe sich aus dem Verfassungsauftrag zur Durchsetzung der Gleichberechtigung keine Pflicht zur paritätischen Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien und Wählergruppen.¹⁵

Nach alledem ist dem Grundgesetz und auch der Verfassung von Berlin keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zu entnehmen, aufgrund des empirisch festzustellenden Anteils an Frauen im Parlament diesen gesetzlich zu regeln.

Aufl. 2018, GG Art. 3 Rn 102, 112; *dafür*: Krieger, in: S/H/H, a.a.O., Art. 3 Rn 75; Laskowski, in: djbZ 2014, S. 93.

⁹ Nußberger, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 3 Rn 282f; Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 3 Rn 112.

¹⁰ *Zum Berufsleben*: Driehaus, in: Driehaus, a.a.O., VvB Art. 10 Rn 19; *ebenso*: Nußberger, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 3 Rn 283.

¹¹ BVerfGE 109, 64, Rn 212 juris (Mutterschaftsgeld).

¹² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 3 Rn 113.

¹³ Langenfeld, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 3 Abs. 2 Rn 89.

¹⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 26.03.2018 – Vf. 15-VII-16 = NVwZ-RR 2018, 457ff.

¹⁵ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 86-92, Rn 121-127.

c) Mangelnde Legitimation des Abgeordnetenhauses von Berlin?

Einige Stimmen in der Literatur sehen eine anhaltende und evidente Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten, die zu einem Mangel an demokratischer Legitimation führe und daher dem verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratiekonzept der Volkssouveränität widerspreche. Mangels gleichberechtigter politischer Teilhabe fehle es an einer effektiven Einflussnahme von Frauen auf staatliche Entscheidungen, die aber für eine demokratische Legitimation erforderlich sei.¹⁶

Dieser Ansicht ist entgegen zu halten, dass es dem Parlament nicht an demokratischer Legitimation fehlt, wenn dort der Anteil an Frauen nicht ihrem Anteil in der wahlberechtigten Bevölkerung entspricht. Dies lässt sich aus mehreren Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes ableiten:

In Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ist formuliert, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Für das Land Berlin ist in Art. 2 VvB das Grundprinzip der Volkssouveränität sowie das Prinzip der repräsentativen Demokratie geregelt, in der das Volk die öffentliche Gewalt in erster Linie mittelbar durch die von ihm gewählte Volksvertretung ausübt.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG¹⁷ verlangt der Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 GG, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch die es repräsentierenden Organe hat. Dabei müssen alle staatlichen Entscheidungen einen hinreichenden Gehalt an Legitimation erreichen. Allerdings hat Art. 20 Abs. 2 GG nicht zum Inhalt, dass sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils betroffenen Gruppen her zu legitimieren haben.¹⁸ Um den Willen des (ganzen) Volkes zu repräsentieren, ist es daher nicht erforderlich, dass das Parlament in seiner Zusammensetzung die Gesellschaft widerspiegelt.¹⁹ Dies sieht auch der BayVerfGH so.²⁰

Diese Intention kommt auch in der Berliner Verfassung deutlich zum Ausdruck: Nach Art. 2 S. 1 VvB ist Träger der öffentlichen Gewalt die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben. Eine Wiedergabe der Zusammensetzung der Gesellschaft im Parlament ist gerade nicht gefordert. Sie wäre im Übrigen auch angesichts der über die Geschlechter hinausgehenden Vielfalt praktisch kaum umsetzbar.

¹⁶ Laskowski, in: djbZ 2014, S. 93, 97.

¹⁷ BVerfGE 83, 60 Rn 37 juris; BVerfGE 130, 76 Rn 165 juris.

¹⁸ BVerfGE 83, 37 Rn 53 juris.

¹⁹ Vgl. Jutzi, Gendergerechte Demokratie – eine verfassungsrechtliche Repräsentationsanforderung?, in: LKRZ 2012, 92, 93.

²⁰ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 110f.

Die Legitimation durch die Gesamtheit des Volkes ist auch im Status der Abgeordneten wiederzufinden. Denn Organe und Vertretungen, die Staatsgewalt ausüben, bedürfen hierfür einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt.²¹ Abgeordnete sind Vertreter des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) bzw. aller Berliner (Art. 38 Abs. 4 S. 1 VvB) und nicht nur ihres eigenen Geschlechts. Hieraus lässt sich für die personelle Legitimation ableiten, dass es gerade nicht auf einzelne Wählergruppen ankommt, die anhand bestimmter Merkmale (z. B. Geschlecht) differenzierbar sind. Zudem sind in der repräsentativen Demokratie die Abgeordneten auch inhaltlich in ihrer Entscheidung frei. Denn sie sind nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 38 Abs. 4 S. 2 VvB). Demnach handelt es sich verfassungsrechtlich nicht lediglich um Interessenvertreter von bestimmten Gruppen, sondern um Repräsentanten des ganzen Volkes.²²

Ferner ist der Gleichheitssatz als ein grundlegendes Element der Demokratie des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist im Bereich staatlicher Wahlen davon auszugehen, dass jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben können soll. Dies gilt nicht nur für die Ausübung des Wahlrechts, sondern auch für die Ausübung des Mandats. Daher sind verfassungsrechtlich alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt. Außerdem muss jeder ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden.²³ Das BVerfG und der BayVerfGH sprechen in diesem Zusammenhang von Chancengleichheit und nicht von Ergebnisgleichheit. Eine Differenzierung der Abgeordneten nach ihrem Geschlecht im Sinne einer Ergebnisvorgabe würde dem verfassungsrechtlichen Prinzip der egalitären Gleichheit der Abgeordneten zuwiderlaufen.

d) Ergebnis zu Frage 1

Der Umstand, dass im Parlament faktisch etwa 30 % der Abgeordneten Frauen sind, begründet weder einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 10 Abs. 2 VvB) noch einen Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgebot (Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 10 Abs. 3 S. 1 VvB). Aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB ergibt sich auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, einen bestimmten

²¹ BVerfGE 77, 1 Rn 98 juris.

²² BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 110-114.

²³ Nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte gewährleistet der Grundsatz der Wahlgleichheit bezogen auf das passive Wahlrecht die Chancengleichheit der Wahlbewerber, BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 77; BVerfGE 40, 296 Rn 43 juris (Diätenentscheidung), mit Verweis auf ständige Rechtsprechung.

Anteil an Frauen im Parlament gesetzlich vorzugeben. Schließlich fehlt es dem Abgeordnetenhaus auch nicht an demokratischer Legitimation i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 VvB, wenn dort der Anteil an Frauen nicht dem tatsächlichen Anteil in der Bevölkerung entspricht.

2. *Wie kann das verfassungsrechtliche Gleichstellungsfördergebot aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung von Berlin im Hinblick auf die gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin und den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen rechtlich geregelt werden?*

- a) Denkbare Lösungsansätze

Bei der Beantwortung der Frage werden neben dem Abgeordnetenhaus auch die Bezirksverordnetenversammlungen (BVV), soweit systematisch möglich, in den Blick genommen, obgleich sie keine echten Parlamente, sondern der Verwaltung Berlins zuzuordnen sind.²⁴

Die im Wesentlichen in der Literatur diskutierten Ansätze konzentrieren sich auf eine gesetzlich einzuführende Vorgabe der Parität bzw. einer geschlechtsspezifischen Quote bei der Wahlvorbereitung. Eine solche Regelung wäre entweder in Form einer starren, nach Geschlechtern alternierenden Landesliste (sog. Reißverschlussverfahren) denkbar oder in Form einer gesetzlichen Vorgabe, nach der von einer festgelegten Anzahl an Listenplätzen ein bestimmter Anteil auf ein Geschlecht entfallen muss. Solche Vorgaben für Wahllisten könnten entweder nach dem Vorbild des französischen Parité-Gesetzes zwingend für die Zulassung zur Wahl²⁵ oder weicher, etwa als Soll-Vorschriften formuliert sein, wie dies z. B. im Kommunalwahlgesetz von Baden-Württemberg vorgesehen ist.²⁶ Denkbar ist auch, Quotenvorgaben mit Öffnungsklauseln für bestimmte Konstellationen zu versehen.

Im Hinblick auf die Wahlvorschläge für Direktmandate in den Wahlkreisen wäre eine wahlgesetzliche Vorgabe denkbar, nach der pro Wahlkreis zwingend jeweils ein Mann und eine Frau aufzustellen wäre (was zur Vermeidung einer deutlichen Vergrößerung des Parlaments

²⁴ Vgl. Magen, in: Pfennig/Neumann, a.a.O., VvB Art. 69 Rn 3, Art. 2 Rn 6; Driehaus, in: Driehaus, a.a.O., VvB Art. 2 Rn 2.

²⁵ *Im Einzelnen:* Mayer, Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidatenebene im Wahlrecht Frankreichs, in: EuGRZ 2005, S. 17ff.

²⁶ Vgl. § 9 Abs. 6 Kommunalwahlgesetz (KomWG) Baden-Württemberg v. 01.09.1983 (GBl. 1983, 429), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 28.10.2015 (GBl. S. 870, 875); vgl. auch § 15 Abs. 4 Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (KWG) Rheinland-Pfalz v. 31.01.1994 (GVBl. 1994, 137), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 08.05.2018 (GVBl. S. 73).

dann aber wohl mit einer Verringerung oder sogar Halbierung der Wahlkreise einhergehen müsste, siehe dazu Näheres unten auf Seite 14).

Derartige Änderungen im Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen wären jedoch nur dann zulässig, wenn sie in Einklang mit dem Verfassungsrecht gebracht werden könnten. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob es andere, nicht geschlechtsbezogene Mittel im Wahlvorbereitungsrecht gibt, die zur Stärkung der politischen Teilhabe von Frauen beitragen können (siehe dazu Näheres bei Frage 3).

b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

(1) Prüfungsmaßstab

Bislang hat sich zwar das BVerfG hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Einführung von gesetzlichen Quotenregelungen zu Gunsten von Frauen bei staatlichen Wahlen nicht geäußert.²⁷ Auch der BayVerfGH hat die Frage, ob derartige Quotenvorgaben rechtlich schlechthin unzulässig wären, ausdrücklich offengelassen.²⁸ Dennoch lassen sich, wie unten näher dargestellt, aus den Entscheidungsgründen wichtige Erkenntnisse für die Frage der Zulässigkeit derartiger gesetzlicher Regeln ableiten. In der Literatur wird im Hinblick auf die allgemeine Zulässigkeit von Frauenquoten zwischen dem öffentlichen Dienst, in dem insbesondere das Prinzip der Bestenauslese zu beachten ist, und der Privatwirtschaft, in der unter anderem die Grundrechte der Unternehmen zu berücksichtigen sind, differenziert.²⁹ Im Bereich staatlicher Wahlen ist demnach zu prüfen, ob der verfassungsrechtliche Handlungsauftrag aus dem Gleichberechtigungsgebot (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB) eine Einschränkung der Parteifreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG) und der Wahlrechtsgrundsätze der freien und gleichen Wahl (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) rechtfertigen kann.

Für die vorgenannten Verfassungsgüter ist im Grundgesetz kein Gesetzesvorbehalt normiert. Einschränkungen bedürfen daher der Rechtfertigung aus kollidierendem Verfassungsrecht.³⁰ Hierfür kommt grundsätzlich der Handlungsauftrag aus dem Gleichberechtigungsgebot (sog. Gleichstellungsauftrag) in Betracht (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG). Dieses berechtigt den Gesetzgeber, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen.³¹

²⁷ Vgl. Langenfeld, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 3 Abs. 2 Rn 91.

²⁸ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 134.

²⁹ Vgl. Langenfeld, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 3 Abs. 2 Rn 96, 105.

³⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 3 Rn 115ff; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Band I, 6. Aufl. 2012, GG Art. 21 Rn 90; Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 38 Rn 85.

³¹ BVerfGE 85, 191 (Nachtarbeitsverbot) Rn 53 juris; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. v. 05.11.93, 12/6000, S. 49.

Derselbe Maßstab ist auf Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB anzuwenden³², der zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten Maßnahmen zur Förderung für zulässig erklärt. Als Indizien für bestehende Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, können im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers grundsätzlich auch statistische Daten herangezogen werden.³³ Es erscheint daher vertretbar, den empirischen Befund zum Anteil an Frauen als Indiz für bestehende Nachteile im Sinne des Gleichstellungsauftrags zu werten.

Wahlgesetzliche Einschränkungen der oben genannten Verfassungsgüter müssen jedoch darüber hinaus verhältnismäßig, d. h. geeignet, erforderlich und angemessen sein.³⁴ Im Ergebnis hängt es daher maßgeblich von der Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter ab, ob eine gesetzliche Quotierungsregelung mit dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag gerechtfertigt werden kann.

(2) Prüfung der Verfassungsmäßigkeit

Im Zuge der Novellierung des Art. 3 Abs. 2 GG ist die Gemeinsame Verfassungskommission davon ausgegangen, dass eine Frauenförderung in Gestalt sog. starrer Quoten nicht gestattet ist.³⁵ Auch nach der heute ganz überwiegenden Literaturauffassung stellen gesetzlich angeordnete, verbindliche Quoten für die Kandidatenaufstellung, sei es in Gestalt einer starren Quote oder einer alternierenden Wahlliste, einen unverhältnismäßigen Eingriff in den organisatorischen Gestaltungsspielraum und die Programmfreiheit der Parteien sowie in die Wahlgleichheit bzw. Wahlfreiheit dar.³⁶ Verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt ist hingegen die Frage, ob sonstige gesetzliche Quoten, die z. B. Härtefall- oder Öffnungsklauseln vorsehen, eine Ungleichbehandlung zur Durchsetzung des Gleichstellungsauftrags rechtfertigen können.³⁷ Da die Verhältnismäßigkeit einer Anordnung von geschlechtsspezifischen Quoten für die Kandidatenaufstellung durch Gesetz grundsätzlich für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten wird,³⁸ erscheint auch die Zulässigkeit einer ge-

³² Vgl. Stöhr, in: Pfennig/Neumann, a.a.O., VvB Art. 10 Rn 31f.

³³ Krieger, in: S/H/H, a.a.O., GG Art. 3 Rn 70;
Nußberger, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 3 Rn 284, 289.

³⁴ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 3 Rn 119.

³⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. v. 05.11.93, 12/6000, S. 50.

³⁶ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gutachten vom 29.01.2008, WD 3 – 008/08, S. 15; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG 10. Aufl. 2017 § 27 Rn 14 und in: RuP 2013, 151; Ebsen, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, in: JZ 1989, 553, 556f; Zypries/Hoste, 90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland, Geschichte, Bilanz, Perspektive, in: NJW 2008, 3400, 3402f; *andere Ansicht*: Mayer, in: EuGRZ 2005, 17, 22; Laskowski, in: djbZ 2014, 93, 99ff; Lazar, in: RuP 2013, 150.

³⁷ Vgl. Krieger, in S/H/H, a.a.O., Art. 3 Rn 76f; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, 82. EL Jan. 2018 GG Art. 3 Abs. 2 Rn 90f.

³⁸ Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 21 Rn 353 Fn 219; Art. 38 Rn 108 Fn 4; Roth, in: Umbach/Clemens, Band II, 2002, GG Art. 38 Rn 79; Müller, in: Man-

setzlichen Quotenregelung, die als Soll-Vorschrift formuliert oder mit Öffnungsklauseln versehen ist, zweifelhaft. Dies zeigt die Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter:

(a) Parteifreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG)

Die Parteien wirken an der Willensbildung des Volkes mit, indem sie sich unter anderem durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen (vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 2 PartG³⁹). Diese Kernaufgabe wird durch ihre Betätigungsfreiheit verfassungsrechtlich (vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG) geschützt.⁴⁰ Die in Art. 21 GG niedergelegten Grundsätze sind auch für die Länder als unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht bindend.⁴¹

Nach überwiegender Literaturauffassung beeinflussen gesetzlich vorgegebene, zwingende Quotenvorgaben unverhältnismäßig das inhaltlich-programmatische Profil der Parteien und verletzen damit ihre verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit und Unabhängigkeit.⁴² Bei einer verbindlichen gesetzlichen Quotierung der Wahlvorschläge könnten die Parteien nicht mehr autonom entscheiden, mit welchen Kandidaten und Kandidatinnen sie an der Willensbildung des Volkes mitwirken wollen. Durch die gesetzliche Anordnung einer Quote könnten sich die Parteien gezwungen sehen, Kandidatinnen oder Kandidaten vorzuschlagen, die ihren Erfolg und ihre Glaubwürdigkeit nicht in dem von ihnen gewünschten Maß verkörpern. Zudem wären kleinere Parteien wegen geringerer personeller Ressourcen übermäßig belastet. Ferner wären solche Neugründungen erschwert, die programmatisch ein bestimmtes Geschlecht mehr anziehen als andere.⁴³ Der BayVerfGH sieht darin eine mögliche Beeinträchtigung der gleichen Wettbewerbschancen der Parteien und Wählergruppen und damit eine Verletzung der Neutralitätspflicht des Staates.⁴⁴

Aufgrund der verfassungsrechtlich vorgegebenen Stellung der Parteien sind auch flexibel gestaltete gesetzliche Quotenregelungen verfassungsrechtlich bedenklich. Parteien sind verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes

gold/Klein/Starck (M/K/S), 7. Aufl. 2018, Band 2, Art. 38 Rn 160 Fn 489 *u.a. mit Verweis auf* VerfGH Rheinland-Pfalz Beschl. v. 13.06.2014, VGH N 14/14; Jutzi, in: LKRZ 2012, 92, 95; Zypries/Holste, in: NJW 2008, 3400, 3402.

³⁹ Parteiengesetz v. 31.01.1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 18.07.2017 (BGBl. I S. 2730).

⁴⁰ Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 21 Rn 280 m.w.N.

⁴¹ *StRspr* BVerfGE, z. B. BVerfGE 60, 53 Rn 38 juris.

⁴² Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 21 Rn 353 Fn 219, Art. 38 Rn 108 Fn 4; *weitere Nachw. und a. A. bei Fn 32*.

⁴³ Jutzi, in: LKRZ 2012, 92, 96.

⁴⁴ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 135 a. E., Rn 143.

(vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG). Als solche stellen sie die Kandidaten für politische Ämter auf (§ 1 Abs. 2 PartG). Parteien gehören jedoch nicht zu den Staatsorganen. Die Garantie einer grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen wehrt wegen der verfassungsrechtlich vorgesehenen Tätigkeit der politischen Parteien jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit.⁴⁵ Zwar ist es gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bzw. Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB auch Aufgabe und Auftrag des Staates, die Gleichberechtigung der Frauen zu fördern. Zur Erfüllung dieser staatlichen Aufgabe darf sich der Gesetzgeber jedoch nicht der Parteien bedienen, indem er ihnen eine geschlechtsspezifische Quote vorschreibt. Dies würde der Freiheit und Unabhängigkeit der Parteien nach dem System des Grundgesetzes – wie dargestellt – widersprechen.

Zur verfassungsrechtlich vorgegebenen Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes gehört ferner die Aufstellung des Programms (§ 1 Abs. 3 PartG), die verfassungsrechtlich von der Programmfreiheit geschützt ist.⁴⁶ Hierzu zählt auch die negative Programmfreiheit, also die Freiheit, bestimmte Ziele nicht zum Programm einer Partei zu erheben. Diese Aufgabe können die Parteien nur erfüllen, wenn der Inhalt der Wahlprogramme vom Gesetzgeber nicht vorgegeben wird, sondern den Parteien überlassen bleibt. Die Verfassung lässt den Parteien einen großen Spielraum bei ihrer Entscheidung, welche Inhalte im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung Programminhalt sein können. Eine gesetzlich vorgeschriebene geschlechtsspezifische Quotenvorgabe wäre jedoch – mindestens teilweise – eine inhaltliche Vorgabe für ihr Programm: Parteien, die (zulässigerweise) vorwiegend die Interessen eines bestimmten Geschlechts vertreten wollen, würden hieran weitgehend gehindert. Solche Vorgaben würden dem Grundsatz eines offenen und von staatlicher Einflussnahme freien demokratischen Prozesses der Willensbildung des Volkes widerstreben. Daher sind wahlgesetzliche Quotenregelungen für die Kandidatenaufstellung auch im Hinblick auf die positive bzw. negative Programmfreiheit der Parteien abzulehnen.⁴⁷ Auch der BayVerfGH bestätigt in seiner aktuellen Entscheidung unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG diese Auffassung.⁴⁸ Das Gericht hat im Hinblick auf Art. 118 Abs. 2 S. 2 der Bayerischen Verfassung⁴⁹ ausgeführt, dass dem Gesetzgeber hinsichtlich des Förderauftrags zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Bei der Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts sprechen neben dem Grundsatz der Wahlgleichheit und dem

⁴⁵ BVerfG Beschluss v. 18.03.2003, 2 BvB 1/01 Rn 65 juris (Parteiverbotsverfahren NPD).

⁴⁶ Ipsen, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 21 Rn 32.

⁴⁷ Roth, in: Umbach/Clemens, a.a.O., GG Art. 38 Rn 79.

⁴⁸ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn. 137ff mit Verweis auf BVerfGE 85, 264, 284f = NJW 1992, 2545; BVerfGE 104, 14, 19 = NVwZ 2000, 70.

⁴⁹ Art. 118 II 2 BV: *“Der Staat fördert die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“*

grundsätzlichen Verbot geschlechtsspezifischer Differenzierung insbesondere die Programm-, Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien gegen verpflichtende paritätische Vorgaben.⁵⁰

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass eine parteiinterne Satzungsvorgabe für eine Quote einer gesetzlichen Quotenregelung jedenfalls vorzuziehen wäre (siehe unten zu Frage 3). Die Programmfreiheit der Parteien, die die Einführung einer freiwilligen Quotenregelung einschließt, steht einer staatlichen Vorgabe entgegen. Die Einführung einer Quotenregelung in einer Parteisatzung erfährt zudem ihre Legitimation durch die notwendige Abstimmung der Parteimitglieder über eine entsprechende Satzungsänderung. Bei einer gesetzlichen Quotenregelung findet eine solche Legitimation nicht statt. Vielmehr würde es sich um eine staatlich vorgegebene Strukturentscheidung hinsichtlich des demokratischen Prozesses handeln.⁵¹

(b) Wahlgrundsätze (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG)

Die Volksvertretungen in den Ländern müssen, ebenso wie der Deutsche Bundestag (vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG), aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG).

Diese Wahlrechtsgrundsätze sind wegen des Homogenitätsprinzips für das Land Berlin verbindlich, auch wenn die Regelung in Art. 39 Abs. 1 VvB für das Abgeordnetenhaus das Merkmal „frei“ nicht ausdrücklich erwähnt.⁵² Für die Bezirksverordnetenversammlung (vgl. Art. 70 Abs. 1 VvB) gelten die gleichen Wahlrechtsgrundsätze wie für das Abgeordnetenhaus.⁵³ Die BVVen sind zwar keine „Volksvertretungen“ im Sinne des Art. 2 VvB.⁵⁴ Ihre Mitglieder sind jedoch demokratisch gewählte Repräsentanten.⁵⁵

Die Kandidatenaufstellung ist der erste Schritt auf dem Weg zur Bestimmung der Mitglieder von Volksvertretungen und steht damit am Beginn des Wahlvorgangs als Ausgangspunkt der demokratischen Legitimation der staatlichen Organe. Sie bildet die Nahtstelle zwischen

⁵⁰ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Leitsatz 2 b), zur weiteren Begründung vgl. Rn 134ff.

⁵¹ So auch BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 141, wonach das innerparteiliche Demokratiegebot einer gesetzlichen Quotenregelung entgegensteht; vgl. auch Ebsen, in: JZ 1989, 553, 557.

⁵² Driehaus, in: Driehaus, a.a.O., VvB Art. 39 Rn 1, 12; vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 28 Rn 10.

⁵³ Michaelis-Merzbach, in: Driehaus, a.a.O., VvB Art. 70 Rn 1.

⁵⁴ Vgl. OVG Bln 22.02.1996, Az 8 S 37.96 Rn 20 juris; BVerfGE 83, 60 = NJW 1991, 159, 161.

⁵⁵ VerfGH Berlin 19.10.1992, 24/92 Rn 60 juris.

den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht.⁵⁶ Folglich ist auch das Wahlvorschlagsrecht von den Wahlgrundsätzen der freien und gleichen Wahl erfasst.⁵⁷

Da das Volk seine Staatsgewalt im Wesentlichen durch Wahlen ausübt (vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 S. 2 VvB), kommt dem Wahlrecht fundamentale Bedeutung zu. Die Wahlgrundsätze der freien und gleichen Wahl sind dabei kennzeichnend für die Demokratie des Grundgesetzes. Abweichungen bedürfen besonderer Rechtfertigung.⁵⁸ Da der Grundsatz der Wahlgleichheit einen streng formalen Charakter hat, steht dem Gesetzgeber nur ein sehr eng bemessener Spielraum zu. Differenzierungen im Wahlrecht bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines „besonderen, sachlich legitimierten“, nach älteren Entscheidungen des BVerfG sogar eines „zwingenden“ Grundes. Der Grund muss durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, welches der Wahlgleichheit die Waage halten kann.⁵⁹

Durch eine verbindliche Vorgabe für die Quotierung von Wahlvorschlagslisten oder Wahlkreisvorschlägen wäre die passive Wahlgleichheit berührt, weil bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung nicht mehr jedes Parteimitglied für einen Wahlkreis bzw. für einen Listenplatz kandidieren und demnach gewählt könnte. Durch eine geschlechtsspezifische Vorgabe wäre damit die Chancengleichheit der Wahlbewerber im Wettbewerb um die Wählerstimmen beeinträchtigt.⁶⁰

Es ist darüber hinaus zweifelhaft, ob eine gesetzliche Quotenregelung zur Förderung der Gleichstellung von Frauen – wenn sie sich jedenfalls auf die Quotierung der Wahllisten beschränkt – überhaupt geeignet ist.

In Berlin werden derzeit von mindestens 130 Abgeordneten insgesamt 78 Abgeordnete über Wahlkreisvorschläge gewählt (§§ 7 Abs. 2, 16 LWahlG⁶¹). Die in den Wahlkreisen direkt errungenen Mandate werden von den Listenplätzen abgezogen (§ 17 Abs. 4 LWahlG). In der Literatur wird angeführt, dass eine Frauenquote, die sich allein auf Kandidatenlistenplätze und nicht auch auf die Direktmandate erstreckt, gerade bei denjenigen Parteien wirkungslos sei, die in ihren Wahlkreisen mehr Direktmandate erhalten.⁶² Wegen der Anrechnung der

⁵⁶ BVerfGE 89, 243 = BeckRS 9998, 166541.

⁵⁷ Z. B. BVerfGE 41, 399 Rn 45 juris.

⁵⁸ Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 21 Rn 350f.

⁵⁹ BVerfG 26.02.2014, 2 BvE 2/13 (3%-Klausel) Rn 53, 55 juris *m.w.N.* BVerfGE; Müller, in: M/K/S, a.a.O., GG Art. 38 Rn 148.

⁶⁰ So im Ergebnis auch BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 132; Ebsen, in: JZ 1989, 553, 555.

⁶¹ Landeswahlgesetz v. 25.09.1987 (GVBl. 1987, 2370), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 07.07.2016 (GVBl. S. 430. 432).

⁶² Vgl. Zypries/Hoste, in: NJW 2008, 3400, 3402.

Direktmandate auf die Listenplätze der Bezirks- bzw. Landeslisten könnten Quotenregelungen für Listen insoweit ins Leere laufen, wenn nicht zugleich eine Quotenregelung für die Wahlkreismandate getroffen wird.

Da in den Wahlkreisen nach dem derzeit geltenden Recht jeweils nur eine Person auf einem Wahlkreisvorschlag benannt (vgl. § 10 Abs. 4 S. 1 LWahlG) und nur eine Person nach dem Grundsatz der relativen Mehrheit gewählt wird (vgl. §§ 15 S. 1, 16 LWahlG), d.h. Einzelkandidaturen vorgesehen sind, erscheint die Aufstellung von zwei Kandidaten pro Wahlkreis – jeweils ein Mann und eine Frau – allerdings nicht ohne erhebliche praktische Konsequenzen umsetzbar. Denn bei derzeit 78 Wahlkreisen (§ 9 Abs. 1 LWahlG) würde allein schon die hieraus resultierende Verdoppelung der Anzahl der direkt gewählten Kandidaten (vgl. 7 Abs. 2 LWahlG) auf 156 Abgeordnete bereits deutlich die verfassungsrechtlich festgelegte Mindestzahl von insgesamt 130 Abgeordneten (vgl. Art. 38 VvB) überschreiten. Neben der Abschaffung des Prinzips der Einzelkandidaturen dürfte daher eine erhebliche Verringerung oder sogar Halbierung der Anzahl der Wahlkreise erforderlich sein, um einer zu starken Vergrößerung des Parlaments entgegenzusteuern.

Wenn gesetzliche Vorgaben für Wahlvorschläge als starre Zulassungsvoraussetzungen zur Wahl formuliert würden, wären sie nach überwiegender Literaturauffassung im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit unverhältnismäßig.⁶³ Wenn hingegen Wahllisten trotz nicht eingehaltener Vorgaben zugelassen werden können⁶⁴ bzw. bei Wahlkreisvorschlägen männliche Kandidaten trotz Nichteinhaltung der Quote wählbar bleiben, wäre der Eingriff möglicherweise weniger einschneidend, dafür jedoch auch umso weniger geeignet, die Gleichstellung zu fördern. Die Minderheit in der Literatur, die von der Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Quoten- bzw. Paritéregelung ausgeht, sieht daher zugleich sog. Öffnungs- bzw. Ausnahmeklauseln im Rahmen der Verhältnismäßigkeit für geboten an.⁶⁵

Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit dürften jedoch auch Ausnahmeregelungen letztlich nicht ausräumen können.

Durch den Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Staatsziel soll – wie bereits dargestellt – die Gleichheit der Ausgangschancen von Frauen und Männern und nicht eine Ergebnisgleichheit gefördert werden.⁶⁶ Deshalb werden Quoten als unzulässig angesehen,

⁶³ Z. B. Hahlen, in: Schreiber, a.a.O., BWahlG § 27 Rn 14 a. E.; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gutachten vom 16.12.2014, WD 3 – 3000 – 287/14, S. 14.

⁶⁴ Vgl. z. B. § 9 Abs. 6 Kommunalwahlgesetz (KomWG) Baden-Württemberg, a.a.O.

⁶⁵ Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 62, abrufbar unter: <https://www.gruene-thl.de>.

⁶⁶ Z. B. Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 3 Rn 112.

die erkennbar dem Ziel paritätischer Repräsentanz dienen.⁶⁷ Zudem werden solchen Ausnahmeregelungen im Wahlvorschlagsrecht, die z. B. an die Größe der Partei oder an die Anzahl der Kandidaten anknüpfen, kaum nennenswerte Effekte zugesprochen.⁶⁸ Darüber hinaus könnten Ausnahmeregelungen lediglich im Verhältnis zu individuellen Beeinträchtigungen der Rechte einzelner Kandidaten und Parteien wirken, nicht jedoch zum Ausgleich der Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze und der Parteifreiheit als demokratische Verfassungsprinzipien beitragen. Deshalb sind bei politischen Wahlen andere Maßstäbe an die Rechtfertigung gesetzlicher Quotenregelungen anzulegen als z. B. bei Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft, wo derartige Quoten teilweise existieren. Denn in diesen Bereichen sind andere Verfassungsgüter berührt.

Darüber hinaus würden gesetzliche Quotenregelungen auch in die aktive Wahlfreiheit eingreifen.⁶⁹ Die Wahlfreiheit umfasst auch das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien bzw. Wählergruppen und der wahlberechtigten Bürger.⁷⁰ Durch eine gesetzliche Quotenvorgabe für Landeslisten oder Bezirkslisten als Zulassungsvoraussetzung zur Wahl könnten die Parteien (vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 LWahlG) nicht mehr frei entscheiden, welche Person sie auf welchem Listenplatz aufstellen. Ebenso wären gesetzliche Quotenvorgaben für Wahlkreisvorschläge ein Eingriff in die Wahlvorschlagsfreiheit der Aufstellungsberechtigten (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 LWahlG), da Kandidaten in bestimmten Fällen allein aufgrund ihres Geschlechts nicht mehr vorgeschlagen werden könnten.⁷¹

Ferner wird angeführt, dass eine gesetzliche Geschlechterquote einen wichtigen Teil der Wahlentscheidung dem demokratischen Prozess entzöge und damit den Kerngehalt jeder Wahl beeinträchtigen würde.⁷² Gebundene Wahllisten schränken schon jetzt diese Wahlfreiheit ein.⁷³ Eine staatlich erzwungene Verteilung der Listenplätze nach Geschlecht würde noch weiter in die Entscheidungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler eingreifen.

Ein weiterer Aspekt der Wahlfreiheit ist das Verbot staatlicher Beeinflussung der Wahlentscheidung.⁷⁴ In einem vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz entschiedenen Fall hat das Gericht aus dem Abdruck des Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG und der tatsächlichen Frauenanteile auf amtlichen Stimmzetteln einen Appell an die Wähler entnommen, bevorzugt denjenigen Kandidaten die Stimme zu geben, welche unterrepräsentiert erscheinen. Die dem zu-

⁶⁷ Nußberger, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 3 Rn 288.

⁶⁸ Jutzi, in: LKRZ 2012, 92, 96f.

⁶⁹ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 132 (Paritätische Vorgaben widersprechen der verfassungsrechtlich verbürgten aktiven und passiven Wahlgleichheit).

⁷⁰ Kluth, in: S/H/H, a.a.O., GG Art. 38 Rn 24.

⁷¹ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn 101.

⁷² Zypries/Holste, in: NJW 2008, 3400, 3402; ähnlich Ebsen, in: JZ 1989, 553, 557.

⁷³ Vgl. BVerfG Beschl. v. 15.02.1978, 2 BvR 134/76 Rn 65 juris.

⁷⁴ Vgl. BVerfG 02.03.1977, 2 BvE 1/76 = NJW 1977, 751.

grundlegenden gesetzlichen Vorgaben waren nach der Entscheidung des Gerichts wegen unzulässiger staatlicher Einwirkung verfassungswidrig.⁷⁵

Gesetzliche Quotenvorgaben für Wahlvorschläge liegen zwar zeitlich vor der eigentlichen Wahlhandlung, wirken jedoch andererseits intensiver, da sie im Ergebnis zur Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten bei der Wahlentscheidung führen. Zudem könnten entsprechende gesetzliche Vorgaben nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung nicht nur die Förderung von Frauen, sondern auch die Bevorzugung bestimmter Parteien aufgrund ihres programmatischen Profils bewirken.⁷⁶ Der BayVerfGH sieht neben dem Grundsatz der Freiheit der Wahl, den Grundsätzen der Chancengleichheit und den der Wahl(vorschlags)freiheit auch das Neutralitätsgebot des Staates betroffen, das dem Staat untersagt, bestimmte Parteien, Wählergruppen oder Kandidaten zu unterstützen.⁷⁷ Auch wenn gesetzliche Vorgaben nicht zwingend ausgestaltet sind, könnten sie eine vom Staat ausgehende unerwünschte lenkende Wirkung auf die Parteien und die Wahlberechtigten entfalten.

Es ist zudem zweifelhaft, ob gesetzliche Quotenregelungen zwingend erforderlich sind, da mit einer Änderung des Wahlsystems bzw. des Wahlmodus sowie durch Regelungen in den Parteisatzungen andere Mittel zur Verfügung stehen, die weniger einschneidend und verfassungsrechtlich weniger bedenklich sind.⁷⁸ Solche Möglichkeiten der personenbezogenen Einflussnahme werden exemplarisch unten bei Frage 3 dargestellt.

(c) Gesamtabwägung

Der Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 VvB soll es dem Gesetzgeber ermöglichen, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen zu kompensieren. Durch gesetzliche Quotenregelungen im Bereich staatlicher Wahlen werden jedoch – wie soeben dargestellt – die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit, mithin demokratische Grundprinzipien der Verfassung, verletzt. Insgesamt wird daher in der Abwägung deutlich, dass der staatliche Auftrag zur Förderung der Gleichberechtigung die erhebliche Beeinträchtigung der durch eine gesetzliche Quotenregelung berührten Verfassungsgüter nicht rechtfertigen kann. Der Auftrag des Staates zur

⁷⁵ Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, 13.06.2014, VGHN 14/14.

⁷⁶ Laubinger, Frauenförderung und Freiheit der Wahl bei Kommunalwahlen, rheinland-pfälzisches Kommunalwahlrecht auf Abwegen, in: NVwZ 2014, 121, 125; Vgl. dazu auch BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn. 143.

⁷⁷ BayVerfGH 26.03.2018, a.a.O., Rn. 135.

⁷⁸ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, a.a.O., S. 11; Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10.02.2012, Enquete 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des rheinland-pfälzischen Landtages, S. 7, abrufbar unter: <https://www.opal.rlp.de>.

Förderung der Gleichberechtigung muss daher im Ergebnis bei der Kandidatenaufstellung hinter seine Zurückhaltungspflicht bei der Willensbildung des Volkes zurücktreten.

Eine im Wahlgesetz angeordnete Quotierung von Wahlvorschlägen kann daher nach der hier vertretenen Auffassung nicht ohne eine Änderung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Grundgesetz und in der Verfassung von Berlin eingeführt werden.

In diesem Zusammenhang ist – worauf auch der BayVerfGH hinweist – anzumerken, dass auch in Frankreich vor Inkrafttreten des Parité-Gesetzes die dortige Verfassung geändert worden ist. In den Verfassungstext wurden Bestimmungen aufgenommen, wonach zum einen das Gesetz den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und Wahlämtern fördert und zum anderen auch die politischen Parteien und Gruppierungen unter gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Verwirklichung dieses Grundsatzes beitragen sollen.⁷⁹ Im Grundgesetz müssten Art. 28 GG (Wahlrecht der Volksvertretungen der Länder) und zugleich Art. 21 GG (Parteien) als denkbare Ansatzpunkte für Verfassungsänderungen in den Blick genommen werden. Allerdings ist umstritten, ob solche Maßnahmen Gefahr laufen, gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 20 GG zu verstoßen.⁸⁰

c) Ergebnis zu Frage 2

Inwieweit gesetzliche Quotenregelungen zur Festlegung des Frauenanteils bei der Aufstellung von Kandidaten zu Parlamentswahlen auf Landesebene verfassungsrechtlich zulässig sind, hängt von der Abwägung der hier kollidierenden Verfassungsgüter ab.

Das BVerfG hat sich hierzu bislang nicht geäußert. Allerdings hat sich der BayVerfGH mit der Frage befasst, ob der bayerische Gesetzgeber zum Erlass solcher gesetzlicher Quoten berechtigt oder sogar verpflichtet ist. Er kommt zu dem Ergebnis, dass bei der Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts neben dem Grundsatz der Wahlgleichheit und dem grundsätzlichen Verbot geschlechtsspezifischer Differenzierung insbesondere die Programm-,

⁷⁹ Vgl. Art. 1 und 4 der Verfassung der Französischen Republik, *abrufbar unter*: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf; *deutsche Übersetzung*: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/allemand/constitution_allemand.pdf.

⁸⁰ *So etwa* Jutzi, in: LKRZ 2012, 92, 93; Nieding, Politische Wahlen und Frauenquote, Eine Betrachtung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen Förderungsmaßnahmen in der Politik, in: NVwZ 1994, 1171, 1176; *anders*: BT Wissenschaftliche Dienste v. 29.01.2008, WD 3 – 008/08, S. 7 und v. 16.12.2014, WD 3 – 3000 – 287/14, S. 4.

Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien gegen verpflichtende paritätische Vorgaben sprechen.

Auch nach der hier vertretenen Auffassung sind starre wahlgesetzliche Quotenregelungen wegen Verstoßes gegen die Parteifreiheit und die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze der gleichen und freien Wahl als unverhältnismäßig und verfassungswidrig anzusehen.

Sofern gesetzliche Quotenregelungen lediglich auf Chancengleichheit gerichtet und flexibel formuliert sind (z. B. als nicht verbindliche Soll-Vorschriften, keine zwingende Zulassungsvoraussetzung für Wahlvorschläge, ggf. mit Öffnungsklauseln), könnte dies zwar im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die demokratischen Verfassungsprinzipien der Parteifreiheit und der Wahlgrundsätze der freien und gleichen Wahl lassen sich aber auch hier die verfassungsrechtlichen Bedenken wegen der lenkenden Funktion solcher staatlichen Normen nicht vollständig ausräumen.

Da die Grundsätze für die Abgeordnetenhauswahlen (mit Ausnahme der für die Wahlkreise geltenden Regeln) auch auf die BVV-Wahlen Anwendung finden (vgl. Art. 70 Abs. 1 VvB), gilt dieses Ergebnis sinngemäß auch für sie.

3. *Welche Quotierungsarten von Wahllisten bzw. Direktkandidaturen eignen sich, unter Berücksichtigung der verschiedenen Wahlsysteme (Verhältniswahlrechte, Mehrheitswahlrecht) für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und zur Bezirksverordnetenversammlung (vgl. §§ 7, 22 Landeswahlgesetz), um die Unterrepräsentanz von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen abzubauen und so das Ziel der verfassungsrechtlich gebotenen gleichberechtigten politischen Teilhabe von Frauen zu erreichen?*

Wie oben zu Frage 2 dargelegt, dürfte nach geltender Rechtslage eine gesetzlich angeordnete Quotierungsregelung für Wahllisten und Wahlkreisvorschläge ohne Änderung des Grundgesetzes gegen die Verfassung verstoßen. Der Landesgesetzgeber hat jedoch auch unterhalb der Schwelle der Verfassungsänderung verschiedene Möglichkeiten zu legislativen Maßnahmen auf der Ebene des Landeswahlrechts,⁸¹ die zur Stärkung der politischen Teilhabe von Frauen beitragen können. Im Unterschied zu den oben untersuchten Quotenregelungen sind diese im Folgenden beschriebenen Mittel aber nicht von vorn herein geschlechtsbezogen.

⁸¹ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., GG Art. 38 Rn 28, Art. 70 Rn 21.

a) Änderungen des Wahlsystems und des Wahlmodus

Da Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nur die Grundsätze der Wahl enthalten, ist die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts dem Gesetzgeber überlassen. Dabei hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, in dem er mit der Auswahl des Wahlsystems und dessen Durchführung vielfältige Entscheidungen von großer Tragweite treffen kann.⁸² Durch Änderungen im Wahlsystem oder im Wahlmodus, die den Einfluss der Wählerinnen und Wähler stärker auf die Personenauswahl lenken, könnten zugleich die Chancen von Frauen verbessert werden. Einzelne Änderungen sollten jedoch in das bestehende Gesamtsystem des Berliner Wahlrechts sinnvoll und ausgewogen eingebettet werden. Die möglichen Auswirkungen einzelner Änderungsvorschläge können im Rahmen dieses Gutachtens nicht in Gänze untersucht werden. Vorbehaltlich dessen werden nachfolgend einige Vorschläge aus der Literatur vorgestellt.

(1) Änderung des Systems der Wahlkreise

Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin darf jeder Wahlkreisvorschlag nur eine Person benennen (§ 10 Abs. 4 S. 1 LWahlG). Es ist in jedem Wahlkreis die Person gewählt, die dort die relative Mehrheit erhalten hat (§§ 15 S. 1, 16 S. 1 LWahlG). In der Literatur wird nun unter anderem vorgeschlagen, nach dem Vorbild des Hamburgischen Bürgerschaftswahlrechts von sog. Einer-Wahlkreisen zu Mehrmandatswahlkreisen zu wechseln.⁸³ In Hamburg benennt jede Partei mehrere Personen (unabhängig welchen Geschlechts) auf einem Wahlkreisvorschlag (sog. Wahlkreisliste). Der Wähler hat bis zu fünf Stimmen, die er entweder einer Person einer Wahlkreisliste geben kann oder die er auf mehrere Personen der gleichen oder mehrerer Listen verteilen kann.⁸⁴ Ein solches Verfahren erhöht die Chance, dass in einem Wahlkreis mehr Frauen direkt kandidieren und schließlich auch eine Frau gewählt wird.⁸⁵

(2) Variable Wahllisten und Stimmenabgabe

Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin werden nach der geltenden Rechtslage mindestens 52 Abgeordnete aus Listen gewählt (vgl. § 7 Abs. 2 LWahlG). Wie auch auf Bundesebene sind die Landes- und Bezirkslisten der Parteien „gebunden“; sie unterliegen einer starren Reihenfolge (vgl. §§ 10 Abs. 5, 17 Abs. 4 LWahlG). Auch die Bezirkswahl-

⁸² Vgl. BVerfGE 59, 119 Rn 23 juris.

⁸³ Vgl. § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (BüWG) v. 22.07.1986 (HmbGVBl. 1986, 223), zuletzt geändert durch Gesetz v. 14.05.2018 (HmbGVBl. S. 119).

⁸⁴ Siehe dazu: www.hamburg.de/buergerschaftswahl/.

⁸⁵ Vgl. Zypries/Holste, in: NJW 2008, 3400, 3403.

vorschläge zu den BVVen weisen stets eine bestimmte Reihenfolge auf (vgl. § 23 Abs. 3 LWahlG), die bei der Wahlentscheidung nicht veränderlich ist.

Ein Vorschlag aus der Literatur geht dahin, starre bzw. gebundene Listen durch sog. variable bzw. offene Listen zu ersetzen.⁸⁶ Regelungen zu offenen Listen existieren z.B. in Bayern und in Hamburg sowie in mehreren Kommunalwahlgesetzen. Nach einer Entscheidung des BVerfG zum Kommunalwahlrecht in Niedersachsen ist eine Verhältniswahl mit lose gebundenen Listen verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden.⁸⁷ Mit variablen Listen könnten die Wählerinnen und Wähler die Erfolgsaussichten der Kandidatinnen und Kandidaten beeinflussen, indem sie die Reihenfolge der Listenplätze, die durch eine partei-intern beschlossene Aufstellung vorgegeben ist, bei der Abgabe der Zweitstimme verändern. Auch wenn das System keine Gewähr für die Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen bietet, stärkt es jedenfalls den Wählereinfluss und eröffnet zumindest die Möglichkeit, die Chancen von Frauen zu verbessern, auf die oberen Listenplätze gewählt zu werden.

Neben einer veränderlichen Reihenfolge der Listenplätze könnte durch entsprechende Veränderungen im Landesrecht⁸⁸ das Kumulieren (Anhäufen von Stimmen auf eine Bewerberin oder einen Bewerber) und Panaschieren (Verteilen von Stimmen auf Bewerber bzw. Bewerberinnen verschiedener Listen) der Stimmen eingeführt werden.⁸⁹ In einigen Kommunalwahlgesetzen der Länder werden flexible Listen mit einer unterschiedlich erhöhten Stimmenanzahl kombiniert.⁹⁰ Bei beiden Varianten hat die wahlberechtigte Person mehrere Stimmen, die sie entweder einem Kandidaten bzw. einer Kandidatin geben oder auf mehrere Bewerber einer Liste oder verschiedener Listen verteilen kann. Dies würde den personellen Bezug der Wahlberechtigten zu den einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten auf den Listen stärken. Zugleich könnten die Chancen von Frauen erhöht werden, von der Liste gewählt zu werden.

Das Instrument flexibler Listen in Kombination mit einem näher auszugestaltenden Mehrstimmenwahlrecht ist grundsätzlich auch auf die Wahlen zu den BVVen übertragbar und

⁸⁶ Vgl. z. B. Zypries/Holste, in: NJW 2008, S. 3400, 3403; vgl. auch Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 v. 05.11.1993, S. 99f.

⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.02.1961, 2 BvR 63/61 = BeckRS 1961, 00394.

⁸⁸ Nierhaus/Engels, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 28 Rn 19; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 28 Rn 11.

⁸⁹ Z. B. § 30 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG) v. 28.02.2014 (Nds. GVBl. 2014, 15), zuletzt geänd. d. Gesetz 17.09.2015 (Nds. GVBl. S. 186); § 3 HambG BüWG (a.a.O.); Art. 34 BayGLKrWG, v. 07.11.2006 (GVBl. S. 834), zuletzt geänd. d. Gesetz v. 22.03. 2018 (GVBl. S. 145).

⁹⁰ *Nachweise z. B. bei:* Holste, Berlin – Hauptstadt der Parteien? Plädoyer für ein freundliches Bezirkswahlrecht, in: LKV 2007, 69ff.

könnte nach einer Literaturlauffassung insbesondere in dem Verfassungsgebot der bürgernahe und demokratischen Verwaltung (vgl. Art. 66 Abs. 1 VvB) eine Stütze finden.⁹¹

b) Neue Regelungen in den Parteisatzungen

Schließlich bilden freiwillige Quotenregelungen, die sich Parteien in ihren Satzungen auferlegen können, einen weiteren denkbaren und in der Praxis anzutreffenden Ansatz. Diese Satzungs vorgaben können sich auf die innerparteiliche Wahl von Parteiorganen oder auf die Aufstellung der Wahllisten beziehen. Nach der überwiegenden Literaturansicht werden solche satzungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich für zulässig erachtet.⁹² Erfahrungen in der Vergangenheit hätten zudem gezeigt, dass die freiwillige Quote in Parteiensatzungen durchaus einen maßgeblichen Einfluss auf die Repräsentanz der Geschlechter in den Parlamenten hatte.⁹³ Bei der Ausgestaltung ihrer inneren Ordnung haben die Parteien organisatorischen Spielraum, der jedoch demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG).⁹⁴ Das BVerfG hat hierzu ausgeführt, dass die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems gemäß der Bedeutung der innerparteilichen Demokratie den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG entsprechen müsse. Dies schließt allerdings nach verbreiteter Auffassung – so das BVerfG – Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern nicht grundsätzlich aus.⁹⁵ Auch Quotenregelungen für die Kandidatenaufstellung sind nach überwiegender Literaturlauffassung angesichts der Programmfreiheit der Parteien, die sie mit einem entsprechenden Kandidatenangebot verwirklichen sollen, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich zulässig.⁹⁶

c) Ergebnis zu Frage 3

Auch ohne Verfassungsänderung kann der Landesgesetzgeber Regelungen im Landeswahlrecht treffen, die zur Stärkung der politischen Teilhabe von Frauen beitragen können. Durch die Schaffung von Mehrmandatswahlkreisen könnten beispielsweise die Chancen von Frauen erhöht werden, zur Direktkandidatur aufgestellt zu werden. Ferner ist die Einführung offener Wahllisten denkbar. Dadurch könnten die Wahlberechtigten auch Frauen auf obere

⁹¹ Holste, in: LKV 2007, 69.

⁹² Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., GG Art. 38 Rn 108 *m.w.N.*

⁹³ Vgl. Zypries/Holste, in: NJW 2008, 3400, 3402.

⁹⁴ Ipsen, in: Sachs, a.a.O., GG Art. 21 Rn 61.

⁹⁵ BVerfG, Beschl. v. 01.04.2015, 2 BvR 3058/14 = BeckRS 2015, 50923.

⁹⁶ Sacksofsky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 6 Rn 103; Kunig, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., GG Art. 21 Rn 58, Art. 38 Rn 62; Schreiber, a.a.O., BWahlG § 27 Rn 15; Müller, in: M/K/S, a.a.O., Art. 21 Rn 151 *m.w.N.*, Art. 38 Rn 160; vgl. Grzeszick/Rauber, in: S/H/H, a.a.O., Art. 21 Rn 103 *mit m.w.N. zu a. A.*

Listenplätze wählen. In Kombination mit einer Erhöhung der Stimmenanzahl (ggf. mit Stimmenhäufung und Stimmenverteilung) könnte zugleich der personelle Bezug der Wahlberechtigten zu den Gewählten gestärkt werden. Dieser Ansatz könnte auch auf die Wahlen zu den BVVen übertragen werden.

Damit die Anzahl ungültiger Stimmen durch einen komplexen Wahlmodus nicht zu sehr steigt und keine nachteiligen Verteilungseffekte eintreten, dürfte es aber maßgeblich darauf ankommen, dass die einzelnen Instrumente sinnvoll kombiniert und in ausgewogener Ausprägung in das bestehende Wahlsystem eingearbeitet werden.

Schließlich bilden freiwillige Quotenregelungen, die sich Parteien in ihrer Satzung auferlegen können, sei es für die internen Wahlen der Parteiorgane oder für die Listenaufstellung, einen weiteren Ansatz. Nach Auffassung des BVerfG sind auch bei der Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems die Wahlrechtsgrundsätze zu beachten, was jedoch Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern nicht ausschließt. Dies dürfte auch auf die parteiinterne Kandidatenaufstellung übertragbar sein. Während die verfassungsrechtlich gewährte Programmfreiheit der Parteien eine gesetzliche Vorgabe – wie oben zu Frage 2 dargelegt – nicht zulässt, wird sie von einer freiwilligen Satzungsregelung nicht tangiert.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zu Frage 1: *Entspricht der Anteil von ca. 30 % Frauen in den Parlamenten den verfassungsrechtlich verankerten Demokratie- und Gleichberechtigungsgeboten?*

Der derzeitige Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin begründet weder einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot noch einen Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgebot.

Aus Letzterem ergibt sich auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, den Anteil der Kandidatinnen für das Parlament gesetzlich zu bestimmen. Der Verfassungsauftrag zur Förderung der Gleichberechtigung unterliegt der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Spielraum hat. Ziel des Auftrags ist es nicht, Ergebnisgleichheit zu gewährleisten, sondern Chancengleichheit zu erreichen.

Dem Parlament fehlt es infolge des derzeit bei ca. 30 % liegenden Frauenanteils auch nicht an demokratischer Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 2 VvB. Das Demokratiekonzept der Volkssouveränität hat nicht zum Inhalt, dass sich die Entscheidungen der Staatsgewalten von den jeweils „Betroffenen“ her zu legitimieren haben. Folglich muss das Abgeordnetenhaus als Volksvertretung zwar den Willen des (ganzen) Volkes repräsentieren, nicht hingegen das Volk in seiner sozialen oder geschlechtermäßigen Zusammensetzung spiegeln. Eine Wiedergabe der Zusammensetzung der Gesellschaft wäre im Übrigen auch angesichts der über die Geschlechter hinausgehenden Vielfalt praktisch kaum umsetzbar.

Diese Auffassung wird durch eine aktuelle Entscheidung des BayVerfGH bestätigt. Der Verfassungsgerichtshof hat für die (mit Berlin vergleichbare) Bayerische Verfassungslage festgestellt, dass die dort bestehenden gesetzlichen Regelungen im Wahlvorschlagsrecht die Rechte der Kandidatinnen und Wählerinnen nicht verletzen und sich aus dem Verfassungsauftrag zur Durchsetzung der Gleichberechtigung keine Pflicht zur paritätischen Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien und Wählergruppen ergibt.

Zu Frage 2: Wie kann das verfassungsrechtliche Gleichstellungsfördergebot aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung von Berlin im Hinblick auf die gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen rechtlich geregelt werden?

Gesetzlich vorgeschriebene, starre Quotenregelungen für Wahlvorschläge sind nach der hier vertretenen Ansicht wegen der Verletzung der Parteifreiheit und der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze der gleichen und freien Wahl mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und daher verfassungswidrig. Der Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG kann solche Eingriffe in die genannten demokratischen Verfassungsprinzipien nicht rechtfertigen. Auch nach Auffassung des BayVerfGH sprechen bei der Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts neben dem Grundsatz der Wahlgleichheit und dem grundsätzlichen Verbot geschlechtsspezifischer Differenzierung insbesondere die Programm-, Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien gegen verpflichtende paritätische Vorgaben. Gesetzlich vorgeschriebene Quoten für die Kandidatenaufstellung stellen einen unverhältnismäßigen staatlichen Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten organisatorischen Gestaltungsspielraum der Parteien und damit in die Parteifreiheit dar. So könnten Parteien bei einer gesetzlichen Quotenvorgabe nicht mehr frei entscheiden, mit welchen Kandidaten und Kandidatinnen sie an der Wil-

lensbildung des Volkes mitwirken wollen. Dies ist auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Programmfreiheit der Parteien abzulehnen.

Durch eine gesetzliche Vorgabe für die Quotierung von Wahlvorschlagslisten sowie durch verbindliche Quotenvorgaben für Wahlkreisvorschläge wäre zudem die passive Wahlgleichheit verletzt, weil nicht mehr jede Person gleichermaßen zur Kandidatur aufgestellt werden könnte. Zugleich läge hierin ein unverhältnismäßiger Eingriff in die aktive Wahlfreiheit der Wahlvorschlagsberechtigten sowie der wahlberechtigten Bevölkerung. Auch flexibel ausgestaltete gesetzliche Quotenregelungen – z. B. als Soll-Vorschriften formuliert oder mit Öffnungsklauseln versehen – hätten eine ähnlich lenkende Wirkung, die der Gleichstellungsauftrag kaum rechtfertigen kann.

Eine im Wahlgesetz angeordnete Quotierung von Wahlvorschlägen kann daher nach der hier vertretenen Auffassung nicht ohne eine Änderung der verfassungsrechtlichen Vorgaben eingeführt werden. Im Grundgesetz müssten Art. 28 GG (Wahlrecht der Volksvertretungen der Länder) und zugleich Art. 21 GG (Parteien) als denkbare Ansatzpunkte für Verfassungsänderungen in den Blick genommen werden.

Zu Frage 3: Welche Quotierungsarten von Wahllisten bzw. Direktkandidaturen eignen sich unter Berücksichtigung der verschiedenen Wahlsysteme (Verhältniswahlrecht, Mehrheitswahlrecht) für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und zur Bezirksverordnetenversammlung (vgl. §§ 7, 22 LWG), um die Unterrepräsentanz von Frauen im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen abzubauen und so das Ziel der verfassungsrechtlich gebotenen gleichberechtigten politischen Teilhabe von Frauen zu erreichen?

Der Landesgesetzgeber kann – unterhalb der Schwelle der Verfassungsänderung – verschiedene, nicht geschlechtsbezogene Regelungen im Landeswahlrecht treffen, die zur Stärkung der politischen Teilhabe von Frauen beitragen können.

So könnte z. B. nach dem Vorbild des Hamburgischen Bürgerschaftswahlrechts ein Wechsel von sog. Einer-Wahlkreisen zu sog. Mehrmandatswahlkreisen, bei denen mehrere Personen (unabhängig vom Geschlecht) auf dem Wahlkreisvorschlag einer Partei benannt werden, die Chance erhöhen, dass mehr Frauen direkt kandidieren und schließlich in einem Wahlkreis auch eine Frau gewählt wird.

In Bezug auf die Landes- und Bezirkslisten der Parteien ist die Einführung offener Wahllisten denkbar. Dadurch könnten die Wahlberechtigten mehr Frauen auf die vorderen Listenplätze wählen.

In Kombination mit einer Erhöhung der Stimmenanzahl (ggf. mit den Instrumenten der Stimmenhäufung und Stimmenverteilung) bei den Wahllisten könnte zugleich der personelle Bezug der Wahlberechtigten zu den Gewählten gestärkt werden. Der letztgenannte Ansatz könnte auch auf die Wahlen zu den BVVen übertragen werden.

Damit die Anzahl ungültiger Stimmen durch einen komplexen Wahlmodus nicht zu sehr steigt und auch sonst keine nachteiligen Effekte eintreten, dürfte es jedoch maßgeblich darauf ankommen, dass die einzelnen Instrumente sinnvoll kombiniert und in das bestehende Berliner Wahlsystem eingearbeitet werden.

Außerdem bilden freiwillige Quotenregelungen, die sich die Parteien in ihren Satzungen auferlegen können, einen weiteren möglichen Ansatz zur Erhöhung des Frauenanteils bei der Besetzung politischer Positionen.

* * *