



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

55116 Mainz, den 24. Oktober 2012

Aktenzeichen WD 3-1/52-1627

## **Festsetzung einer Frauenquote zu den Wahlen von Gemeinderäten, Stadträten und Kreistagen in Rheinland-Pfalz und dem Bezirkstag der Pfalz**

### **A. Auftrag:**

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, zu dem oben genannten Thema ein Gutachten zu erstellen.

Insbesondere gehe es um die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, für die Vorschlagslisten zu den kommunalen Wahlen eine Frauenquote im Kommunalwahlgesetz vorzuschreiben.

### **B. Gutachtliche Stellungnahme**

#### **I. Vorbemerkung**

Unter dem Terminus Quotenregelung sind Bestimmungen zu verstehen, die darauf zielen, das prozentuale Verhältnis, in dem Männer und Frauen Zugang zu einem bestimmten Gremium - hier den Kommunalvertretungen - finden können, zu beeinflussen bzw. festzuschreiben. Ihre rechtliche Problematik ist vornehmlich darin begründet, dass sie ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung letztlich nicht ohne eine an das Geschlecht anknüpfende Zugangsbeschränkung und damit nicht ohne geschlechtsspezifische Differenzierung auskommen können. Im Folgenden werden zunächst beispielhaft denkbare Ansätze für gesetzliche Quotenregelungen betreffend den Zugang zu den Kommunalvertretungen dargestellt (vgl. unter Punkt II.), wie sie auch in der Literatur bereits diskutiert wurden. Sodann wird die Frage erörtert, ob sich gegen Modelle der dargestellten Art verfassungsrechtliche Bedenken erheben, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verpflichtung zur Gewährleistung der Gleichheit und der Freiheit der Wahl und der verfassungsrechtlich geschützten Parteifreiheit (vgl. unter Punkt III. und IV.). Schließlich wird ergänzend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von partei- bzw. wählergruppeninternen Regelungen erörtert (vgl. Punkt V.).

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

## II. Beispiele für denkbare gesetzliche Quotenregelungen

### Variante 1:

Zunächst kommen gesetzliche Regelungen in Betracht, die ein bestimmtes Verhältnis von Männern und Frauen für die Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten vorsehen. Beispielsweise könnten die Parteien und Wählergruppen verpflichtet werden, die Wahlvorschlagslisten im Sinne eines Reißverschlussprinzips jeweils streng alternierend mit Männern und Frauen zu besetzen, um zu gewährleisten, dass der Anteil von Männern und Frauen auf den Listen jeweils ca. 50 % beträgt.

Denkbar wären auch Regelungen, die das Ziel haben, über Vorgaben zur Aufstellung der Wahlvorschläge sicherzustellen, dass das prozentuale Verhältnis von Männern und Frauen auf den Vorschlagslisten dem Anteil beider Geschlechter an der Zahl der Wahlberechtigten oder an der Zahl der Parteimitglieder entspricht.

Auch könnte erwogen werden, zahlenmäßig oder prozentual festgelegte Mindestquoten für Angehörige beider Geschlechter vorzuschreiben.

Ergänzt werden könnten Quotenregelung dieser Art durch Ausnahmebestimmungen, die unter bestimmten (nicht im Belieben der jeweiligen Partei oder Wählergruppe stehenden) Voraussetzungen ein Abweichen von der jeweiligen Quote zulassen<sup>1</sup>, um tatsächlichen Gegebenheiten, die die Einhaltung der Quote erschweren oder unmöglich machen, Rechnung tragen zu können. So könnte ein Abweichen von der vorgegebenen Quote zugelassen werden für den Fall, dass sich nicht genug Bewerber eines Geschlechts zur Wahl stellen. Gedacht werden könnte auch daran, für Wahlen in Gemeinden unterhalb einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl von Quotenregelungen abzusehen. Denn angesichts der ggf. geringen Anzahl von Mitgliedern der Ortsverbände von Parteien oder Wählergruppen dürfte die Einhaltung einer Quotenregelung bei kleinen Gebietskörperschaften häufig bereits aufgrund der personellen Zusammensetzung der Partei oder Wählergruppe (nicht genug Mitglieder eines Geschlechts) unmöglich sein.

### Variante 2:

Anstelle der Einführung einer an die Aufstellung der Wahlvorschläge anknüpfenden Quotenregelung könnte auch erwogen werden, im Kommunalwahlgesetz eine Quote zur Verteilung der Sitze in der jeweiligen Vertretungskörperschaft zu verankern. Letzteres könnte über Regelungen gewährleistet werden, die vorgeben, dass die Parteien und Wählergruppen zur Vorbereitung der Wahl jeweils zwei streng nach Geschlechtern getrennte Wahlvorschlagslisten vorzulegen haben und dass nachfolgend jeweils die Hälfte der Mitglieder der Kommunalvertretung aus den „männlichen Wahlvorschlagslisten“ und die andere Hälfte über die „weiblichen Wahlvorschlagslisten“ gewählt wird. Um so die gesetzlich ggf. vorgegebene „Besetzungsquote“ kommunaler Vertretungskörperschaften zu gewährleisten, dürfte dabei das Kumulieren und Panaschieren jeweils nur innerhalb der Männer- bzw. Frauenlisten zugelassen werden. Dass nach diesem Muster auch andere als hälftige Quoten erreicht werden könnten, liegt auf der Hand.

---

<sup>1</sup> Vgl. als Beispiel: Schleswig-Holsteinischer Landtag, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes, Drucks. 16/1541(neu)

### III. Verfassungsrechtliche Prüfung der gesetzlichen Quotenregelungen der Variante 1

Fraglich ist, ob sich gegen gesetzliche Quotenregelungen der vorstehend unter Variante 1 dargestellten Art verfassungsrechtliche Bedenken erheben.

#### 1. Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und der Freiheit der Wahl (Artikel 28 Abs. 1 i.V.m. Artikel 38 Abs. 1 GG / Artikel 50 i.V.m. Artikel 76 LV)

In Betracht kommen zunächst Beeinträchtigungen der auch für Kommunalwahlen geltenden Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und der Freiheit der Wahl.

Die in Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG für die Wahl zum Deutschen Bundestag normierten Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gelten gemäß Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch für Wahlen zum Landtag und den kommunalen Vertretungskörperschaften in Kreisen und Gemeinden. Gemäß Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden<sup>2</sup> eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Dies findet eine Entsprechung in Artikel 50 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Artikel 76 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV). Gemäß Artikel 50 Abs. 1 Satz 1 LV wählen die Bürger in den Gemeinden und Gemeindeverbänden<sup>3</sup> die Vertretungskörperschaften nach den Grundsätzen des Artikels 76 LV. In Artikel 76 Abs. 1 LV ist normiert, dass Wahlen aufgrund der Landesverfassung allgemein, gleich, unmittelbar, geheim und frei sind. Von daher sind Quotenregelungen der vorbezeichneten Art an den in Rechtsprechung und Literatur zu Artikel 38 Abs. 1 GG herausgearbeiteten Grundsätzen zu messen.

##### a. Grundsatz der Gleichheit der Wahl

Gesetzliche Regelungen, die Parteien und Wählergruppen verpflichten, bei der Aufstellung der Wahlvorschlagslisten nach dem Geschlecht von Wahlbewerbern zu differenzieren, könnten die durch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl gewährleistete passive Wahlgleichheit der möglichen Wahlbewerber beeinträchtigen, weil sie denotwendig dazu führen können, dass ein Wahlbewerber einzig auf Grund seines Geschlechts nicht in die Vorschlagslisten aufgenommen wird.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Gleichberechtigung der Staatsbürger<sup>4</sup> und ist im Sinne einer streng formalen Gleichheit zu verstehen<sup>5</sup>. Er verlangt, dass alle Bürger das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können<sup>6</sup>. Letzteres gewährleistet das Recht, gewählt werden zu können. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl bezieht sich auch auf die Vorbereitung der Wahl, insbesondere das Wahlvorschlagsrecht<sup>7</sup>. Das Verfahren zur Aufstellung der Kandidaten

<sup>2</sup> Die Wahlen zum Bezirkstag des Bezirksverbands Pfalz werden von Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG dagegen nicht erfasst.

<sup>3</sup> Zu den Gemeindeverbänden gehört auch der Bezirksverband Pfalz. Schröder, in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 50, Rn. 5

<sup>4</sup> BVerfGE 124, 1 (18); 121, 266 (295); 99, 1 (13); 82, 322 (337)

<sup>5</sup> BVerfGE 124, 1 (18)

<sup>6</sup> BVerfGE 124, 1 (18); 121, 266 (295); 85, 148 (157); 79, 169 (170)

<sup>7</sup> BVerfGE 89, 243 (251), 60, 162 (167); 47, 253 (282); 41, 399 (417)

ist wesentlicher Teil der Wahlvorbereitung<sup>8</sup>. Denn es schafft eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst und berührt deshalb das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar<sup>9</sup>.

Vor diesem Hintergrund beeinträchtigen gesetzliche Regelungen, die bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen einen bestimmten Anteil an Personen beider Geschlechter vorschreiben, die passive Wahlgleichheit. Sie haben gegebenenfalls zum Ergebnis, dass Wahlbewerber allein auf Grund ihres Geschlechts schon nicht in die Vorschlagslisten und damit auch nicht in die Kommunalvertretung gewählt werden können<sup>10</sup> oder dass zumindest ihre Chance, einen aussichtsreichen Listenplatz zu erhalten, auf Grund des Geschlechts verringert wird. Letzteres würde insbesondere eine Quotenregelung bedingen, die sich nicht an dem Verhältnis der Geschlechter in der Partei bzw. Wählergruppe orientiert. Denn in diesen Fällen wäre die Chance einer Frau, einen Platz auf der Wahlvorschlagsliste zu erhalten, größer als die Chance eines Mannes, solange die Partei oder Wählergruppe mehr männliche Mitglieder hat als weibliche<sup>11</sup>.

## **b. Grundsatz der Freiheit der Wahl**

Gesetzliche Regelungen, die die Parteien und Wählergruppen verpflichten würden, bei der Aufstellung der Wahlvorschlagslisten nach dem Geschlecht von Wahlbewerbern zu differenzieren, könnten zudem den Grundsatz der Freiheit der Wahl beeinträchtigen, weil die Möglichkeit der freien Kandidatenaufstellung durch Vorgaben zur geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten eingeschränkt wird.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl besagt zunächst, dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d. h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann<sup>12</sup>. Geschützt ist jedoch nicht nur die freie Wahlbetätigung bei der Stimmabgabe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich der Geltungsbereich der Wahlfreiheit auf das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren<sup>13</sup>. Dem entsprechend gehört zur Wahlfreiheit auch ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten<sup>14</sup>. Dies setzt seinerseits eine freie Kandidatenaufstellung unter Beteiligung der Mitglieder der Parteien und Wählergruppen voraus<sup>15</sup>.

Diese Gewährleistung würde durch eine gesetzliche Quotenregelung der in Variante 1 dargestellten Art, die für jedes Geschlecht einen bestimmten Anteil an Personen auf den Wahlvorschlagslisten vorschreibe, berührt. Die Parteien und Wählergruppen wären nicht mehr in jeder Hinsicht frei in der Entscheidung, wen sie wählen wollen<sup>16</sup> bzw. sie wären ggf. rechtlich daran gehindert, die von ihnen gewünschten Kandidaten aufzustellen. So könnte ein gewünschter Bewerber allein deshalb nicht berücksichtigt werden, weil das Kontingent für das Geschlecht, dem er angehört, bereits erschöpft ist. Quotenregelungen, die eine Besetzung der Wahlvorschlagslisten im Reißverschlussverfahren vorsehen, würden, selbst wenn der

<sup>8</sup> BVerfGE 89, 243 (251); VerfG Hamburg, NVwZ 1993, 1083 (1085)

<sup>9</sup> BVerfGE 89, 243 (251)

<sup>10</sup> Ipsen, Parteiengesetz, Kommentar, 2008, § 17 Rn. 18; Epsen, JZ 1989, S. 553 (555); v. Niding, NVwZ 1994, S. 1171 (1174); Oebbecke, JZ 1988, S. 176 (177); a.A. Lange, NJW 1988, 1174 (1178), der Quotenregelungen dem Organisationsrecht der Parteien und nicht dem Wahlrecht zurechnet und deshalb die Anwendbarkeit der Wahlrechtsgrundsätze verneint.

<sup>11</sup> Vgl. auch Epsen, JZ 1989, S. 553 (555)

<sup>12</sup> BVerfGE 47, 253 (282); 7, 63 (69)

<sup>13</sup> BVerfGE 124, 1 (24)

<sup>14</sup> BVerfGE 89, 243 (251); 47, 253 (282); 41, 399 (417)

<sup>15</sup> BVerfGE 47, 253 (282)

<sup>16</sup> v. Niding, NVwZ 1994, S. 1171 (1174)

gewünschte Bewerber aufgrund seines Geschlechts nicht von vorneherein ausscheidet, ggf. die Möglichkeit beeinträchtigen, ihm den zugeordneten Listenplatz zuzuweisen<sup>17</sup>.

## 2. Beeinträchtigung der Parteifreiheit (Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG)

Eine gesetzliche (Quoten-)Regelung, durch welche den Parteien und Wählergruppen eine bestimmte geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten vorgegeben wird, könnten gegen den Grundsatz der Parteifreiheit verstoßen.

Nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit; ihre Gründung ist frei. Ein wesentliches Element der Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes stellt die Beteiligung der Parteien an den Parlamentswahlen dar<sup>18</sup>.

Aus der Gründungsfreiheit der Parteien wird ihre Betätigungsfreiheit hergeleitet<sup>19</sup>. Zu der Betätigungsfreiheit gehört auch das Recht der Parteien, ihre innere Ordnung innerhalb des Rahmens demokratischer Grundsätze (vgl. Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG) selbst zu bestimmen<sup>20</sup> und Kandidaten nach ihren eigenen Vorstellungen aufzustellen<sup>21</sup>. Die Betätigungsfreiheit umfasst zudem die Programmfreiheit als Freiheit der inhaltlichen Zielsetzung einer Partei, die es den Parteien erlaubt, ihre politische Programmatik in einem entsprechenden Kandidatenangebot zu verwirklichen. Denn die Auswahl der Kandidaten für die Wahlvorschlagslisten beinhaltet regelmäßig auch eine programmatische Komponente, etwa weil die jeweiligen Kandidaten für bestimmte politische Vorstellungen und Ziele stehen bzw. eintreten. Deshalb ist die Freiheit der Parteien, darüber zu befinden, mit welchen Mandatsträgern die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung stattfinden soll, Kernelement der gewährleisteten Parteifreiheit<sup>22</sup>.

Eine gesetzliche Regelung, die den Parteien eine bestimmte geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten vorschreibt, würde daher eine Einschränkung der Betätigungsfreiheit der Parteien und damit einen Eingriff in die Parteifreiheit bedingen.

## 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beeinträchtigungen

Allerdings begründet nicht jede Beeinträchtigung der Grundsätze der Wahlgleichheit und Wahlfreiheit sowie der Parteifreiheit die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Bestimmung. Dies gilt auch für solche, die auf gesetzlich geregelte Vorgaben zur Differenzierung zwischen Wahlbewerbern zurückgehen. Insoweit ist zu prüfen, ob diese Beeinträchtigungen ggf. durch legitime verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt sind.

<sup>17</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (555)

<sup>18</sup> BVerfGE 41, 399 (414), VerfG Hamburg, NVwZ 1993, 1083 (1084)

<sup>19</sup> Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 21 Rn. 107; Ebsen, JZ 1989, S. 553 (555)

<sup>20</sup> Schreiber, BWahlG, Kommentar, 8. Auflage 2009, § 27 Rn. 13

<sup>21</sup> Oebbecke, JZ 1988, S. 176 (179); Schreiber, BWahlG, Kommentar, 8. Auflage 2008; § 27 Rn. 14

<sup>22</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (555); Oebbecke, JZ 1988; S. 176 (179)

### a. Rechtfertigung durch legitime verfassungsrechtliche Gründe

Zum Grundsatz der Wahlgleichheit hat das Bundesverfassungsgericht<sup>23</sup> in seiner Entscheidung vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 – ausgeführt, Differenzierungen seien

„hinsichtlich des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl nicht ausgeschlossen. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Wahlgleichheit, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt (BVerfGE 121, 266 <297>). Diese Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten, bislang als ‚zwingend‘ bezeichneten Grundes (vgl. BVerfGE 1, 208 <248 f.>; 82, 322 <338>; 95, 408 <418>; 121, 266 <297>; stRspr). Dabei wird nicht verlangt, dass sich die Differenzierungen als zwangsläufig oder notwendig darstellen (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>; 121, 266 <297>). Sie können auch durch legitime verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden, die von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Als solche Gründe gelten beispielsweise die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele, die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. BVerfGE 82, 322 <338>; 95, 408 <418>; 121, 266 <297 f.>).

Die differenzierenden Regelungen müssen zur Verfolgung der legitimen Zwecke geeignet und erforderlich sein (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>; 121, 266 <298>). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird.“

Zwar beziehen sich diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ausschließlich auf die Beeinträchtigung des Grundsatzes der Wahlgleichheit. Indessen ist auch für den Grundsatz der Wahlfreiheit<sup>24</sup> und für die Parteifreiheit<sup>25</sup> zu beachten, dass Einschränkungen jener Gewährleistungen nur aufgrund anderer Rechte von Verfassungsrang in Betracht kommen. Auch hier ist zu prüfen, ob die einschränkende Regelung geeignet und erforderlich zur Erreichung des verfassungsrechtlich legitimen Zweckes ist und ob im Wege praktischer Konkordanz ein angemessener Ausgleich zwischen den kollidierenden Verfassungsrechten geschaffen wurde<sup>26</sup>. Da sich somit die Anforderungen an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beeinträchtigungen im Wesentlichen gleichen<sup>27</sup>, wird die weitere Prüfung einheitlich durchgeführt.

Eine gesetzliche Regelung, die durch die Vorgabe von Quotenregelungen für die Erstellung der Wahlvorschlagslisten die Grundsätze der Wahlgleichheit (in Gestalt der Gewährleistung des gleichen Zugangs zum passiven Wahlrecht) und der Wahlfreiheit und die Parteifreiheit beeinträchtigt, müsste demnach zunächst von einem Grund getragen werden, der im Lichte des Verfassungsrechts als legitim zu werten ist und dessen Gewicht den genannten verfassungsrechtlichen Gewährleistungen die Waage hält. Hierbei ist stets zu beachten, mit welcher Intensität die in Rede stehende Regelung in die Gewährleistung eines gleichen und freien Wahlrechts und in die Parteifreiheit eingreift. Darüber hinaus müsste die Regelung in

<sup>23</sup> BVerfGE 124, 1 (19)

<sup>24</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Stand 4/2012, Art. 38 Rn.108, der auch im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlfreiheit ausführt, dass Einschränkungen derselben aufgrund eines „zwingenden Grundes“ gerechtfertigt sein können.

<sup>25</sup> Vgl. insoweit Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 21 Abs. 1 Rn. 117/118

<sup>26</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (556)

<sup>27</sup> Ebsen JZ 1989, S. 553 (556)

ihrer konkreten Ausgestaltung zur Wahrung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sein.

### **b. Artikel 3 Abs. 2 GG als rechtfertigender Grund**

Die vorstehend aufgezeigte Beeinträchtigung der Wahlgleichheit, der Wahlfreiheit und der Parteifreiheit durch eine sich auf die Aufstellung der Wahlvorschläge beziehende gesetzliche Quotenregelung könnte durch das aus Artikel 17 Abs. 3 LV / Artikel 3 Abs. 2 GG folgende Gleichbehandlungsgebot legitimiert werden.

Gemäß Artikel 17 Abs. 3 Satz 1 LV sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Nach Artikel 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV ergreift der Staat Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Staat und Gesellschaft, insbesondere im Beruf, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen, die der Gleichstellung dienen, zulässig. Gemäß Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 GG sind Männer und Frauen gleichberechtigt. Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG bestimmt, dass der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt.

Auch wenn der Wortlaut von Artikel 17 Abs. 3 LV – insbesondere in seinem Satz 2 - darauf hinzudeuten scheint, geht sein Regelungsgehalt nicht über denjenigen des Artikels 3 Abs. 2 GG hinaus<sup>28</sup>, weshalb die weitere Prüfung allein auf der Basis von Artikel 3 Abs. 2 GG erfolgen kann.

Fraglich ist daher zunächst, ob die genannte Bestimmung auch Grundlage von Regelungen sein kann, die wie die hier in Rede stehenden Quotenregelungen letztlich eine Differenzierung nach dem Geschlecht beinhalten.

Insoweit wird in der Literatur<sup>29</sup> vereinzelt die Auffassung vertreten, dem Gleichberechtigungsgebot aus Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 GG sei mit der rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männer genügt, ohne dass es auf eine faktische Gleichstellung ankomme und ohne dass Letztere durch weitere Maßnahmen angestrebt werden müsse. Indessen hätte diese Sicht der Dinge zur Folge, dass Artikel 3 Abs. 2 GG letztlich ohne eigenständigen Inhalt und damit überflüssig wäre<sup>30</sup>. Denn ein geschlechtsspezifisches Diskriminierungsverbot, das dem Postulat ausschließlicher rechtlicher Gleichstellung entspricht, ist bereits in Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz geregelt, der bestimmt, dass niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

Dem Rechnung tragend hat das Bundesverfassungsgericht bereits vor Inkrafttreten von Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG aus Artikel 3 Abs. 2 GG nicht nur ein Diskriminierungsverbot (entsprechend Artikel 3 Abs. 3 GG), sondern ein darüber hinausreichendes Gleichberechtigungsgebot hergeleitet<sup>31</sup>. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale knüpften, sondern auch für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen<sup>32</sup>. Ziel sei die Angleichung der Lebensverhältnisse. Faktische Nachteile, welche typischerweise Frauen träfen, dürften wegen

<sup>28</sup> Vgl. Caesar, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 17, Rn. 25

<sup>29</sup> Vgl. etwa Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 2005, Art. 3 Abs. 2, Rn. 309

<sup>30</sup> Vgl. Ebsen, Jura 1990, S. 515 (518)

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191 (207); 74, 163 (180)

<sup>32</sup> BVerfGE 85, 191 (207) m.w.N. zur Rspr. d. BVerfG

des Gleichberechtigungsgebots des Artikels 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden<sup>33</sup>. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht auch nach dem Inkrafttreten von Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG fortgeführt. Es sieht in dieser Vorschrift die positivrechtliche Bestätigung seiner Rechtsprechung<sup>34</sup>.

Festzuhalten ist damit, dass Artikel 3 Abs. 2 GG im Gefüge der durch Artikel 3 GG insgesamt begründeten Differenzierungsver- und -gebote eine eigenständige Bedeutung u.a. in dem Sinne hat, dass er in Einschränkung des auf Artikel 3 Abs. 1 und 3 GG gegründeten geschlechtsspezifischen Diskriminierungsverbots gesetzliche Regelungen, die eine unterschiedliche Behandlung wegen des Geschlecht vorsehen, rechtfertigen kann. Dem entsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob eine festgestellte Ungleichbehandlung im Wege einer Abwägung mit dem Gleichberechtigungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 GG legitimiert werden kann<sup>35</sup>. Dieser Auslegung des Artikels 3 Abs. 2 GG folgt der überwiegende Teil der Literatur<sup>36</sup>.

Damit kommt das Gleichberechtigungsgebot aus Artikel 3 Abs. 2 GG als verfassungsrechtlich legitimer Grund in Betracht, der im Einzelfall auch an das Geschlecht anknüpfende, durch Gesetz geregelte Differenzierungen und damit einhergehende Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen könnte.

Insoweit werden zwar in der Literatur<sup>37</sup> unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>38</sup>, nach der im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze ein Rückgriff auf Artikel 3 Abs. 1 GG ausscheide, vereinzelt Zweifel an der Berücksichtigungsfähigkeit von Artikel 3 Abs. 2 GG als Differenzierungsgrund im Anwendungsbereich der Wahlrechtsgrundsätze geäußert. Dies vermag indessen nicht zu überzeugen. Die Frage, ob sich Differenzierungen in den Wahlrechtsgrundsätzen unterfallenden Bereichen auch an den Vorgaben aus Artikel 3 Absatz 1 GG messen lassen müssen, dürfte keine Bedeutung für die Frage haben, ob das Gleichberechtigungsgebot aus Artikel 3 Abs. 2 GG bei Anwendungen der Wahlrechtsgrundsätze als Differenzierungskriterium herangezogen werden kann. Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz normiert eine Staatszielbestimmung, die dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Männern und Frauen aus Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 GG zur stärkeren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit verhelfen soll und durch die die staatlichen Organe angehalten werden sollen, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu ergreifen<sup>39</sup>. Ein sachlicher Grund, der es gebieten könnte, gerade den Bereich der Wahlrechtsgrundsätze hiervon grundsätzlich auszunehmen, ist nicht erkennbar.

### c. Abwägung

Vor diesem Hintergrund sind die dargestellten Quotenregelungen darauf zu prüfen, ob in ihnen angelegte geschlechtsbezogene Differenzierungen auch unter Berücksichtigung ihrer

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191 (207); 74, 163 (180)

<sup>34</sup> BVerfGE 92, 91 (109)

<sup>35</sup> BVerfGE 92, 91 (109); m.w.N. zur Rspr. d. BVerfG

<sup>36</sup> Boysen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 3 Rn. 167 m.w.N.; Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3, Rn. 266; Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 3 Rn. 55; Caesar, in: Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 17, Rn. 26, scheinbar auch Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 4/2012, Art. 3 Abs. 2, Rn. 59

<sup>37</sup> Vgl. Jutzi, LKRZ 2012, 92 (95) m.w.N.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 99, 1 (10)

<sup>39</sup> Vgl. Begründung zur Einfügung von Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 in das Grundgesetz, BT-Drs. 12/6633, S. 6



Eingriffsintensität ihre Rechtfertigung im Gleichberechtigungsgebot aus Artikel 3 Abs. 2 GG finden können. Dies setzt zunächst voraus, dass die gesetzliche Regelung auf die Beseitigung faktischer Nachteile, von denen Frauen auf Grund ihres Geschlechts betroffen sind, gerichtet ist und sie in ihrer konkreten Ausgestaltung geeignet und erforderlich ist, jenes Ziel zu erreichen. Schließlich müsste das Bedürfnis an der Beseitigung der faktischen Nachteile nach seiner Bedeutung geeignet sein, die konkret zu verzeichnende Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit, der Wahlfreiheit und der Parteilichkeit unter Berücksichtigung ihrer Intensität aufzuwiegen.

### **(1) Legitimes Ziel**

Zunächst kann unterstellt werden, dass Frauen aufgrund einer Vielzahl von Ursachen geringere Chancen haben, einen Sitz in einem Bundes-, Landes- oder Kommunalparlament zu erlangen<sup>40</sup>. Für die Kommunalvertretungskörperschaften in Rheinland-Pfalz kann dies der Auswertung des Wählerverhaltens durch den Landeswahlleiter anlässlich der Kommunalwahl in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004<sup>41</sup> und den Ergebnissen der Wahl 2009 in Bezug auf den Frauenanteil in Kommunalparlamenten<sup>42</sup> entnommen werden.

Der sich hieraus ergebende, typischerweise Frauen betreffende faktische Nachteil im Hinblick auf die Chance zur Erlangung eines Sitzes in einer kommunalen Vertretungskörperschaft könnte vor dem Hintergrund des Gleichberechtigungsgebots des Artikels 3 Abs. 2 GG eine Frauen begünstigende Regelung, wie sie die Einführung einer gesetzlichen Quotenregelung in Bezug auf die Aufstellung von Wahlvorschlagslisten durch die Parteien und Wählergruppen darstellt, legitimieren. Insofern ist die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu achten.

### **(2) Geeignetheit**

Fraglich ist, ob die dargestellten Quotenregelungen geeignet sind, dem faktischen Nachteil durch eine Angleichung der Chancen von Frauen und Männern im Hinblick auf das Erlangen eines Sitzes in einer kommunalen Vertretungskörperschaft entgegen zu wirken. Dies setzt voraus, dass durch sie der gewünschte Erfolg gefördert werden kann<sup>43</sup>. Dabei muss das gewählte Mittel nicht das bestmögliche oder am besten geeignete sein und auch nicht in jedem Einzelfall zum Tragen kommen<sup>44</sup>.

Gesetzliche Quotenregelungen der in Variante 1 beschriebenen Art können gewährleisten, dass die Wahlvorschlagslisten der Parteien und Wählergruppen grundsätzlich einen höheren Anteil an weiblichen Kandidaten als bisher enthalten. Bei einer Besetzung nach dem Reißverschlussprinzip wären Frauen zusätzlich in gleichem Umfang wie Männer auch auf den üblicherweise aussichtsreicheren vorderen Listenplätzen vertreten, was regelmäßig dazu führen dürfte, dass sich ihre Chance, einen Sitz im jeweiligen Kommunalparlament zu erhalten, erhöht.

<sup>40</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, „Frauen in der Politik“, abrufbar unter: [www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49362/frauen-in-der-politik](http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49362/frauen-in-der-politik)

<sup>41</sup> Abrufbar unter: [www.wahlen.rlp.de/kw/aktion/SU\\_Auswertung\\_des\\_Waehlerverhaltens.pdf](http://www.wahlen.rlp.de/kw/aktion/SU_Auswertung_des_Waehlerverhaltens.pdf)

<sup>42</sup> So lag der Frauenanteil in rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten nach den Wahlen 2009 insgesamt nur bei 16,8%; abrufbar unter:

[www.wahlen.rlp.de/kw/wahlen/2009/veroeff/Frauenanteil\\_bei\\_Kommunalwahlen.pdf](http://www.wahlen.rlp.de/kw/wahlen/2009/veroeff/Frauenanteil_bei_Kommunalwahlen.pdf)

<sup>43</sup> BVerfGE 67, 157 (173)

<sup>44</sup> BVerfGE 67, 157 (175)

Für die Wahl zum Bezirkstag des Bezirksverbands Pfalz, die eine Verhältniswahl mit starren Listen ist (vgl. § 56 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Kommunalwahlgesetz - KWG<sup>45</sup>), gilt dies uneingeschränkt, da in diesem Fall die auf einen Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe entfallenden Sitze den Bewerbern in der Reihenfolge ihrer Benennung auf dem Wahlvorschlag zustehen.

Für die sonstigen Wahlen zu kommunalen Vertretungskörperschaften könnte gegen die Geeignetheit eingewendet werden, dass das rheinland-pfälzische Kommunalwahlrecht für diese Wahlen bei Verhältniswahlen die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens (§ 32 Abs. 1 Nr. 3 und 4 KWG; für Verbandsgemeinderäte und Kreistage i.V.m. § 53 KWG) vorsieht, wodurch die Wähler Einfluss auf die Listenplätze der Kandidaten nehmen können, und dass bei der Mehrheitswahl Bewerber auf dem Wahlvorschlag einzeln gewählt sowie gestrichen und ersetzt werden können (§ 33 Abs. 2 KWG; für Verbandsgemeinderäte und Kreistage i.V.m. § 53 KWG). Anders als bei einer starren Listenwahl (Landtags-/ Bezirkstagswahl), können die Wähler durch diese Instrumente die von den Parteien und Wählergruppen vorgegebene Kandidatenreihenfolge beeinflussen. Dies mag auch dazu führen, dass Männer, die auf Listenplätzen hinter Frauen kandidieren, diesen im Ergebnis vorgezogen werden. Gleiches gilt jedoch auch umgekehrt. Dies ändert im Ergebnis nichts daran, dass ein höherer Anteil an weiblichen Kandidaten auf den Wahlvorschlagslisten - insbesondere auf aussichtsreichen Listenplätzen - auch zu einem höheren Anteil an Frauen in den Kommunalparlamenten führen dürfte. Denn zum Einen stellt sich die Situation in Rheinland-Pfalz dergestalt dar, dass nur etwas mehr als die Hälfte aller Wähler von der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens Gebrauch macht. Der Rest beschränkt sich ausschließlich auf die Wahl einer Liste<sup>46</sup>, so dass hier die Reihenfolge der Kandidaten in den Wahlvorschlägen der Parteien und Wählergruppen maßgeblich bleibt. Zum Anderen kann den statistischen Daten des Landeswahlleiters<sup>47</sup> entnommen werden, dass bei Parteien und Wählergruppen mit einem höheren Anteil an weiblichen Kandidaten auf den Vorschlagslisten trotz der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens grundsätzlich auch ein höherer Anteil<sup>48</sup> an weiblichen Kandidaten gewählt wird. Ausgehend hiervon und unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber insoweit zustehenden Beurteilungsspielraums kann die Einführung einer Quotenregelung auf der Ebene der Wahlvorschläge als geeignetes Mittel betrachtet werden, die Angleichung der faktischen Chancen von Frauen und Männern im Hinblick auf das Erlangen eines Sitzes in einer kommunalen Vertretungskörperschaft zu fördern.

### (3) Erforderlichkeit

Fraglich ist, ob die dargestellten Quotenregelungen erforderlich sind, um dem faktischen Nachteil durch eine Angleichung der Chancen von Frauen und Männern im Hinblick auf das Erlangen eines Sitzes in einer kommunalen Vertretungskörperschaft entgegen zu wirken.

Nach dem Gebot der Erforderlichkeit darf eine Maßnahme nicht über das zur Erreichung ihres Zwecks notwendige Maß hinausgehen. Erforderlich ist eine Maßnahme demnach nur dann, wenn es kein mildereres, weniger eingreifendes Mittel gibt, um den gleichen Erfolg im Hinblick

<sup>45</sup> Neugefasst durch Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, GVBl. S. 137, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 26. November 2008, GVBl. S. 294

<sup>46</sup> Vgl. Auswertung des Wählerverhaltens durch den Landeswahlleiter anlässlich der Kommunalwahl in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004, S. 20, abrufbar unter:  
[www.wahlen.rlp.de/kw/wahlen/2009/veroeff/Frauenanteil\\_bei\\_Kommunalwahlen.pdf](http://www.wahlen.rlp.de/kw/wahlen/2009/veroeff/Frauenanteil_bei_Kommunalwahlen.pdf)

<sup>47</sup> Vgl. Auswertung des Wählerverhaltens durch den Landeswahlleiter anlässlich der Kommunalwahl in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004, Tabelle 15 auf S. 35, abrufbar unter:  
[www.wahlen.rlp.de/kw/wahlen/2009/veroeff/Frauenanteil\\_bei\\_Kommunalwahlen.pdf](http://www.wahlen.rlp.de/kw/wahlen/2009/veroeff/Frauenanteil_bei_Kommunalwahlen.pdf)

<sup>48</sup> Auch wenn dieser Anteil regelmäßig niedriger ist als der Anteil der Kandidatinnen auf den Wahlvorschlagslisten.

auf das angestrebte Ziel zu erreichen<sup>49</sup>. Auch insoweit ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers zu beachten.

Hinsichtlich der Einführung einer gesetzlichen Quotenregelung auf der Ebene der Wahlvorschlagslisten (Variante 1) könnte erwogen werden, ob nicht eine Quotenregelung, die bei der Verteilung der Sitze im Kommunalparlament ansetzt (Variante 2), als milderer, weniger eingreifendes Mittel zu bewerten ist<sup>50</sup>. Hierauf soll an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen, sondern auf die Ausführungen unter Punkt IV., aus denen sich ergeben wird, dass eine derartige Quotenregelung keineswegs als milderer Mittel in Betracht kommt, verwiesen werden.

Des Weiteren könnte erwogen werden, ob gegenüber einer gesetzlichen Regelung weniger einschneidende, ausschließlich lenkende Maßnahmen auch zu einer Angleichung der Chancen von Frauen und Männern im Hinblick auf die Erlangung eines Sitzes in einem Kommunalparlament führen könnten<sup>51</sup>. Unabhängig von der Frage, welche lenkenden Maßnahmen dies sein könnten, dürfte auszuschließen sein, dass sie gleich wirksam wären, wie die dargestellten gesetzlichen Quotenregelungen<sup>52</sup>.

Auch soweit Zweifel an der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Quotenregelung auf der Ebene der Wahlvorschläge damit begründet werden, dass als milderer und verfassungsrechtlich unbedenklicheres Mittel eine Verstärkung des Wählereinflusses auf die Zusammensetzung der Parlamente in Betracht komme, indem den Wählern gestattet werde, konkrete Kandidaten einer Liste zu bevorzugen<sup>53</sup>, ist dieses Argument im Hinblick auf das rheinland-pfälzische Kommunalwahlrecht nicht tragfähig. Denn nach §§ 32 und 33 KWG haben die Wähler bereits die Möglichkeit einer entsprechenden Einflussnahme, ohne dass sich hierdurch der Anteil der Frauen in den kommunalen Parlamenten entscheidend dem der Männer angeglichen hätte.

Insgesamt dürfte daher eine gesetzliche Regelung, die eine bestimmte geschlechtsspezifische Quote bei der Aufstellung der Wahlvorschläge vorschreibt, unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers grundsätzlich als erforderlich angesehen werden können<sup>54</sup>.

#### **(4) Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter**

Fraglich bleibt, ob eine derartige gesetzliche Regelung unter Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter gerechtfertigt ist.

Insoweit ist zunächst zu beachten, dass die entsprechenden Quotenregelungen – wie aufgezeigt – nicht nur die passive Wahlgleichheit, sondern darüber hinaus auch die Freiheit der Parteien und Wählergruppen, die Kandidaten aufzustellen, von denen sie im Parlament vertreten sein wollen, beeinträchtigt. Von daher bewirken sie nicht nur eine gleichsam „kompensatorische Diskriminierung“, bei der lediglich das individuelle Recht auf Gleichbehandlung einzelner Mitglieder einer insgesamt privilegierten Gruppe zugunsten der Förderung der insgesamt benachteiligten Gruppe beeinträchtigt wird<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> BVerfGE 67, 157 (176)

<sup>50</sup> Vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 553 (556)

<sup>51</sup> Vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 553 (556)

<sup>52</sup> Vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 553 (556)

<sup>53</sup> Vgl. Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 (96)

<sup>54</sup> So auch Ebsen, JZ 1989, S. 1989, S. 553 (556)

<sup>55</sup> Vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557)

Ebsen spricht davon, dass durch die zusätzliche Rechtsgutbeeinträchtigung der „Preis“ für die Förderung des Ziels faktischer Gleichstellung höher werde<sup>56</sup>.

Namentlich die zu verzeichnende Beeinträchtigung der Parteifreiheit lässt die Annahme, die durch Quotenregelungen der hier in Rede stehenden Art bewirkte Förderung der Gleichberechtigung wiege die damit einhergehende Beeinträchtigung verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen auf, zweifelhaft erscheinen. Denn gerade die Beteiligung der Parteien an den Wahlen stellt ein wesentliches Element der Mitwirkung derselben bei der politischen Willensbildung des Volkes dar. Sie gehört somit zum Kernbereich der Parteifreiheit. Beschränkt eine gesetzgeberische Entscheidung in diesem Bereich die Freiheit der Partei, ihre programmatische Ausrichtung bei der Zusammensetzung der Kandidaten für die Wahl voll zum Tragen zu bringen, indem eine bestimmte Zusammensetzung der Kandidaten für Wahlvorschläge vorgeschrieben wird, ist dies als ganz erheblicher Eingriff in die Parteifreiheit zu sehen. Er kann auch nicht dadurch relativiert werden, dass eventuell Ausnahmebestimmungen ein Abweichen von der Quote zulassen, da solche Ausnahmen nicht in das Belieben der Parteien oder Wählergruppen gestellt sind. Auch unter Hinweis auf das Gebot der demokratischen inneren Ordnung der Parteien, wie sie Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG verbindlich vorschreibt, kann der Eingriff nicht relativiert werden<sup>57</sup>.

Dies gilt umso mehr, als gesetzliche Quotenregelungen einen bedeutsamen Teil der Wahlentscheidung gerade dem demokratischen Prozess entziehen und damit auch den Kerngehalt jeder Wahl beeinträchtigen<sup>58</sup>. Denn zur Förderung eines höheren Frauenanteils in den Kommunalparlamenten wird von dem in Artikel 20 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz abgewichen, dass die Zusammensetzung der Parlamente ausschließlich vom freien Willen des Wahlvolks getragen wird<sup>59</sup>. Die durch solche Quotenregelungen erreichte „Repräsentation“ der Geschlechter in den Parlamenten beruht nicht mehr auf demokratischer Autorisation, sondern auf der jeweiligen Gruppeneigenschaft des Geschlechts und ist daher grundverschieden von der Repräsentation durch frei gewählte Volksvertreter<sup>60</sup>.

Zwar mögen im Hinblick auf die im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrecht bestehenden Möglichkeiten der Einflussnahme des Wählers auf die Listenplätze der Kandidaten die Auswirkungen einer gesetzlichen Quotenregelung bei der Aufstellung der Wahlvorschlagslisten nicht in vollem Ausmaß für die Zusammensetzung des Kommunalparlaments zum Tragen kommen. Dies mag die Beeinträchtigung des demokratischen Prozesses etwas abmildern, die Schwere des mit einer solchen Quotenregelung bewirkten Eingriffs in die Parteifreiheit wird dadurch jedoch nicht relativiert.

Ausgehend von der Schwere der Beeinträchtigungen insbesondere der Freiheit der Wahl und der Parteifreiheit, ergeben sich erhebliche Zweifel, dass diese durch das aus Artikel 3 Abs. 2 GG abgeleitete Gleichberechtigungsgebot legitimiert werden können.

In der Literatur<sup>61</sup> wird daher auch mit entsprechender Begründung die Zulässigkeit einer gesetzlichen Quotenregelung im Hinblick auf die Aufstellung von Wahlvorschlagslisten fast einhellig verneint.

<sup>56</sup> Vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557)

<sup>57</sup> Oebbecke, JZ 1988, 176 (179);

<sup>58</sup> Zypries/Holste, NJW 2008, S. 3400 (3402); Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557)

<sup>59</sup> Vgl. insoweit Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557)

<sup>60</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557)

<sup>61</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 4/2012, Art. 38 (Stand: 10/2010) Rn. 108 (Fn. 4); Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 7/2012, Art. 38 (Stand:

Entsprechend hat auch der Innenminister von Baden-Württemberg im Rahmen einer Plenardebatte<sup>62</sup> zur Besetzung von Wahlvorschlägen im Reißverschlussverfahren und einer entsprechenden Umsetzung im Kommunalwahlrecht von Baden-Württemberg ausgeführt, eine derartige Regelungen für Kommunalwahlen verstoße gegen die Verfassung, da sie einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie die Parteienfreiheit begründe. Es sei im Vorfeld von Wahlen allein die Entscheidung von Parteien bzw. Wählervereinigungen, von welchen Personen sie im Falle einer erfolgreichen Kandidatur die größten Erfolge in der kommunalpolitischen und der parlamentarischen Arbeit erwarteten. Eine entsprechende Einflussnahme durch eine verpflichtende Paritätsregelung könne nicht durch die Staatszielbestimmung nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz gerechtfertigt werden. Diese berechtige den Gesetzgeber in engen Grenzen vom Gleichheitsgebot nach Art. 3 GG abzuweichen, aber sie berechtige ihn nach Auffassung der Landesregierung nicht, in die verfassungsrechtlichen Grundsätze des demokratischen Wahlrechts einzugreifen.

Insgesamt dürften gesetzliche Quotenregelungen für die Aufstellung der Wahlvorschlagslisten bei den Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz mit einem erheblichen verfassungsrechtlichen Risiko verbunden sein.

#### **IV. Verfassungsrechtliche Prüfung der gesetzlichen Quotenregelungen der Variante 2**

Fraglich ist, ob sich gegen gesetzliche Regelungen im Kommunalwahlgesetz, die eine Quote zur Verteilung der Sitze in der jeweiligen Vertretungskörperschaft vorschreiben, verfassungsrechtliche Bedenken erheben.

##### **1. Parallelen zur gesetzlichen Quote betreffend die Aufstellung der Wahlvorschlagslisten**

Betrachtet man die jeweils mit weiblichen bzw. männlichen Personen zu besetzenden Parlamentsteile separat, könnte man zu der Auffassung gelangen, eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und Freiheit der Wahl und der Parteifreiheit liege im Fall der Variante 2 nicht vor. Denn durch das nach Variante 2 vorgegebene Wahlsystem würden innerhalb der jeweils „geschlechtsreinen“ Hälfte des Kommunalparlaments diese Grundsätze gewahrt<sup>63</sup>.

Eine derartig „geteilte“ Sicht der Dinge würde jedoch bedeuten, dass nicht mehr das Kommunalparlament als Ganzes betrachtet wird, auf das bezogen die Wahlrechtsgrundsätze Geltung beanspruchen, sondern nur die jeweils geschlechtsreinen Teile. Dies würde jedoch verkennen, dass nicht zwei jeweils geschlechtsreine Parlamente gebildet werden sollen, sondern es ausschließlich um Regeln zur Besetzung eines einheitlich handelnden und entscheidenden Gremiums geht. Daher ist die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze und der Parteifreiheit bezogen auf das Kommunalparlament als Ganzes zu betrachten<sup>64</sup>.

---

10/2000), Rn. 90; Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 (96); Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557); Zypries/Holste, NJW 2008, S. 3400 (3402/3403); Oebbecke, JZ 1988, S. 176 (177 ff.); a.A. Laskowski, Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Schleswig-Holstein, LT-Umdruck 16/2273

<sup>62</sup> Landtag Baden-Württemberg, Plenarprotokoll, 15/44, S. 2476

<sup>63</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557)

<sup>64</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (558)

Ausgehend hiervon ist der Grundsatz der passiven Wahlgleichheit ebenso wie in der Variante 1 dadurch berührt, dass nicht jeder Kandidat für alle Listenplätze der Partei oder Wählergruppe kandidieren kann, da die jeweils dem anderen Geschlecht vorbehaltene Liste für ihn gesperrt ist<sup>65</sup>.

Die Wahlvorschlagsfreiheit ist ebenso wie die Parteifreiheit dadurch beeinträchtigt, dass es den vorschlagsberechtigten Organisationen faktisch aufgezwungen wird, für die aussichtsreichen Plätze jeweils zur Hälfte Frauen und Männer vorzuschlagen<sup>66</sup>.

Was die verfassungsrechtliche Rechtfertigung derartiger Beeinträchtigungen betrifft, kann ebenfalls auf die unter Punkt III. dargestellten Erwägungen Bezug genommen werden.

## 2. Ergänzende Betrachtungen

Allerdings stellt sich insoweit zusätzlich die Frage, ob eine Quotenregelung, die darauf ausgerichtet ist, eine im Hinblick auf das Geschlecht festgelegte Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften sicherzustellen, noch vom Gleichberechtigungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 GG gedeckt ist und damit überhaupt als legitimes Ziel in diesem Sinne betrachtet werden kann.

Nach einer in der Literatur weit verbreiteten Auffassung soll das Gleichberechtigungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 GG auf die Verwirklichung einer Chancengleichheit, nicht hingegen auf eine Ergebnisgleichheit im Sinne einer paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen zielen<sup>67</sup>. Begründet wird diese Auffassung damit, dass tatsächliche Gleichberechtigung nicht erfordere, dass Männer und Frauen in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen auf allen Ebenen und in allen Funktionen gleich häufig anzutreffen seien, sondern lediglich, dass das Geschlecht faktisch irrelevant für die Chance ist, auf den Ebenen und in den Funktionen angetroffen zu werden, die gemeinhin als attraktiv bewertet werden<sup>68</sup>.

Folgt man dieser Meinung, wäre eine Quotenregelung, die eine bestimmte geschlechtsspezifische Quote bei der Verteilung der Sitze in kommunalen Vertretungskörperschaften vorschreibt, bereits unter dem Gesichtspunkt des Vorliegens eines legitimen Ziels verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Denn eine solche Regelung würde nicht nur auf eine Angleichung der Chancen weiblicher Bewerberinnen bei der Kommunalwahl hinauslaufen, sondern ihnen – insbesondere bei einer gesetzlich geregelten paritätischen Besetzung der Kommunalparlamente - eine Ergebnisgleichheit garantieren, die vom Gleichberechtigungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 GG nicht umfasst wäre. Folgt man dieser Auffassung, stünde den Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit, der Wahlfreiheit und der Parteienfreiheit schon kein als Rechtfertigungsgrund in Betracht kommendes legitimes Ziel gegenüber.

Zusätzlich ist in der Abwägung der widerstreitenden Verfassungsgüter zu berücksichtigen, dass eine derartige gesetzliche Quotenregelung, die die Besetzung der

<sup>65</sup> So auch Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557/558)

<sup>66</sup> So auch Ebsen, JZ 1989, S. 553 (557/558)

<sup>67</sup> Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3, Rn. 266; Caesar, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 17, Rn. 23, 25; Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 3 Rn. 56; Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 (95); Ebsen, Jura 1990, S. 515 (518); vgl. auch Hinweis im Bericht der gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 zur Einfügung von Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG, S. 50

<sup>68</sup> Ebsen, Jura 1990, S. 515 (518)

Kommunalparlamente im Hinblick auf das Geschlecht vorgibt, einen bedeutsamen Teil der Wahlentscheidung dem demokratischen Prozess vollständig entzieht<sup>69</sup>.

Ausgehend hiervon sind die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit gesetzlicher Quotenregelungen, die sich unmittelbar auf die Zusammensetzung der Kommunalparlamente beziehen, noch größer als bei der ersten Variante.

## V. Parteiinterne Quotenregelungen

Schließlich besteht – außerhalb einer gesetzlichen Regelung - die Möglichkeit, dass die Parteien und Wählergruppen interne Quotenregelungen für die Aufstellung der Wahlvorschläge für die kommunalen Vertretungskörperschaft vorsehen.

Fraglich ist, ob auch hiergegen die zu den gesetzlichen Bestimmungen dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Zwar ist festzustellen, dass auch bei organisationsinternen Quotenregelungen der aus Artikel 28 Abs. 1 i.V.m. Artikel 38 Abs. 1 GG / Artikel 50 i.V.m. Artikel 76 LV folgende Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Gestalt der passiven Wahlgleichheit der Bewerber berührt ist (vgl. insofern die Ausführungen unter Punkt III. 1. a)).

Allerdings streitet in diesem Kontext gerade die Parteifreiheit (und vergleichbar für Wählergruppen die Wahlfreiheit) nicht gegen, sondern für die Zulässigkeit entsprechender Regelungen. Denn die Entscheidung einer Partei bzw. Wählergruppe, bestimmte Plätze einer Kandidatenliste allein Frauen vorzubehalten, der erhebliche politische Aussagekraft zukommen kann, ist Ausfluss der Freiheit, das inhaltlich-programmatische Profil selbst zu bestimmen<sup>70</sup>.

Ergänzend führt Klein<sup>71</sup> aus, wenn dem Staat in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG die Aufgabe zugewiesen werde, geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenzutreten, werde man Gleiches den Parteien bei der Aufstellung von Wahlbewerbern nicht verwehren können.

Mit der ganz herrschenden Meinung<sup>72</sup> dürfte daher davon auszugehen sein, dass parteiinterne Quotenregelungen für die Aufstellung von Wahlvorschlagslisten, soweit sie in ihrer konkreten Ausgestaltung im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel zu erreichen, verfassungsrechtlich zulässig sind.

<sup>69</sup> Ebsen, JZ 1989, S. 553 (558)

<sup>70</sup> Augsberg, in Kersten/Rixen, Parteiengesetz und Europäisches Parteienrecht, 2009, § 15 Rn. 28; Zypries/Holste, NJW 2008, S. 3400 (3402) m.w.N.; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 38 Abs. 1 Rn. 145

<sup>71</sup> Klein, in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 4/2012, Art. 38 (Stand: 10/2010) Rn. 108

<sup>72</sup> Klein, in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 4/2012, Art. 38 (Stand: 10/2010) Rn. 108; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 38 Abs. 1 Rn. 147; Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 7/2012, Art. 38 (Stand: 10/2000), Rn. 90; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 58; Trute, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 38 Rn. 62; Augsberg, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und Europäisches Parteienrecht, 2009, § 15 Rn. 29; Zypries/Holste, NJW 2008, S. 3400 (3402) m.w.N.; Lange, NJW 1988, S. 1174 (1180 ff.), Oebbecke, JZ 1988, S. 176 (181); a.A. Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Handkommentar, 2011, § 21 Rn. 87 unter Hinweis auf ein aus § 21 Abs. 3 Satz 2 BWahlG folgendes uneingeschränktes Wahlvorschlagsrecht; Ipsen, Parteiengesetz, Kommentar, 2008, § 17 Rn. 18 ff.; Heyen, DÖV 1989, S. 649 (654)

**Fazit**

Mangels einer zu prüfenden Quotenregelung konnte die Prüfung nur allgemein, ausgehend von den unter Punkt B. II. dargestellten Beispielen erfolgen.

Insoweit ergeben sich aus den Wahlrechtsgrundsätzen der Gleichheit und Freiheit der Wahl (Artikel 28 Abs. 1 i.V.m. Artikel 38 Abs. 1 GG / Artikel 50 i.V.m. Artikel 76 LV) und der Parteifreiheit (Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG) verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer gesetzlichen Quotenregelung im Kommunalwahlgesetz hinsichtlich der Aufstellung von Wahlvorschlagslisten.

Entsprechendes gilt, wenn man eine Quotenregelung für die Besetzung der Kommunalvertretungskörperschaften selbst vorsehen wollte.

Ob letztlich eine gesetzliche Regelung denkbar wäre, welche eine stärkere Berücksichtigung von Frauen bei der Aufstellung der Wahlvorschläge der Parteien und Wählergruppen für die Kommunalwahl bewirkt, ohne den dargestellten Bedenken zu begegnen, kann nicht abschließend beurteilt werden und bleibt der Prüfung eines insoweit konkreten Regelungsvorschlags vorbehalten.

Im Gegensatz zu einer gesetzlichen Quotenregelung dürften partei- bzw. wählergruppeninterne Quoten bei der Erstellung der Wahlvorschläge keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.