

14.03.2019

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 2050 vom 14. Februar 2019  
der Abgeordneten Alexander Langguth und Marcus Pretzell FRAKTIONSLOS  
Drucksache 17/5132

### Quotenvorgaben im Parlament – das Ende freier Wahlen?

#### *Vorbemerkung der Kleinen Anfrage*

Als erstes deutsches Landesparlament hat Brandenburg am 31. Januar 2019 ein Parité-Gesetz beschlossen, welches die Quotierung von Frauen in den Parlamenten vorschreibt. Der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfasste Gesetzentwurf, dem die Regierung (Koalition SPD/DIE LINKE) zustimmte, soll ab dem 30. Juni 2020 in Kraft treten<sup>1</sup>. Konkret bedeutet dies: Die Listenplätze der Parteien zu Landtagswahlen werden künftig immer abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt. Angestrebt war laut Pressemitteilung der Grünen eine noch weitergehende Regelung, bei welcher auch sogenannte Wahlkreisduos gerecht weiblich und männlich besetzt werden.<sup>2</sup>

Die nicht im Brandenburger Landtag vertretene Piratenpartei sowie die Jungen Liberalen (Jugendorganisation der FDP) kündigten an, sie wollten vor das Verfassungsgericht ziehen, um das Gesetz zu kippen. Ihrer Ansicht nach greife es in die Organisationsfreiheit der Parteien ein. Kritiker des sogenannten Paritégesetzes, so berichtet der „Deutschlandfunk“, führen an, die Quote kollidiere mit dem Grundgesetz, welches eine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts verbietet.<sup>3</sup> Der Art. 38 des Grundgesetzes sowie Art. 31 der Verfassung für das

<sup>1</sup>[https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/parladoku/w6/drs/ab\\_10400/10466.pdf](https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/parladoku/w6/drs/ab_10400/10466.pdf)

<sup>2</sup><https://www.gruene-fraktion-brandenburg.de/presse/pressemitteilungen/2019/auf-anstoss-von-uns-buendnisgruenen-brandenburg-beschliesst-bundesweit-erstes-paritegesetz/> (abgerufen am 04.02.2019)

<sup>3</sup>[https://www.deutschlandfunk.de/parite-gesetz-in-brandenburg-das-wird-ja-wohl-zu-schaffen.720.de.html?dram:article\\_id=439883](https://www.deutschlandfunk.de/parite-gesetz-in-brandenburg-das-wird-ja-wohl-zu-schaffen.720.de.html?dram:article_id=439883) (abgerufen am: 04.02.2019)

Datum des Originals: 14.03.2019/Ausgegeben: 19.03.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

Land Nordrhein-Westfalen sollen freie und gleiche Wahlen garantieren. „SPIEGEL Online“ kommentiert: „Die Wahlfreiheit aber sehen viele Verfassungsrechtler durch ein Paritätsgesetz verletzt, weil die Parteien nicht mehr frei entscheiden könnten, welche Kandidaten sie auf welchen Listenplatz aufstellen.“ Der Staats- und Parteienrechtler Martin Morlok konstatiert, das Gesetz sei „sicher verfassungswidrig“. Eine Einschätzung, mit der Morlok freilich nicht allein ist: So bezeichnet der promovierte Philosoph und Wissenschaftsjournalist A. G. das Gesetz als „einen massiven Eingriff in demokratische Grundrechte“ sowie einen „Angriff auf zentrale Freiheitsrechte“.<sup>4</sup>

Das Gesetz in seiner jetzigen Form sehe vor, dass sich Transpersonen bei der Kandidatur für ein Geschlecht entscheiden müssen.<sup>5</sup>

Ferner enthält das Gesetz folgende Eigenheit: Männer können auf den Wahllisten nicht als Kandidaten nachrücken, falls etwa die Frauenliste kürzer als die Männerliste ausfällt, da gar nicht genügend Frauen ein Mandat anstreben.<sup>6</sup>

Zu den Befürwortern der Paritätsregelung zählen in NRW auch Abgeordnete der Grünen Fraktion. Bei einer Veranstaltung des FrauenRat NRW anlässlich des 100-jährigen Bestehens des Frauenwahlrechts sagte ein Mitglied der grünen Landtagsfraktion, die Fraktion der Grünen folge zwar der parteiinternen Selbstverpflichtung einer 50-Prozent-Quote, um eine „gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen in allen Gremien und Fraktionen“ sicherzustellen [wobei: ein Blick auf die Landtagsfraktion offenbart, dass von 14 Abgeordneten 8 dem männlichen Geschlecht zuzuordnen sind]. Eine gesetzliche Quotenregelung sei trotzdem „für alle Parteien notwendig“, damit Frauen „die Hälfte der Macht erhalten“. Auch die stellv. frauenpolitische Sprecherin der SPD-Landtagsfraktion befand, dass die „Beseitigung der strukturellen Nachteile“ wichtig sei und resümierte: „Mehr Frauen wäre schön“.<sup>7</sup>

**Der Minister des Innern** hat die Kleine Anfrage 2050 mit Schreiben vom 14. März 2019 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration und der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung beantwortet.

### **1. *Wie steht die Landesregierung zu den Überlegungen von Parteien und Politikern, eine ähnliche Regelung auch in Nordrhein-Westfalen einzuführen?***

Die Landesregierung nimmt Überlegungen aus dem politischen Spektrum auch zur Einführung von Paritégesetzen zur Kenntnis. Traditionell sind die wahlrechtlichen Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlvorschlägen sowohl im Allgemeinen als auch geschlechtsspezifisch absolut neutral gehalten. Bei der Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts ist neben dem Prinzip der Wahlgleichheit und dem grundsätzlichen Verbot geschlechtsspezifischer Differenzierung insbesondere die Programm-, Organisations- und Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien zu beachten.

---

<sup>4</sup><https://www.cicero.de/innenpolitik/paritegesetz-brandenburg-karlsruhe-recht-wahlen-maenner-frauen/plus> (kostenpflichtiger Artikel; abgerufen am: 04.02.2019)

<sup>5</sup><https://www.piratenbrandenburg.de/2019/02/einladung-zur-pressekonzferenz-anlaesslich-der-geplanten-verfassungsbeschwerde-gegen-das-parite-gesetz/> (abgerufen am: 04.02.2019)

<sup>6</sup>[https://www.achgut.com/artikel/der\\_anfang\\_vom\\_ende\\_freier\\_wahlen\\_in\\_deutschland](https://www.achgut.com/artikel/der_anfang_vom_ende_freier_wahlen_in_deutschland) (abgerufen am: 04.02.2019)

<sup>7</sup><http://frauenrat-nrw.de/frauenpolitische-netzwerke> (abgerufen am: 04.02.2019)

Die Wahlgesetze gewährleisten für alle teilnahmeberechtigten Personen die formale Chancengleichheit unabhängig von Kriterien wie Geschlecht oder Alter, Bildung, Beruf, Einkommen, Stellung in einer Partei oder sonstigen, der staatsbürgerlichen Gleichheit widersprechenden Differenzierungen. Das Fehlen gesetzlicher paritätischer Vorgaben dient der formalen Chancengleichheit aller Personen, die sich um eine Kandidatur bewerben wollen. Gesetzliche Einschränkungen dieser formalen Chancengleichheit zur Erreichung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen bedürften daher einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

In diesem Zusammenhang sei auf den Bericht „Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht“ der Landesregierung Brandenburg (vom 10.10.2018, Drucksache Landtag Brandenburg 6/9699) hingewiesen. Dort wird auf Seite 23 ausdrücklich festgestellt, dass im Rahmen einer vorab durchgeführten Umfrage bei den anderen Bundesländern „... bisher kein Land die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von verpflichtenden Parité-Regelungen bejaht hat.“

**2. *Wie bewertet die Landesregierung die Vereinbarkeit des Paritätsgesetzes mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, insbesondere hinsichtlich des Art. 31 Abs.1?***

Es ist nicht Aufgabe der Landesregierung, die Vereinbarkeit des brandenburgischen Paritégesetzes mit der nordrhein-westfälischen Landesverfassung zu bewerten.

**3. *Wie beurteilt die Landesregierung die jetzige Form des brandenburgischen Parité-Gesetzes, in welchem sogenannte Transpersonen (divers) sich bei einer Kandidatur für ein Geschlecht entscheiden müssen?***

Es ist nicht Aufgabe der Landesregierung, einzelne inhaltliche Aspekte des brandenburgischen Paritégesetzes zu beurteilen.

**4. *Vor dem Hintergrund, dass die Quotierung unterschiedlichsten Gesellschaftsgruppen und/oder -minoritäten als Blaupause dienen könnte, um mehr Repräsentanz einzufordern: Als wie sinnvoll erachtet die Landesregierung eine Widerspiegelung der Gesellschaft in den Parlamenten nach Geschlechtern?***

Die Landesregierung hält es im Rahmen einer repräsentativen Demokratie für erstrebenswert, dass möglichst alle gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Parlamenten in angemessener Weise vertreten sind.

**5. *Wie bewertet die Landesregierung die Sinnhaftigkeit des brandenburgischen Parité-Gesetzes hinsichtlich dessen Eigenheit, dass Männer auf den Wahllisten nicht nachrücken können, falls sich nicht genügend Frauen zur Wahl aufstellen?***

Ich verweise auf meine Antwort zu Frage 3.



# **Bericht**

der Landesregierung

## **Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht**

Ein Problemaufriss  
mit Vorschlägen und Empfehlungen

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Auftrag</b>	4
<b>2. Ausgangslage</b>	4
<b>3. Rechtliche Prüfung von verpflichtenden Parité-Regelungen</b>	6
3.1 Einführung	6
3.2 Wahlgrundsätze	6
3.2.1 Freiheit der Wahl	6
3.2.2 Gleichheit der Wahl	7
3.2.3 Allgemeinheit der Wahl	8
3.3 Parteienfreiheit	8
3.4 Zulässigkeit der Eingriffe in die Wahlgrundsätze	9
3.4.1 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	9
3.4.2 Zwischenergebnis	10
3.4.3 Die französischen Parité-Regelungen	11
3.4.4 Ergänzende Anmerkungen zu etwaigen Verfassungsänderungen	12
3.5 Persönlichkeitswahl	13
3.6 Rechte und Belange der Menschen des dritten Geschlechtes	14
3.7 Sonstige Grenzen für Parité-Regelungen	15
<b>4. Alternativen zu verpflichtenden Parité-Regelungen</b>	16
4.1 Wahlspezifische Parité-Regelungen in anderen Bundesländern	16
4.2 Erfahrungen mit geschlechterparitätischen Soll-Regelungen	17
4.2.1 Baden-Württemberg	17
4.2.2 Hessen	18
4.2.3 Rheinland-Pfalz	18
4.3 Kandidatinnen und Gewählte im Land Brandenburg	20
4.4 Weitere alternative und ergänzende Maßnahmen	22

<b>5. Länderumfrage</b>	<b>23</b>
<b>6. Geschlechtergerechte Sprache</b>	<b>23</b>
<b>7. Zusammenfassung sowie Vorschläge und Empfehlungen</b>	<b>24</b>

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Quellen- und Literaturverzeichnis

## 1. Auftrag

Der Landtag Brandenburg hat im Rahmen seines Beschlusses „100 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland: Geschlechterparität in der Politik herstellen“ vom 8. März 2018 (Drucksache 6/8296-B) die Landesregierung (u.a.) aufgefordert, im III. Quartal dieses Jahres einen Vorschlag zu Parité-Regelungen in den Brandenburger Wahlgesetzen vorzulegen, der insbesondere auch die Erfahrungen mit *Soll*-Regelungen für die Aufstellung von Wahlvorschlägen sowie die Verfassungskonformität von Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbeachtung der Quotierung berücksichtigen soll.

## 2. Ausgangslage

In diesem Jahr jährt sich die Geburtsstunde des Frauenwahlrechts in Deutschland zum 100. Mal. Während der weibliche Bevölkerungsanteil über 50 Prozent beträgt, liegt der Frauenanteil im 19. Deutschen Bundestag bei rund 31 Prozent, im 6. Landtag Brandenburg bei rund 39 Prozent und in den kommunalen Vertretungen des Landes zurzeit bei rund 23 Prozent.

Aufgrund dieser Unterrepräsentation der Frauen in den vorgenannten Volksvertretungen hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 22. Februar 2018 einen Gesetzentwurf für ein Inklusives Parité-Gesetz (Drucksache 6/8210) in den Landtag eingebracht. Aus der Sicht der Antragstellerin ist die Unterrepräsentation der Frauen „ursächlich“ auf die „Nominierungsverfahren“ der Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zurückzuführen.<sup>1</sup>

Zur letzten Landtagswahl 2014 wurden insgesamt 404 Kandidatinnen und Kandidaten von den Wahlschüssen zugelassen. 112 Frauen (27,7%) bewarben sich um ein Landtagsmandat. Bei der Landtagswahl 2009 wurden 443 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter 113 Frauen (25,5%), nominiert. 2004 hatte der Frauenanteil noch 29,9% (144 Frauen von 481 Kandidatinnen und Kandidaten) betragen.

Unbeschadet dessen war der Frauenanteil der gewählten Landtagsabgeordneten stets deutlich höher: So betrug der Frauenanteil der Abgeordneten in der 4. Wahlperiode (2004 bis 2009) 44,3% (bisheriger Höchstwert) und in der 5. Wahlperiode (2009 bis 2014) 39,8%. Gegenwärtig beträgt der Frauenanteil 38,6%.<sup>2</sup>

Bei den Wahlen zu den Kreistagen der 14 Landkreise und zu den Stadtverordnetenversammlungen der vier kreisfreien Städte haben sich 2014 insgesamt 5.656 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter 1.519 Frauen (26,9%), um ein kommunales Mandat beworben (zu vergebende Sitze: 934). Bei den Kommunalwahlen 2008 lag der Frauenanteil bei diesen Wahlen bei 25,6% (1.490 Frauen von insgesamt 5.830 Kandidatinnen und Kandidaten).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Inklusives Parité-Gesetz, Drucksache 6/8210, S. 1 und 28f.; vgl. Demir, D. und Donau, F., Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg, hrsg. vom MASGF, April 2018, S. 22 und 25ff.

<sup>2</sup> Siehe Drucksache 6/8210, S. 26; Landtag Brandenburg, Namen – Daten – Fakten, Sonderausgabe, 6. Wahlperiode 2014 – 2019, S. 4ff. und 45; Pressemitteilungen des Landeswahlleiters Nr. 27/2004 vom 19. August 2004, Nr. 27/2009 vom 27. August 2009 und Nr. 21/2014 vom 25. August 2014; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Wahl zum 5. Landtag Brandenburg am 27. September 2009. Endgültiges Ergebnis, Statistischer Bericht B VII 2-3 – 5j / 09; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Wahl zum 6. Landtag Brandenburg am 14. September 2014. Endgültiges Ergebnis, Statistischer Bericht B VII 2-2 – 5j / 14.

<sup>3</sup> Vgl. Pressemitteilung des Landeswahlleiters Nr. 7/2014 vom 9. April 2014; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Kommu-



Bei den Wahlen zu den Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind 2014 insgesamt 14.521 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter 3.800 Frauen (26,2%), angetreten. Bei den Kommunalwahlen 2008 lag der Frauenanteil bei diesen Wahlen bei 25,8% (4.035 Frauen von insgesamt 15.659 Kandidatinnen und Kandidaten).<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund beinhaltet der vorgenannte Gesetzentwurf für ein Inklusives Parité-Gesetz für die Landtagswahlen neben dem inklusiven Wahlrecht insbesondere geschlechterparitätische Vorgaben (Parité-Regelungen) für die Aufstellung und Einreichung von Landeslisten und Kreiswahlvorschlägen der Parteien, politischen Vereinigungen und Listenvereinigungen. Zur Herstellung der Parität von Frauen und Männern sieht der Gesetzentwurf für ein Inklusives Parité-Gesetz im Einzelnen folgende wesentliche Änderungen des geltenden Landtagswahlrechts vor:

- Die Parteien, politischen Vereinigungen und Listenvereinigungen sollen nur noch mit Landeslisten zur Landtagswahl antreten können, die abwechselnd (alternierend) mit Frauen und Männern besetzt sind. Landeslisten, die diese gesetzliche Vorgabe missachten, sollen künftig nicht mehr zur Landtagswahl zugelassen werden.
- Die Kreiswahlvorschläge der Parteien, politischen Vereinigungen und Listenvereinigungen müssen jeweils ein sogenanntes „Wahlkreisduo“, bestehend aus je einer Frau und einem Mann, enthalten. Sind auf dem Kreiswahlvorschlag zwei Frauen oder zwei Männer benannt, so ist der Wahlvorschlag zurückzuziehen. Entsprechendes gilt, wenn auf einem Kreiswahlvorschlag nur eine Kandidatin oder ein Kandidat benannt ist.
- Die Wahlberechtigten sollen künftig drei Stimmen – zwei Erststimmen und eine Zweitstimme – erhalten. Mit der einen Erststimme darf nur eine Wahlkreiskandidatin, mit der anderen Erststimme nur ein Wahlkreiskandidat gewählt werden. Die Wahlberechtigten müssen nicht ein bestimmtes „Wahlkreisduo“ einer Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung wählen. Sie können auch für eine Wahlkreisbewerberin und einen Wahlkreisbewerber votieren, die für unterschiedliche Wahlvorschlagsträger zur Landtagswahl antreten. In den Wahlkreisen werden jeweils eine Wahlkreisabgeordnete und ein Wahlkreisabgeordneter direkt gewählt. Gewählt sind in jedem Wahlkreis die Bewerberin, die bei den Kandidatinnen, und der Bewerber, der bei den Kandidaten die höchsten Stimmenzahlen erzielt haben.
- Die Anzahl der Wahlkreise wird auf 22 (bisher 44) halbiert.

---

nalwahlen im Land Brandenburg am 28. September 2008. Wahlen zu den Kreistagen der Landkreise und Stadtversammlungen der kreisfreien Städte. Endgültiges Ergebnis, Statistischer Bericht B VII 3-3 – 5 – 5j / 08; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Kommunalwahlen im Land Brandenburg am 25. Mai 2014. Endgültiges Ergebnis der Wahlen zu den Kreistagen der Landkreise und Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte, Statistischer Bericht B VIII 3-3 – 5j / 14.

<sup>4</sup> Vgl. Pressemitteilung des Landeswahlleiters Nr. 8/2014 vom 5. Mai 2014; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Kommunalwahlen im Land Brandenburg am 28. September 2008. Wahlen zu den Gemeindevertretungen. Endgültiges Ergebnis, Statistischer Bericht B VII 3-5 – 5j / 08; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Kommunalwahlen im Land Brandenburg am 25. Mai 2014. Wahlen zu den Gemeindevertretungen. Endgültiges Ergebnis. Ergänzung, Statistischer Bericht B VII 3-5 – 5 – 5j / 14.

### 3. Rechtliche Prüfung von verpflichtenden Parité-Regelungen

#### 3.1 Einführung

Gesetzliche Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Wahlvorschlägen zwingen sollen, berühren

- die in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG und Artikel 22 Absatz 3 Satz 1 LV normierten Wahlgrundsätze der Freiheit, Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl,
- die in Artikel 22 Absatz 3 Satz 3 LV für die Landtags- und Kommunalwahlen vorgegebene Persönlichkeitswahl(komponente),
- die in Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 GG gewährleistete Parteienfreiheit sowie
- die Wählbarkeit von Menschen des sogenannten dritten Geschlechts.

#### 3.2 Wahlgrundsätze

##### 3.2.1 Freiheit der Wahl

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl (Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG und Artikel 22 Absatz 3 Satz 1 LV) schützt zwar zuvörderst die Wahlberechtigten vor Beeinflussungen, die geeignet sind, ihre Entscheidungsfindung und Wahlentscheidung in unzulässiger Weise zu beeinträchtigen.<sup>5</sup> Der Grundsatz gilt aber auch für das gesamte Verfahren der Wahlvorbereitung einschließlich der Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten (Nominierungsverfahren). Die Wahlfreiheit schützt also auch das Wahlbewerbungsrecht und das Wahlvorschlagsrecht der Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger, mit der Folge, dass Beschränkungen dieser Rechte als Eingriff in die Wahlfreiheit zu werten sind.<sup>6</sup>

Gesetzliche Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Wahlvorschlägen verpflichten (im Folgenden *verpflichtende Parité-Regelungen* genannt), beschränken das freie Wahlvorschlagsrecht der Wahlvorschlagsträger, weil sie nicht mehr frei entscheiden können, welche Kandidatinnen und Kandidaten sie für die einzelnen – insbesondere die vorderen aussichtsreichen – Listenplätze und Kreiswahlvorschläge aufstellen. Aber auch die Wahlfreiheit der Kandidatinnen und Kandidaten ist berührt, weil sie sich nicht mehr frei für jeden Listenplatz bewerben können. Der in dem Gesetzentwurf für ein Inklusives Parité-Gesetz enthaltene Vorschlag eines „Wahlkreis-Duos“ beschränkt die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten, weil jede Wählerin und jeder Wähler gehalten ist, mit ihren beiden Erststimmen jeweils eine Kandidatin und einen Kandidaten zu wählen.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Strelen, K.-L., in: Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 20; Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch von Mai 2018, S. 2f.

<sup>6</sup> Vgl. Strelen, K.-L., in: Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., aaO. (Fn. 5), § 1 Rn. 24 (m.w.N.); Trute, H.-H., in: Münch, I. v./Kunig, P., Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn 40 (m.w.N.).

<sup>7</sup> Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz bereits den Abdruck des Wortlautes von Artikel 3 Absatz 2 GG („Frauen und Männer sind gleichberechtigt.“) und wahlstatische Angaben zur Geschlechterparität der einzelnen Wahlvorschläge auf den amtlichen Stimmzetteln für die Kommunalwahlen als Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Wahlfreiheit gewertet (siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 und VGH A 17/14 – 3. Leitsatz und S. 16ff. des Urteilsumdrucks).

### 3.2.2 Gleichheit der Wahl

Der Grundsatz der Wahlgleichheit gebietet, dass jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben kann und die Stimmen der Wahlberechtigten beim Verhältniswahlssystem nicht nur den gleichen Zählwert, sondern grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben.<sup>8</sup> Der Schutzbereich des Verfassungsgrundsatzes der Wahlgleichheit erstreckt sich ebenfalls auch auf die Wahlvorbereitung einschließlich der Aufstellung, Einreichung und Zulassung der Wahlvorschläge.<sup>9</sup> Bei der Wahlgleichheit handelt es sich um einen wahlspezifischen Gleichheitssatz, der den allgemeinen Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 GG verdrängt.<sup>10</sup>

Gesetzliche Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Wahlvorschlägen verpflichten, beeinträchtigen die Wahlgleichheit, weil sie insbesondere das Wahlvorschlagsrecht und damit das aktive Wahlrecht der wahlberechtigten Parteimitglieder bei der Aufstellung der Wahlvorschläge einschränken<sup>11</sup> und die Kandidaturmöglichkeit jedes Parteimitgliedes mit gleichen Chancen für jeden Listenplatz nicht mehr gewährleisten.<sup>12</sup>

Bei dem Vorschlag des „Wahlkreisduos“ ist die Wahlgleichheit auch deshalb berührt, weil in den Fällen, in denen zwei Frauen (wie in dem nachstehenden Beispielfall) oder zwei Männer die meisten Erststimmen erringen, nur die Kandidatin oder der Kandidat mit der höchsten Stimmenzahl in den Landtag direkt gewählt ist und die oder der Zweitplatzierte aufgrund der angestrebten Geschlechterparität zugunsten der Kandidatin oder des Kandidaten (mit einer niedrigeren Stimmenzahl), die in ihrer Geschlechtergruppe die meisten Stimmen erhalten hat, weichen muss (Verletzung des Gebots des gleichen Zählwerts).

#### Beispiel:

Wahlkreis X

#### **Kandidatinnen:**

Name:	Erststimmen:
Anna N.	18.450
Birgit M.	18.125
Christa O.	4.235
Doris P.	2.347
Eva Q.	1.320
Frauke R.	654

#### **Kandidaten:**

Name	Erststimmen:
Gunnar Z.	9.215
Herbert W.	8.945
Ingo V.	8.722
Jürgen U.	7.986
Klaus S.	5.757
Ludwig T.	4.506

In diesem Beispielfall wären die Kandidatin Anna N. mit 18.450 Erststimmen und der Kandidat Gunnar Z. mit 9.215 Erststimmen gewählt. Die Kandidatin Birgit M., die mit 18.125 Erststimmen beinahe doppelt so viele Erststimmen wie Gunnar Z. errungen hat, würde aufgrund der geschlechterparitätischen Regelungen kein

<sup>8</sup> Siehe u.a. BVerfGE 1, 208, 246ff. (st. Rspr.).

<sup>9</sup> Vgl. Trute, H.-H., in: Münch, I. v./Kunig, P., aaO. (Fn. 6), Art. 38 Rn. 56 (m.w.N.).

<sup>10</sup> Siehe BVerfGE 99, 1, 17; vgl. Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch von Mai 2018, S. 4.

<sup>11</sup> Siehe Ipsen, Parteiengesetz, Kommentar, 2008, § 17 Rn. 18.

<sup>12</sup> Vgl. Hahlen, J., in: Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., aao. (Fn. 5), § 27 Rn. 14 (m.w.N.).

Direktmandat erhalten. Die Kreiswahlausschüsse müssten also in solchen Fällen das eindeutige Votum der Wählerinnen und Wähler im Sinne der vom Gesetzgeber vorgegeben Geschlechterparität korrigieren. Entsprechende Korrekturen dürften mithin auch das Demokratie- und Mehrheitsprinzip beeinträchtigen.

### 3.2.3 Allgemeinheit der Wahl

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl erfährt seine Prägung durch das Demokratieprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG und des Artikels 2 Absatz 1 LV und sichert die von diesem Prinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Dieser Verfassungsgrundsatz besagt zuvörderst, dass grundsätzlich allen Bürgerinnen und Bürgern das aktive und passive Wahlrecht zusteht. Diese staatsbürgerlichen Rechte dürfen niemand unberechtigt, etwa aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Bevölkerungs- und Sprachgruppen oder aus politischen, familiären, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen, versagt werden. Weder Geschlecht, Herkunft, Abstammung, Familienstand, Religions- oder Parteizugehörigkeit, noch Vermögen, Einkommen, Besitz, Bildungs- oder Berufsstand dürfen maßgeblich sein, ob eine Person das aktive und passive Wahlrecht innehat oder nicht.<sup>13</sup>

Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger verpflichten, Listenwahlvorschläge einzureichen, die abwechselnd (alternierend) mit Frauen und Männern besetzt sind, dürfen letztlich Menschen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen (wollen), nicht vom passiven Wahlrecht ausschließen. Entsprechendes gilt notabene für den Vorschlag eines „Wahlkreisduos“, bestehend jeweils aus einer Frau und einem Mann, die sich auf einem gemeinsamen Kreiswahlvorschlag jeweils um ein Direktmandat bewerben müssen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 10. Oktober 2017 festgestellt, dass das in Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG normierte allgemeine Persönlichkeitsrecht auch die geschlechtliche Identität der Menschen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen (wollen), schützt.<sup>14</sup> Diese Personengruppe ist auch gemäß Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG vor Diskriminierungen wegen ihres Geschlechts geschützt und würde in ihren Grundrechten verletzt, wenn das Wahlrecht sie im Falle einer Kandidatur zwingen würde, als Frau oder Mann zur Wahl anzutreten.<sup>15</sup>

## 3.3 Parteienfreiheit

Nach Artikel 22 Absatz 3 Satz 2 LV sind Parteien, politische Vereinigungen und Listenvereinigungen (sowie einzelne Bürgerinnen und Bürger) zur Teilnahme an Landtags- und Kommunalwahlen berechtigt. Parteien im Sinne der Landesverfassung sind auch „Frauen-“ und „Männerparteien“.

Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleistet die Parteienfreiheit.<sup>16</sup> Die Parteienfreiheit umfasst insbesondere die Mitglieder- Organisation-, Programm- und Betätigungsfreiheit<sup>17</sup> und beinhaltet auch die Entscheidungsfrei-

<sup>13</sup> Vgl. Strelen, K.-L., in: Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., aaO. (Fn. 5), § 1 Rn. 92 (m.w.N.).

<sup>14</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 – Leitsätze und Rn. 35ff..

<sup>15</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, ebenda, dritter Leitsatz und Rn. 42 [43ff.] zum Personenstandsrecht, die dem Grunde nach auch für die hier in Rede stehende wahlrechtliche Problematik gelten.

<sup>16</sup> Vgl. Morlok, M., in Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 47ff.; Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch von Mai 2018, S. 5f.; vgl. Hahlen, J., in: Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., aaO. (Fn. 5), § 27 Rn. 14 (m.w.N.).

<sup>17</sup> Vgl. Kluth, W., in: Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21 Rn. 111 (m.w.N.).

heit, mit welchen Kandidatinnen und Kandidaten die Partei bei Parlaments- und Kommunalwahlen antritt, um auf diese Weise an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.<sup>18</sup> Artikel 20 Absatz 1 Satz 2 LV schützt in vergleichbarer Weise die freie und selbstständige Bestimmung über die innere Ordnung von Parteien, denen durch Artikel 20 Absatz 3 Satz 2 LV die Freiheit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung gewährleistet ist.

Geschlechterparitätische Quotierungen beeinträchtigen das Recht zur Tendenz und die Programmfreiheit, denn auch die Ablehnung von Quotierungen oder ein feministisches Profil können zur Programmatik einer Partei gehören. Geschlechterparitätische Regelungen beeinträchtigen mithin sowohl die Freiheit der Parteien, ihre innere Ordnung und personelle Aufstellung selbst zu bestimmen, als auch ihre programmatische Freiheit. Für „Frauen-“ und „Männerparteien“ hätten gesetzliche Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Wahlvorschlägen verpflichten, zusätzlich zur Folge, dass sie letztlich von der Wahlteilnahme ausgeschlossen wären. Außerdem würde mittelfristig der Verlust des Parteienstatus drohen. Denn nach § 2 Absatz 2 Satz 1 des Parteiengesetzes verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

Zur Einschränkung in die Parteienfreiheit kommen allein verfassungsunmittelbare Schranken in Betracht.<sup>19</sup> Die spezifische Schranke der Verpflichtung der Parteien auf die innerparteiliche Demokratie (Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 GG) kommt in dem hier in Rede stehenden Fall jedoch nicht zum Tragen, da die geschlechterparitätische Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten gerade *nicht* aufgrund des Demokratieprinzips des Grundgesetzes geboten ist.<sup>20</sup>

### 3.4 Zulässigkeit der Eingriffe in die Wahlgrundsätze

#### 3.4.1 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Eingriffe in Wahlgrundsätze bedürfen eines besonderen, sachlich legitimierten „*zwingenden*“ Grundes zu ihrer Rechtfertigung. Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit müssen durch Gründe gerechtfertigt sein, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann.<sup>21</sup> Als Rechtfertigungsgrund käme wohl nur der in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG („*Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*“) und in Artikel 12 Absatz 3 Satz 2 LV („*Das Land ist verpflichtet, für die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichen Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im*

---

<sup>18</sup> Vgl. Ebsen, P., Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetze, in: JZ 1989, S. 553ff..

<sup>19</sup> Siehe Morlok, M., in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 64.

<sup>20</sup> Vgl. Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch vom Mai 2018, S. 7 f.; Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. S. Jutzi von Februar 2012 zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“, S. 10ff.; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 109ff.).

<sup>21</sup> Siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 – Rn. 53 unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichts.

Bereich der sozialen Sicherung durch wirksame Maßnahmen zu sorgen.“) normierte Förderauftrag des Staates in Betracht.<sup>22</sup>

Ob sich die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Aufstellung geschlechterparitätischer Wahlvorschläge mit dem Förderauftrag rechtfertigen lässt, ist verfassungsgerichtlich noch nicht entschieden. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 16. Juli 1998 klarstellt, dass im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze kein Raum für einen Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in Artikel 3 Absatz 1 GG ist.<sup>23</sup>

Zwar hat die Verfassungsrechtsprechung noch nicht entschieden, ob dies auch für den Handlungsauftrag des Staates in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG oder Artikel 12 Absatz 3 Satz 2 LV zu gelten hat. Es spricht jedoch einiges dafür, diese Verfassungsinterpretation des Bundesverfassungsgerichtes auch auf den Förderauftrag des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frau und Mann anzuwenden, da dieser Aspekt nur eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes ist<sup>24</sup> und es zweifelhaft ist, ob der Förderauftrag über den Schutz von Chancengleichheit hinaus als eingriffslegitimierende Grundlage zur Durchsetzung paritätischer Repräsentanz in allen gesellschaftlichen Bereichen angesehen werden kann.<sup>25</sup>

### 3.4.2 Zwischenergebnis

Im Ergebnis dürfte Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG keinen besonderen rechtfertigenden Grund für gesetzliche Parité-Regelungen darstellen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Regelungen verpflichten. Zwar ist die Frage bislang verfassungsgerichtlich nicht entschieden. Es entspricht jedoch der überwiegenden Auffassung in der staatsrechtlichen Literatur, dass gesetzliche Quotierungsregelungen bei der Aufstellung von Landeslisten – im Unterschied zu Quotierungsregelungen in den Parteisatzungen – verfassungsrechtlich unzulässig sind.<sup>26</sup>

Um den Weg für verpflichtende Parité-Regelungen in den Wahlgesetzen frei zu machen, wäre als Grundvoraussetzung im Grundgesetz und in der Landesverfassung eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen. Beispielhaft wird auf den nachfolgend skizzierten französischen Weg verwiesen.

---

<sup>22</sup> Vgl. Laskowski, S. R., Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Parité-Regelungen für Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Juni 2014, S. 52ff.; Stellungnahme der Sachverständigen H. Wawzyniak von Mai 2018, S. 20ff.; Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch von Mai 2018, S. 7ff.; Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. S. Jutzi von Februar 2012 zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“, S. 5ff.; Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg, hrsg. vom MASGF, April 2018, S. 19ff; Verpflichtende Geschlechterquote bei Bundestagswahlen nach dem Vorbild des französischen Parité-Gesetzes, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Dezember 2014, S. 13f.; Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Januar 2008, S. 13ff..

<sup>23</sup> Siehe Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16. Juli 1988 – 2 BvR 1953/95 – NJW 1999, S. 43ff..

<sup>24</sup> Vgl. Zypries, B./Holste, H., 90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland. Geschichte, Bilanz, Perspektive, in: NJW 2008, S. 3402; Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch von Mai 2018, S. 9; Hahlen, J., in: Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., aaO. (Fn. 5), § 27 Rn. 14 (m.w.N.).

<sup>25</sup> Vgl. Nußberger, in: Sachs, GG, Art. 3, Rn. 283.

<sup>26</sup> Roth, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 38, Rn. 79; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38, Rn. 108 Fußnote 4; Schreiber, in: Berliner Kommentar zum GG, Art. 38, Rn. 158; so auch der jetzige Bundesverfassungsrichter P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 160 Fußnote 490; Ebsen, JZ 2989, 553.; vgl. zum Meinungsstand: Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild (Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Mai 2017, S. 5 ff..

### 3.4.3 Die französischen Parité-Regelungen

In Frankreich wurde bereits im Jahr 1982 für die Gemeindewahlen eine gesetzliche Quotierungsregelung für Listenwahlvorschläge beschlossen. Die Regelung sah vor, dass auf den einzelnen Listenwahlvorschlägen der Anteil der Personen des gleichen Geschlechts höchstens 75 Prozent betragen durfte. Der Verfassungsrat entschied jedoch am 18. November 1982, dass die Quotierungsregelung gegen Artikel 3 der Verfassung von 1958 und Artikel 6 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 verstößt.<sup>27</sup>

Um den Weg für ein Parité-Gesetz frei zu machen, musste mithin die französische Verfassung geändert werden. Zunächst wurden im Juli 1999 zwei Ergänzungen in die französische Verfassung der Fünften Republik vom 4. Oktober 1999 aufgenommen. Zum Ersten wurde dem Artikel 3 der Verfassung folgender Absatz angefügt:

„Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern.“<sup>28</sup>

Die zweite Ergänzung betraf Artikel 4 der Verfassung und bestimmte, dass die Parteien und sonstigen politischen Gruppierungen „unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Verwirklichung des (vorgenannten) im letzten Absatz von Artikel 3 der Verfassung enthaltenen Grundsatzes“ beitragen.<sup>29</sup> Die französischen Parteien und sonstigen politischen Gruppierungen trifft also eine *verfassungsrechtlich* verankerte Pflicht, das Paritätsprinzip zu verwirklichen.

Durch das Verfassungsgesetz Nr. 2008-724 vom 23. Juli 2008 wurde die Ergänzung zu Artikel 3 der Verfassung aufgehoben und durch die folgende Ergänzung zu Artikel 1 der Verfassung ersetzt:

„Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern sowie zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich.“<sup>30</sup>

Bereits wenige Monate nach den 1999 beschlossenen Verfassungsänderungen wurde im Jahr 2000 das Parité-Gesetz verabschiedet.<sup>31</sup> Das 2001 in Kraft getretene Gesetz soll den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Ämtern und Mandaten fördern. Anwendbar ist das Parité-Gesetz für Europa-, National- und Regionalwahlen sowie für die Gemeindewahlen in Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern.<sup>32</sup>

Im Einzelnen sieht das Parité-Gesetz vor, dass auf jeden Listenwahlvorschlag die Abweichung zwischen der Zahl der Kandidatinnen und der Zahl der Kandidaten nicht mehr als den Wert „1“ betragen darf. Infolgedessen muss beispielsweise ein Listenwahlvorschlag mit insgesamt 59 Kandidatinnen und Kandidaten entweder 30 Frauen und 29 Männer oder 30 Männer und 29 Frauen enthalten.

---

<sup>27</sup> Siehe Entscheidung Nr. 1982-146 DC du 18 novembre 1982.

<sup>28</sup> Siehe Loi n°99-569 du 8 juillet 1999, in: JORF 1999, S. 10175. Wortlaut der französischen Fassung: „La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.“

<sup>29</sup> Wortlaut der französischen Fassung: "Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi."

<sup>30</sup> Wortlaut der französischen Fassung: „La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.“

<sup>31</sup> Siehe Loi sur la parité en France, loi n°2000-493 du 6 juin 2000, in: JORF 2000, S. 8560.

<sup>32</sup> Vgl. Mayer, I. A., Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidaten-Ebene im Wahlrecht Frankreichs. Erläuterungen zum Paritätsgesetz und Skizze seiner Wirkung, in: EuGRZ 2005, S. 17.

### 3.4.4 Ergänzende Anmerkungen zu etwaigen Verfassungsänderungen

Würden die Verfassungsgeber des Bundes und des Landes das Grundgesetz und die Landesverfassung um Parité-Regelungen nach französischem Vorbild ergänzen, müssten bei der näheren wahlrechtlichen Ausgestaltung der angestrebten Geschlechterparität im Parlament in einer Abwägung die hier kollidierenden Verfassungsprinzipien zum schonenden Ausgleich gebracht werden.<sup>33</sup> In jedem Fall müssten die Eingriffe in die Wahlgrundsätze und Parteienfreiheit geeignet, erforderlich und angemessen sein. Des Weiteren dürfen Menschen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen (wollen), weder de jure noch de facto vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen werden.<sup>34</sup>

Infolgedessen wären auch im Falle einer Parité-Ergänzung des Grundgesetzes und der Landesverfassung nach französischem Beispiel beim Erlass der näheren wahlspezifischen Parité-Regelungen erhebliche verfassungsrechtliche Schranken und Grenzen zu beachten. So dürften beispielsweise Parité-Regelungen, die „Frauen-“ oder „Männerparteien“ zumindest de facto an einer Wahlteilnahme mit eigenen Wahlvorschlägen hindern würden, verfassungsrechtlich weiterhin höchst problematisch sein.

Auch bei der näheren Ausgestaltung der Parité-Regelungen würde der Gesetzgeber rasch auf noch ungelöste Probleme stoßen. Hierzu sei nur folgendes Beispiel angeführt:

Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, dass die Parteien und politischen Vereinigungen nur mit geschlechterparitätischen Listenwahlvorschlägen, die abwechselnd (alternierend) mit Frauen und Männern besetzt sind, an den Landtagswahlen teilnehmen können. Wahlvorschläge, die diese Parité-Vorgabe missachten, sind zurückzuweisen.<sup>35</sup>

Für ausgeschiedene weibliche Abgeordnete rückt stets die nächste weibliche Ersatzperson aus der Landesliste nach. Dem entsprechend rückt für ausgeschiedene männliche Abgeordnete stets die nächste männliche Ersatzperson nach.<sup>36</sup>

Partei A reicht einen entsprechenden Listenwahlvorschlag ein, auf dem jeweils 20 Frauen und Männer benannt sind. Zwei (männliche) Kandidaten können nicht zur Wahl zugelassen werden, weil bei einem Bewerber die Zustimmungserklärung fehlt und ein weiterer Bewerber infolge seines Fortzugs in ein anderes Bundesland nicht mehr wählbar ist. Partei A hat bei den vergangenen Landtagswahlen höchstens zehn Sitze errungen.

Partei B hat im Ergebnis der Landtagswahl 14 Sitze errungen. Die Sitze werden ausschließlich durch 14 direkt gewählte männliche Wahlkreisabgeordnete besetzt.

Es dürfte unstreitig sein, dass eine Zurückweisung des Wahlvorschlages der Partei A *nicht verhältnismäßig* wäre. Aber auch die schonendere Alternative, die Streichung von zwei weiblichen Kandidatinnen aus dem Listenwahlvorschlag, dürfte verfassungsrechtlich problematisch sein, zumal die Streichung auch unter Berücksichtigung der geschlechterparitätischen Zielsetzung weder erforderlich noch mit Blick auf das passive Wahlrecht der Betroffenen angemessen erscheint.

---

<sup>33</sup> Vgl. Heun, W., in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 3 Rn. 117; Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch von Mai 2018.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu die vorstehenden Ausführungen in Nummer 3.2.3.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu die Parité-Regelungen in Artikel 1 Nummer 23 Buchstabe e (§ 21 Absatz 6) und Nummer 33 Buchstabe a (§ 30 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2) des Gesetzentwurfes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Inklusives Parité-Gesetz (Drucksache 6/8210).

<sup>36</sup> Eine entsprechende Regelung beinhaltet der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Inklusives Parité-Gesetz (siehe Artikel 1 Nummer 43 Buchstabe a [§ 43 Absatz 1 Satz 1] dieses Gesetzentwurfes [Drucksache 6/8210]).



Für die Partei B hätte das Wahlergebnis zur Folge, dass nur Männer für die ausgeschiedenen Abgeordneten der Partei nachrücken könnten. Selbst die Spitzenkandidatin der Partei käme nicht zum Zuge. Eine solche Regelung dürfte wohl kaum verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein und zudem zu erheblichen Akzeptanzproblemen führen.

### 3.5 Persönlichkeitswahl

Artikel 22 Absatz 3 Satz 3 LV bestimmt, dass die Landtagsabgeordneten, Kreistagsabgeordneten, Stadtverordneten sowie die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter nach einem Verfahren gewählt werden, „dass die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“. Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe kommen für die Landtags- und Kommunalwahlen nur Wahlsysteme mit einer erheblichen Persönlichkeitswahlkomponente in Betracht.

Die geltenden Wahlsysteme für die Landtags- und Kommunalwahlen stellen zwei unterschiedliche Varianten der personalisierten Verhältniswahl dar. Beide Wahlsysteme bewegen sich innerhalb des durch Artikel 22 Absatz 3 Satz 3 LV bestimmten Rahmens.

Das Brandenburgische Landeswahlgesetz (BbgLWahlG) sieht in § 1 Absatz 1 vor, dass der Landtag (vorbehaltlich etwaiger Überhang- und Ausgleichmandate) aus 88 Abgeordneten besteht. 44 Abgeordnete und damit die Hälfte der (regulär) 88 Abgeordneten werden direkt durch Mehrheitswahl in den 44 Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl nach den „starrten“ (oder „gebundenen“) Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen und Listenvereinigungen unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber gewählt. In den Wahlkreisen ist die Bewerberin oder der Bewerber mit der höchsten (Erst-)Stimmzahl gewählt (§ 2 BbgLWahlG). In den 44 Wahlkreisen entscheiden die Wählerinnen und Wähler, wer als direkt gewählte Abgeordnete oder direkt gewählter Abgeordneter den jeweiligen Wahlkreis im Landtag repräsentiert. Demgegenüber entscheiden die Parteimitglieder (oder ihre Delegierten) nicht nur darüber, welche Kandidatinnen und Kandidaten für ihre Partei zur Landtagswahl antreten, sondern auch über die für alle verbindliche – und mithin von den Wählerinnen und Wählern nicht veränderbare – Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten auf der Landesliste.

Bei den Kommunalwahlen haben die Wählerinnen und Wähler bei den Wahlen zu den Kreistagen der Landkreise, den Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien und kreisangehörigen Städte und den Gemeindevertretungen der kreisangehörigen Gemeinden jeweils drei Stimmen, die sie beliebig kumulieren und panschieren können (§ 5 BbgKWahlG). Die zu vergebenden Sitze werden zunächst auf die Parteien, Wählergruppen und sonstigen Wahlvorschlagsträger nach dem Proportionalverfahren Niemeyer verteilt. Wurden Wahlkreise gebildet, werden die Sitze nach dem gleichen Verfahren auf die wahlkreisbezogenen Wahlvorschläge unterverteilt. Schließlich werden die auf diese Weise für jeden Wahlvorschlag ermittelten Sitze den Kandidatinnen und Kandidaten zugeteilt, die auf dem betreffenden Wahlvorschlag die höchsten Stimmzahlen erzielt haben (vgl. §§ 48 und 49 BbgKWahlG). Bei den Kommunalwahlen entscheiden mithin die Wählerinnen und Wähler, welche der von den jeweiligen Parteimitgliedern (oder Delegierten) nominierten Kandidatinnen und Kandidaten ein kommunales Mandat erhalten. Entsprechendes gilt für die Kandidatinnen und Kandidaten der Wählergruppen und sonstigen politischen Vereinigungen.

Entscheidet sich der Verfassungs- und Wahlgesetzgeber für ein Wahlsystem mit einer Persönlichkeitswahlkomponente, entscheiden die Wählerinnen und Wähler auch über die *personelle* Zusammensetzung der Volksvertretung. So bestimmen die Wählerinnen und Wähler bei den Landtagswahlen, welche Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber jeweils ein Direktmandat erhalten. Im Regelfall wird damit die Hälfte der Landtagsabgeordneten (44 von [regulär] 88 Abgeordneten [ohne etwaige Überhang- und Ausgleichmandate]) direkt von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Bei den Kommunalwahlen werden sogar sämtliche Mandate im Rahmen des Verhältniswahlsystems nach den Grundsätzen der Persönlichkeitswahl vergeben.

Die Entscheidung für die Persönlichkeitswahl hat mithin zur Folge, dass die Wählerinnen und Wähler mit ihren Stimmabgaben auch den Anteil der Frauen und Männer in den Volksvertretungen mindestens maßgeblich mitbestimmen. Mit anderen Worten: Bei der *Persönlichkeitswahl entscheiden vornehmlich die Wählerinnen und Wähler, ob und inwieweit die Geschlechterparität in den einzelnen Volksvertretungen erreicht wird.*

Gesetzliche Regelungen, die für den Fall, dass das Wählerinnen- und Wählervotum zu einer Unterrepräsentanz einer Geschlechtergruppe in der Volksvertretung führt, eine Korrektur des Wahlergebnisses im Sinne der vom Gesetzgeber angestrebten Geschlechterparität vorsehen, dürften auch das Demokratie- und Mehrheitsprinzip berühren.<sup>37</sup>

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass Wahlsysteme mit einer ausgeprägten Persönlichkeitskomponente im Sinne des Artikels 22 Absatz 3 Satz 3 LV keine Gewähr für eine geschlechterparitätische Zusammensetzung des Landtages und der kommunalen Vertretungen bieten können, weil die *personelle* Zusammensetzung maßgeblich vom Souverän (mit)bestimmt wird. Soll die Geschlechterparität aber Priorität genießen, muss der Verfassungs- und Gesetzgeber notwendigerweise die Persönlichkeitswahl aufgeben. Dies würde zugleich eine Korrektur der verfassungspolitischen Grundentscheidung des Verfassungsgebers von 1992 für ein *personalisiertes* Verhältniswahlssystem bedeuten und eine Änderung des Artikels 22 Absatz 3 Satz 3 LV erfordern.

### **3.6 Rechte und Belange der Menschen des dritten Geschlechtes**

Jedes Wahlsystem muss die Rechte von Menschen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen (wollen), wahren und die Belange der Menschen des sogenannten dritten Geschlechtes berücksichtigen. Dies gilt selbstverständlich auch für Wahlsysteme mit geschlechterparitätischen Regelungen.

Auf keinen Fall darf das vom Gesetzgeber normierte Wahlsystem den hier in Rede stehenden Personenkreis *de jure* oder *de facto* vom aktiven oder passiven Wahlrecht ausschließen. Damit scheidet gesetzliche Parité-Regelungen aus, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger rechtlich verpflichten, auf ihren Wahlvorschlägen je zur Hälfte Frauen und Männer zu normieren und die die Zulassung der Wahlvorschläge an die Beachtung dieser geschlechterparitätischen Vorgabe knüpfen, wenn nicht zugleich Regelungen getroffen werden, die die Rechte von Personen berücksichtigen, die sich weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen wollen.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Vergleiche hierzu auch die vorstehenden Ausführungen zum Vorschlag des „Wahlkreisduos“ in Nummer 3.3.2.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu auch die vorstehenden Ausführungen zum Verfassungsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl in Nummer 3.2.3.

Verpflichtende Parité-Regelungen berühren in besonderer Weise die Persönlichkeitsrechte der Menschen des sogenannten dritten Geschlechts.

Nach den bestehenden Wahlsystemen und Wahlvorschriften ist das Geschlecht der Kandidatinnen und Kandidaten für das gesamte Wahlverfahren rechtlich ohne Belang. Von den Kandidatinnen und Kandidaten wird die Angabe des Geschlechts weder verlangt noch erbeten. Konsequenterweise finden sich auch in den Wahlbekanntmachungen und auf den Stimmzetteln keine Angaben zum Geschlecht der zugelassenen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber. Im Regelfall deuten zwar der oder die Vornamen auf ein bestimmtes Geschlecht. Aber Menschen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen (wollen), werden in keiner Hinsicht aufgefordert, ihr Geschlecht (oder ihre Geschlechtsidentität) zu offenbaren. Entsprechendes gilt für Menschen, die keinem, auch nicht dem sogenannten dritten Geschlecht zugeordnet werden möchten.

Demgegenüber kommen Wahlsysteme mit verpflichtenden Parité-Regelungen mit Sanktionen bei Nichtbeachtung der Geschlechterparität wohl kaum umhin, von allen Kandidatinnen und Kandidaten die Angabe ihres Geschlechts zu verlangen.

Für die Kandidatur einer Person, die sich weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnet, müsste eine gesonderte Regelung getroffen werden, die auch die Folgen für die Aufstellung der Wahlvorschläge im Übrigen regelt.

### 3.7 Sonstige Grenzen für Parité-Regelungen

Parité-Regelungen, die Quotierungsvorgaben beinhalten, setzen immer eine Personenzahl voraus.<sup>39</sup> Entsprechende Parité-Regelungen kommen deshalb für die Direktwahlen der Landrätinnen und Landräte, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Landrätinnen und Landräte sowie Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher nicht in Betracht. Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Wahl der Wahlkreisabgeordneten in Einpersonen-Wahlkreisen (wie bei den Bundestags- und Landtagswahlen), es sei denn, die Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber werden zentral von einer Bundes- oder Landesdelegiertenversammlung (bzw. Bundes- oder Landesmitgliederversammlung) bestimmt. In Deutschland ist es jedoch seit jeher üblich, die Wahlkreisabgeordneten dezentral vor Ort zu nominieren. Das Bundeswahlrecht sieht dementsprechend auch eine Nomination der Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber durch eine Bundesversammlung nicht vor (vgl. § 21 Absatz 1 und 2 BWG).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Siehe Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 – Rn. 60.

<sup>40</sup> Demgegenüber sieht § 25 Absatz 2 Nummer 3 BbgLWahlG für die Landtagswahlen die *Möglichkeit* der Nomination der Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber durch eine Landesversammlung ausdrücklich vor.

## 4. Alternativen zu verpflichtenden Parité-Regelungen

### 4.1 Wahlspezifische Parité-Regelungen in anderen Bundesländern

Bisher hat kein Bundesland *verpflichtende* Parité-Regelungen für Landtags- oder Kommunalwahlen erlassen.

Für Parlamentswahlen hat weder der Bund (für Europa- und Bundestagswahlen) noch ein Bundesland (für Landtagswahlen) Parité-Regelungen erlassen.

Für Kommunalwahlen haben die Länder Baden-Württemberg,<sup>41</sup> Hessen<sup>42</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>43</sup> geschlechterparitätische *Soll*-Vorschriften für die Aufstellung und Einreichung von Listenwahlvorschlägen erlassen, die appellativ auf eine paritätische Besetzung dieser Wahlvorschläge hinwirken.

*Rechtlich* verpflichten entsprechende *Soll*-Vorschriften die Parteien, politischen Vereinigungen und Wählergruppen nicht zur geschlechterparitätischen Besetzung ihrer Wahlvorschläge. Eine geschlechterparitätische Nominierung der Kandidatinnen und Kandidaten ist deshalb auch nicht Voraussetzung für die Zulassung der Wahlvorschläge. Infolgedessen haben diese Parité-Regelungen keinen rechtsverbindlichen Charakter. Stattdessen appellieren sie an die Parteien, politischen Vereinigungen, sich an dem Förderauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes zu orientieren. Danach fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Die geschlechterparitätischen *Soll*-Vorschriften greifen damit weder in die verfassungsrechtlich geschützte Parteifreiheit noch in die gleichfalls verfassungsrechtlich geschützten Verfassungsgrundsätze der Freiheit, Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl ein.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom 4. April 2014 die rheinland-pfälzische *Soll*-Regelung nicht beanstandet.<sup>44</sup> Allerdings hat das Gericht den Abdruck des Wortlautes von Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG („Frauen und Männer sind gleichberechtigt.“) und von paritätsbezogenen Angaben (für jeden Wahlvorschlag) auf den amtlichen Stimmzetteln für die Kommunalwahlen als Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Wahlfreiheit gewertet.<sup>45</sup>

Demgegenüber hat das Gericht ausdrücklich festgestellt, dass die Veröffentlichung von paritätsbezogenen Angaben (u.a. Anteile der auf den jeweiligen Wahlvorschlägen nominierten Frauen und Männer) im Rahmen

---

<sup>41</sup> § 9 Absatz 6 des Kommunalwahlgesetzes des Landes Baden-Württemberg lautet:

„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung der Wahlvorschläge.“

<sup>42</sup> § 12 Absatz 1 Satz 2 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes lautet:

„Bei der Aufstellung sollen nach Möglichkeit Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt werden.“

<sup>43</sup> § 15 Absatz 4 des Kommunalwahlgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz lautet:

„Frauen und Männer sollen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein (Geschlechterparität). Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge sind die Parteien und Wählergruppen aufgefordert, Geschlechterparität anzustreben. Mehrfachbenennungen zählen einfach.“

<sup>44</sup> Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 und VGH A 17/14 –; vgl. Urteil des Gerichts vom 15. Dezember 2014 – VGH O 22/14 –.

<sup>45</sup> Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 und VGH A 17/14 – dritter Leitsatz und S. 15ff..

der öffentlichen Bekanntmachung der zugelassenen Wahlvorschläge verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.<sup>46</sup> Denn bei den paritätsbezogenen Informationen handele es sich um „sachlich begründete, zutreffende und für sich genommen neutrale Angaben über den jeweiligen Wahlvorschlag“, die weder die grundsätzliche Chancengleichheit der Parteien noch sonstige Rechte der Parteien verletzen würden. Anders als im Falle des vom Gericht für verfassungswidrig erklärten Aufdrucks der betreffenden amtlichen Informationen auf den Stimmzetteln hätten die Parteien nach der erfolgten Bekanntmachung der zugelassenen Wahlvorschläge noch die Möglichkeit, auf die staatliche Veröffentlichung von Informationen über die Zusammensetzung ihrer Wahlvorschläge mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu reagieren.<sup>47</sup>

## 4.2 Erfahrungen mit geschlechterparitätischen Soll-Regelungen

### 4.2.1 Baden-Württemberg

Die baden-württembergischen Parité-Regelungen<sup>48</sup> wurden durch Gesetz vom 16. April 2013 (GBl. S. 55) in das baden-württembergische Kommunalwahlrecht eingefügt. Zum ersten Mal kamen die Soll-Regelungen bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 zur Anwendung. Im Ergebnis der jüngsten Kommunalwahlen ist in Baden-Württemberg der Frauenanteil in den Gemeindevertretungen (in Baden-Württemberg Gemeinderäte genannt) von 22,0% (2009) um 1,9 Prozentpunkte auf 23,9% gestiegen. In den Kreistagen nahm der Frauenanteil von 16% (2009) um 2,9 Prozentpunkte auf 18,9% zu.<sup>49</sup> Im Vergleich zu den vorletzten Kommunalwahlen 2009 ist bei den jüngsten Kommunalwahlen 2014 der Frauenanteil sowohl bei den Bewerberinnen und Bewerbern als auch bei den gewählten Personen gestiegen. Das baden-württembergische Innenministerium bemerkte hierzu an, dass „möglicherweise“ auch die geschlechterparitätische Soll-Regelung des baden-württembergischen Kommunalwahlgesetzes sowie „die hierdurch angestoßene Diskussion“ zu dem Anstieg beigetragen habe. Ein Nachweis hierfür lasse sich aber nicht führen.<sup>50</sup>

In der Stellungnahme des baden-württembergischen Innenministeriums vom 2. Juni 2014 wurde zu dem weiterhin niedrigen Frauenanteil in den Gemeinde- und Kreistagen des Landes angemerkt, dass „in erster Linie“ die Parteien und Wählergruppen gefordert sind, „noch mehr Frauen als bisher für die Wahlvorschläge bei Kommunalwahlen zu nominieren“.<sup>51</sup> Unbeschadet dessen läge aber die Entscheidung, wer in die Gemeinde- und Kreistage gewählt werde, „letztendlich“ bei den Wählerinnen und Wählern, denn diese könnten „durch Kumulieren und Panaschieren den Frauenanteil in den kommunalen Vertretungen wesentlich beeinflussen.“<sup>52</sup> Im Übrigen dürfe auf das Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler aufgrund der staatlichen Neutralitätspflicht bei Wahlen kein Einfluss genommen werden.<sup>53</sup>

---

<sup>46</sup> Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. Dezember 2014 – VG O 22/14 – dritter Leitsatz und S. 25ff..

<sup>47</sup> Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. Dezember 2014 – S. 25 und 30f..

<sup>48</sup> Siehe Fn. 41.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu Landtag Baden-Württemberg, Frauen in Gemeinderäten und Kreistagen von Baden-Württemberg nach den Wahlen im Mai 2014, Drucksache 15/5271)

<sup>50</sup> Siehe ebenda, S. 5.

<sup>51</sup> Siehe ebenda, S. 8.

<sup>52</sup> Siehe ebenda, S. 8.

<sup>53</sup> Siehe ebenda, S. 8.

#### 4.2.2 Hessen

Die hessische Parité-Regelung<sup>54</sup> wurde durch das Gesetz vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 618, 623) in das hessische Kommunalwahlgesetz eingefügt. Die *Soll*-Vorschrift kam erstmals bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 6. März 2016 zur Anwendung. Im Ergebnis dieser Wahlen stieg der Frauenanteil in den Gemeindevertretungen von 23,3% (2011) um 1,2 Prozentpunkte auf 24,5%.<sup>55</sup> In den Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte nahm der Frauenanteil von 37,7% (2011) um 0,8 Prozentpunkte auf 38,5% zu. Demgegenüber sank der Frauenanteil in den hessischen Kreistagen von 31,8% (2011) um 0,9 Prozentpunkte auf 30,9%. Den (geringfügigen) Rückgang des Frauenanteils in den hessischen Kreistagen haben offenkundig vornehmlich die Gewinner der letzten hessischen Kommunalwahlen, AfD, FDP und die kommunalen Wählergruppen, bewirkt. Diese konnten 2016 insgesamt 25,8% der Kreistagssitze erringen und damit einen Zuwachs von 14,8 Prozentpunkten (2011: 11,0%) erzielen. Der Frauenanteil der Kreisabgeordneten von AfD (13,7%), FDP (18,9%) und der kommunalen Wählergruppen (19,1%) liegt jedoch jeweils unter 20% und damit mehr als 10 Prozentpunkte unter dem Landesdurchschnitt. Im Übrigen ist der Frauenanteil der Kreistagsabgeordneten von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE geringfügig bis stark angestiegen.<sup>56</sup> Dieses Beispiel veranschaulicht zudem eindrucksvoll die Erkenntnis, dass die parteipolitischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler den Frauenanteil in den Volksvertretungen erheblich beeinflussen können.

#### 4.2.3 Rheinland-Pfalz

Die rheinland-pfälzischen Parité-Regelungen<sup>57</sup> wurden durch das Gesetz vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) in das Kommunalwahlrecht des Landes eingefügt. Die *Soll*-Vorschriften sind erstmals bei den letzten allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 zur Anwendung gekommen.

Bei den letzten allgemeinen Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz lag der Frauenanteil bei den Aufstellungsversammlungen der Parteien und Wählergruppen bei 27,4%.<sup>58</sup> In keiner Partei konnte eine paritätische Teilnahme von Frauen an den Aufstellungsversammlungen registriert werden.<sup>59</sup> Dieser Befund „korreliert bis zu einem gewissen Grad auch mit den Mitgliederstrukturen der Parteien“<sup>60</sup>.

Der Anteil der von diesen Versammlungen aufgestellten Frauen betrug 27,2%.<sup>61</sup> Im Vergleich zu den Kommunalwahlen 2009 haben die Parteien und Wählergruppen 2014 im Landesdurchschnitt 2,6% mehr Frauen no-

---

<sup>54</sup> Siehe Fn. 42.

<sup>55</sup> Bezüglich der wahlstatistischen Angaben wird auf die Statistischen Berichte des Hessischen Statistischen Landesamtes (Vergleichszahlen zu den Kommunalwahlen am 6. März 2016 in Hessen, Juni 2015, S. 4 sowie Die Kommunalwahlen am 6. März 2016. Endgültige Ergebnisse der Gemeindewahlen und der Kreiswahlen, S. 6) verwiesen.

<sup>56</sup> CDU +0,2 Prozentpunkte (2011: 26,2%; 2016: 26,6%); SPD +5,9 Prozentpunkte (2011: 33,7%; 2016: 39,6%); BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN +3,3 Prozentpunkte (2011: 51,4%; 2016: 54,7%) und DIE LINKE +29,1 Prozentpunkte (2011: 16,4%; 2016: 45,5%).

<sup>57</sup> Siehe Fn. 43.

<sup>58</sup> Siehe Erster Paritätsbericht. Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz, Juli 2015, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/5288, S. 4 und 25.

<sup>59</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 24f.; die meisten Frauen nahmen bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (38,4%) an den Aufstellungsversammlungen teil.

<sup>60</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, s. 25 mit Verweis auf Niedermayer, Oskar, Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014, in: Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum (Freie Universität Berlin), Nummer 21/2014.

<sup>61</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 4 und 26.

miniert.<sup>62</sup> Ergänzend hierzu weist die rheinland-pfälzische Landesregierung in ihrem Paritätsbericht von Juli 2015 darauf hin, dass in allen Parteien und Wählergruppen landesweit über 90 Prozent der angetretenen Frauen und Männer auch von den Aufstellungsversammlungen als Bewerberinnen und Bewerber gewählt werden. Dies bedeute, „dass die in der Aufstellungsversammlung angetretenen Frauen von dieser auch weitgehend aufgestellt werden“.<sup>63</sup> In diesem Zusammenhang kommt der Bericht mit anderen Worten zu der Schlussfolgerung: „Wenn Frauen an der Aufstellungsversammlung teilnehmen, bewerben sie sich und werden auch von der Aufstellungsversammlung gewählt.“<sup>64</sup>

Allerdings kommt die rheinland-pfälzische Paritätsstatistik zu dem Befund, dass die aufgestellten Bewerberinnen nicht in dem gleichen Umfang wie die aufgestellten Bewerber in die kommunalen Vertretungen gewählt werden. Landesweit beträgt der Frauenanteil in den rheinland-pfälzischen Kreistagen und Gemeindevertretungen nur 18,7%. Damit konnte zwar 2014 im Vergleich zu den Kommunalwahlen 2009 (16,8%) der Frauenanteil um 1,9 Prozentpunkte verbessert werden. Dennoch wuchs die Differenz zwischen dem Anteil der von den Parteien und Wählergruppen nominierten Frauen und den von den Wählerinnen und Wählern gewählten Mandatsträgerinnen. So wurden beispielsweise bei den Kreistagswahlen 3,4% mehr Frauen aufgestellt, aber nur 1,7% mehr Frauen gewählt.<sup>65</sup>

Im Ergebnis kommt der Erste Paritätsbericht der rheinland-pfälzischen Landesregierung insbesondere zu folgenden Erkenntnissen und Bewertungen:

- Der Anteil von Frauen habe sich zwar in den 20 letzten Jahren (um 6 Prozentpunkte) erhöht, sei aber im Hinblick auf eine paritätische Vertretung der Geschlechter immer noch zu gering.<sup>66</sup> Auch die 2015 vom Landtag beschlossenen geschlechterparitätischen *Soll*-Regelungen „hätten zu keiner grundlegenden Verbesserung des Frauenanteils“ geführt. Eine Begründung hierfür könnte jedoch sein, „dass solche Maßnahmen mehr Zeit benötigen, um wirksame Erfolge zu zeigen“<sup>67</sup>.
- Die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz belege, „dass Frauen im Verfahren zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber die gleichen Chancen wie Männer haben“; die „wesentlichen Ursachen“ für die geringen Anteile der Frauen in den Kreistagen und Gemeindevertretungen lägen „nicht im Aufstellungsverfahren, sondern zeitlich davor“<sup>68</sup>.
- Bei der Steigerung des Frauenanteils käme den politischen Parteien und Wählergruppen eine „Schlüsselrolle“ zu, da sie die Bewerberinnen und Bewerber aufstellen. Allerdings müssten in den Parteien und Wählergruppen „auch ausreichend Frauen bereit sein, sich als Bewerberinnen bei den Kommunalwahlen aufstellen zu lassen“<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 27.

<sup>63</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 26

<sup>64</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S.4.

<sup>65</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 27.

<sup>66</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 30.

<sup>67</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 31.

<sup>68</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 32f. mit Verweis auf den statistischen Paritätsbericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Kommunalwahlen 2014. Paritätsstatistik, April 2015.

<sup>69</sup> Siehe Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 33.

### 4.3 Kandidatinnen und Gewählte im Land Brandenburg

Bei den Wahlen zum 6. Landtag Brandenburg am 14. September 2014 haben sich insgesamt 404 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter 112 Frauen (27,7%), um ein Landtagsmandat beworben.<sup>70</sup> Die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten hat die Zahl der zu vergebenen Sitze (88) um das 4,6-fache übertroffen. Gewählt wurden 31 Frauen (35,2%).<sup>71</sup> Damit übertrifft der Anteil der Frauen im Landtag den Anteil der Kandidatinnen deutlich.

Bei den Wahlen zu den Kreistagen der 14 Landkreise und Stadtverordnetenversammlungen der vier kreisfreien Städte am 25. Mai 2014 haben sich insgesamt 5.656 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter 1.519 Frauen (26,9%), für ein kommunales Mandat beworben.<sup>72</sup> Insgesamt waren 934 Sitze zu vergeben. Die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten hat die Zahl der zu vergebenen Sitze um mehr als das 6-fache übertroffen. Auch auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte besteht mithin kein Mangel an Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern. Gewählt wurden 238 Frauen (25,5%).<sup>73</sup> Damit liegt der Anteil der gewählten Frauen geringfügig unter dem Anteil der Kandidatinnen (-1,4 Prozentpunkte).

Bei den Wahlen zu den Gemeindevertretungen der kreisangehörigen Gemeinden am 25. Mai 2014 haben sich 14.521 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter 3.800 Frauen (26,2%), um die insgesamt 5.880 Sitze beworben.<sup>74</sup> Damit hat im Landesdurchschnitt die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten die Zahl der zu vergebenen Sitze lediglich um das 2,5-fache übertroffen. Gewählt wurden 1.341 Frauen (22,8%).<sup>75</sup> Der Anteil der gewählten Frauen liegt mithin – ebenso wie in Rheinland-Pfalz<sup>76</sup> – deutlich unter dem Anteil der Kandidatinnen (-3,4 Prozentpunkte).

Vor dem Hintergrund der vorstehend dargelegten Wahlergebnisse und Wahldaten dürften Parité-Regelungen für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen der kreisangehörigen Gemeinden (auch) aus tatsächlichen Gründen problematisch sein. Bei den letzten allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 sind bei den hier in Rede stehenden Gemeindewahlen 3.800 Frauen und 10.721 Männer und damit insgesamt 14.521 Kandidatinnen und Kandidaten angetreten, um die 5.880 Sitze in den Gemeindevertretungen der kreisangehörigen Gemeinden zu besetzen.

---

<sup>70</sup> Siehe Pressemitteilung des Landeswahlleiters Nr. 21/2014 vom 25. August 2014.

<sup>71</sup> Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Wahl zum Landtag Brandenburg am 14. September 2014. Endgültiges Ergebnis. Statistischer Bericht B VII 2 – 2 – 5j / 14, 2014, S. 9. Mehrere Gewählte nahmen ihr Mandat nicht an oder legten wenige Wochen nach der Wahl ihr Mandat nieder, sodass der tatsächliche Frauenanteil zu Beginn der 6. Wahlperiode höher lag (36,4%).

<sup>72</sup> Siehe Pressemitteilung des Landeswahlleiters Nr. 7/2014 vom 9. April 2014.

<sup>73</sup> Siehe Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Kommunalwahlen im Land Brandenburg. Endgültiges Ergebnis der Wahlen zu den Kreistagen der Landkreise und Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte, Statistischer Bericht B VII 3 – 3 – 5j / 14, 2014, S. 22.

<sup>74</sup> Siehe Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Kommunalwahlen im Land Brandenburg am 25. Mai 2014. Wahlen zu den Gemeindevertretungen. Endgültiges Ergebnis. Ergänzung, Statistischer Bericht B VII 3 – 5 – 5j / 14, S. 146.

<sup>75</sup> Siehe ebenda, S. 146.

<sup>76</sup> Vgl. hierzu die vorstehenden Ausführungen zu Nummer 4.2.3.



Die Wählerinnen und Wähler sollten weiterhin für ihre Wahlentscheidungen eine hinreichende Anzahl von Kandidaturen auf den Stimmzetteln vorfinden. Soll deshalb die Gesamtzahl der Kandidatinnen und Kandidaten nicht abnehmen, aber zugleich das erklärte Ziel der Geschlechterparität gerade auch bei den zugelassenen Kandidatinnen und Kandidaten erreicht werden, müssten bei den kommenden Gemeindewahlen insgesamt 7.261 Frauen kandidieren, also 3.461 Frauen mehr als bei den letzten Wahlen. Dies wäre ein Anstieg von 91,1%. Gleichzeitig müssten im Vergleich zu den letzten Gemeindewahlen 3.460 Männer von einer Kandidatur absehen.

Würden jedoch erneut 10.721 Männer bei diesen Wahlen antreten (wollen), müssten sogar zusätzlich 6.921 Frauen zu einer Kandidatur bereit sein. Dies wäre ein Anstieg von 182,1%!

Es liegt auf der Hand, dass mindestens für die nächste Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann, dass sich die Anzahl der Kandidatinnen bei Gemeindewahlen rasch mit geeigneten Maßnahmen verdoppeln oder sogar verdreifachen lässt. Ergänzend hierzu sei angemerkt, dass dem Landeswahlleiter und dem MIK keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Frauen bei den Aufstellungen der Kandidatinnen und Kandidaten benachteiligt oder sogar diskriminiert werden.<sup>77</sup>

Demgegenüber erscheinen *Soll*-Vorschriften, die appellativ auf die Aufstellung und Einreichung geschlechterparitätischer Listenwahlvorschläge hinwirken, geeignet, einen höheren Frauenanteil im Landtag befördern zu können. Vorbild könnten die bestehenden kommunalwahlrechtlichen Parité-Regelungen der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz sein.<sup>78</sup> Die bisherigen Erfahrungswerte legen zwar nahe, dass entsprechende Parité-Regelungen, die insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbeachtung der Quotierung vorsehen, kurzfristig keine grundlegenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse bewirken (können). Aber es besteht Grund zur Annahme, dass sie – ebenso wie die gendergerechte Sprache – mittel- und längerfristig zu den gewünschten Veränderungen beitragen werden. Hierfür spricht auch die Erwartung, dass geschlechterparitätische *Soll*-Vorschriften eine wichtige Stütze im innerparteilichen Ringen um die Festlegung geschlechterparitätischer Quotierungen in der jeweiligen Parteisatzung sein werden.

Im Übrigen fällt bei näherer Betrachtung der Wahlergebnisse und Wahldaten auf, dass Kommunalwahlsysteme mit einer ausgeprägten Persönlichkeitskomponente, die letztlich den Wählerinnen und Wählern die Entscheidung überlassen, welche der von den Parteien und Wählergruppen nominierten Kandidatinnen und Kandidaten ein Mandat erhalten, in der Wahlpraxis offenkundig per se keinesfalls einen höheren Frauenanteil in den kommunalen Vertretungen befördern, obwohl die Frauen bei den Wahlberechtigten regelmäßig eine Mehrheit bilden. In den beiden näher untersuchten Bundesländern Brandenburg und Rheinland-Pfalz bleibt der Frauenanteil der Gewählten sogar erheblich hinter dem Anteil der Kandidatinnen zurück. Zu den Ursachen und Gründen liegen keine empirischen Untersuchungen vor. Erfreulich wäre, wenn dieses Desiderat der empirischen Wahlforschung alsbald geschlossen werden könnte.

---

<sup>77</sup> Vgl. Erster Paritätsbericht. aaO. (Fn. 58), S. 4 und 23ff. sowie die Ausführungen in Nummer 4.2.3. In Rheinland Pfalz konnten keine entsprechenden Benachteiligungen oder Diskriminierungen festgestellt werden. Es besteht Grund zur Annahme, dass die Verhältnisse in Brandenburg ähnlich sind.

<sup>78</sup> Zu den jeweiligen Regelungen siehe Fn. 39 bis 41.

Vor diesem Hintergrund wird gleichwohl eine Änderung des geltenden Kommunalwahlsystems in ein Verhältniswahlrecht mit „starr“ (oder „gebundenen“) Listenwahlvorschlägen (einschließlich der Abschaffung der Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens) *nicht* vorgeschlagen.

#### 4.4 Weitere alternative und ergänzende Maßnahmen

Die vorstehenden Ausführungen bestätigen die allgemeine Erkenntnis, dass es eines – über das Wahlrecht hinausgehenden – übergreifenden Ansatzes bedarf, um eine wirkungsvolle Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten und kommunalen Vertretungen zu erreichen.<sup>79</sup>

Im Einklang mit dem Beschluss des Landtages vom 8. März 2018 „100 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland: Geschlechterparität in der Politik herstellen“<sup>80</sup> wird die Fortführung und der Ausbau von bewährten Programmen, welche Frauen den Weg in Politik ebnen und die auf geeignete Weise eine stärkere Beteiligung von Frauen in der Politik (be)fördern, unterstützt. In diesem Zusammenhang seien beispielhaft die vielfältigen Projekte zur Umsetzung des Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms, die Förderung zahlreicher Veranstaltungen zur Stärkung der Handlungskompetenz von Frauen und Mädchen (u.a. des Frauenpolitischen Rates Land Brandenburg e.V. und des Frauenzentrum Cottbus e.V.), das vielfältige frauenpolitische Engagement der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung sowie spezielle Mentoring-Programme für Frauen genannt.

Außerdem werden effektive Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von kommunalpolitischem Mandat, von Beruf und Familie empfohlen. Beispielhaft werden folgende Maßnahmen angeregt:

- familiengerechte Sitzungszeiten;
- Vermeidung von Marathonsitzungen;
- Gewährleistung der Betreuung der Kinder während präsenzpflichtiger Zeiten in kommunalen Gremien;
- Kostenübernahme dieser Kinderbetreuung während präsenzpflichtiger Zeiten;
- Gewährleistung eines Fahrdienstes für die Hinfahrten zu den Sitzungen der kommunalen Gremien einschließlich entsprechender Rückfahrtmöglichkeiten, insbesondere wenn die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr unzureichend ist;
- Kostenübernahme für die vorgenannten Hin- und Rückfahrten.

Schließlich können auch Wahlaufufe – insbesondere der Präsidentin oder des Präsidiums des Landtages, der Mitglieder der Landesregierung, der Landrätinnen und Landräte, der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, der Landes-, Kreis- und Gemeindegewahlleitungen sowie der kommunalen Spitzenverbände und weiterer Verbände – gerade auch Frauen verstärkt zu einer Kandidatur ermuntern.

---

<sup>79</sup> Ähnlich Erster Paritätsbericht, ebenda, S. 31.

<sup>80</sup> Drucksache 6/8296-B.

## 5. Länderumfrage

Der Landtag hat im Rahmen seines vorgenannten Beschlusses vom 8. März 2018 die Landesregierung aufgefordert, „sich in Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Bundesländern“ für Parité-Regelungen im Europa- und Bundeswahlgesetz einzusetzen. Dies hat das MIK zum Anlass für eine entsprechende Länderumfrage genommen. Im Ergebnis der Länderumfrage hat bisher auf Arbeitsebene noch kein Bundesland Unterstützung für eine entsprechende Bundesratsinitiative signalisiert.

Ergänzend sei zu der Umfrage angemerkt, dass bisher kein Land die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von *verpflichtenden* Parité-Regelungen bejaht hat.

## 6. Geschlechtergerechte Sprache

Der Landtag hat im Rahmen des vorgenannten Landtagsbeschlusses vom 8. März 2018 den Wunsch bekundet, den Wortlaut der „Wahlgesetze in Brandenburg“ in eine geschlechtergerechte Sprache zu fassen.

Das Brandenburgische Landeswahlgesetz, das Volksabstimmungsgesetz und das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz sowie die vier Durchführungsverordnungen zu diesen Gesetzen<sup>81</sup> enthalten insgesamt rund 500 Paragraphen und umfassen (mit den Anlagen [Mustervordrucken]) mehr als 400 Seiten in den amtlichen Verkündungsblättern. Es liegt auf der Hand und bedarf keiner näheren Erläuterung, dass die sprachliche Neufassung der Gesetzes- und Verordnungstexte sowie Mustervordrucke ein ebenso aufwendiges wie zeitintensives Vorhaben darstellt. Es wird deshalb empfohlen, das Vorhaben möglichst in der ersten Hälfte der nächsten Wahlperiode zu realisieren.

Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang empfohlen, die Veröffentlichung der Mustervordrucke als Bestandteil (Anlagen) der vorgenannten Durchführungsverordnungen im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil II oder als Verwaltungsvorschrift im Amtsblatt für Brandenburg aufzugeben. Stattdessen sollte das für Inneres und Kommunales zuständige Ministerium die erforderlichen Mustervordrucke, die lediglich – unerlässliche – Arbeits- und Hilfsmittel für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung der Parlaments- und Kommunalwahlen sowie Volksbegehren und Volksentscheide sind, erstellen und sodann schnellstmöglich im Internet bereitstellen. Ein wesentlicher Vorteil einer solchen Reform wäre, dass die Mustervordrucke zeitnah an veränderte Regelungen und neue Anforderungen angepasst werden könnten (siehe beispielsweise gendergerechte und/oder leichte Sprache).

---

<sup>81</sup> Zu den vier Durchführungsverordnungen zählen die Brandenburgische Landeswahlverordnung, die Brandenburgische Kommunalwahlverordnung, die Volksbegehrensverfahrensverordnung sowie die Volksentscheidungsverfahrensverordnung.

## 7. Zusammenfassung sowie Vorschläge und Empfehlungen

### I. Rechtliche Prüfung der verpflichtenden Parité-Regelungen

1. Gesetzliche Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Wahlvorschlägen verpflichten, beeinträchtigen die Verfassungsgrundsätze der Freiheit, Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl sowie die Parteienfreiheit.
2. Verpflichtende Parité-Regelungen, die zu den Wahlen nur Wahlvorschläge zulassen, auf denen jeweils zur Hälfte Frauen und Männer benannt sind, verletzen den Verfassungsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, weil sie Menschen, die sich dauernd weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen lassen (wollen), mindestens de facto vom passiven Wahlrecht ausschließen.
3. Verpflichtende Parité-Regelungen verlangen grundsätzlich zur Absicherung der Geschlechterparität von den Kandidatinnen und Kandidaten die Angabe, welchem Geschlecht sie angehören. Daher müssten begleitende Regelungen getroffen werden, die das passive Wahlrecht und die Persönlichkeitsrechte von Menschen des sogenannten dritten Geschlechts berücksichtigen.
4. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Eingriffe erscheint im Rahmen der bestehenden Verfassungsnormen und mit Blick auf die bisherige Verfassungsrechtsprechung zu Parité-Regelungen und Artikel 3 GG *nicht* möglich.
5. Eine grundlegende Voraussetzung für verpflichtende Parité-Regelungen wären mithin entsprechende Ergänzungen des Grundgesetzes und der Landesverfassung. Beispielhaft wird auf die französischen Verfassungsregelungen zur Geschlechterparität hingewiesen. Entsprechende Verfassungsänderungen sind jedoch insbesondere auf Bundesebene nicht in Sicht.
6. Parité-Regelungen, die Quotierungsvorgaben beinhalten, setzen immer eine Personenzahl voraus. Entsprechende Parité-Regelungen kommen deshalb insbesondere für die Direktwahlen der Landrätinnen und Landräte, der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher nicht in Betracht.
7. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Ausgangslage hat bisher kein Bundesland verpflichtende Parité-Regelungen erlassen.

### II. Wahlsysteme und Geschlechterparität

1. Wahlsysteme mit einer ausgeprägten Persönlichkeitskomponente können keine Gewähr für eine geschlechterparitätische Zusammensetzung der Volksvertretungen bieten, weil (auch) die *personelle* Zusammensetzung maßgeblich von den Wählerinnen und Wählern (mit)bestimmt wird. Soll die Geschlechterparität Priorität genießen, muss der Verfassungs- und Gesetzgeber notwendigerweise die Persönlichkeitswahl aufgeben.
2. Die Ergebnisse der jüngsten Kommunalwahlen in Brandenburg und Rheinland-Pfalz veranschaulichen, dass Wahlsysteme mit einer ausgeprägten Persönlichkeitskomponente keinesfalls zu einem höheren Frauenanteil in den Volksvertretungen führen müssen, auch wenn die Frauen bei den Wahlberechtigten regelmäßig eine Mehrheit bilden.

3. Gleichwohl wird eine Änderung des geltenden Kommunalwahlsystems in ein Verhältniswahlrecht mit „starrten“ Listenwahlvorschlägen *nicht* vorgeschlagen.

### III. Alternativen

1. Für Parlamentswahlen hat bisher weder der Bund (für Europa- und Bundestagswahlen) noch ein Bundesland (für Landtagswahlen) Parité-Regelungen erlassen.
2. Für Kommunalwahlen haben die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz geschlechterparitätische *Soll*-Vorschriften für die Aufstellung und Einreichung von Listenwahlvorschlägen erlassen, die appellativ auf eine paritätische Besetzung dieser Wahlvorschläge hinwirken und folgerichtig keine Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbeachtung der Quotierung vorsehen. Entsprechende *Soll*-Vorschriften verletzen weder die verfassungsrechtlich geschützte Parteienfreiheit noch die gleichfalls verfassungsrechtlich geschützten Verfassungsgrundsätze der Freiheit, Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl.
3. Die bisherigen Erfahrungswerte legen zwar nahe, dass Parité-Regelungen, die insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbeachtung der Quotierung vorsehen, kurzfristig keine grundlegenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse bewirken (können). Aber es besteht Grund zur Annahme, dass sie – ebenso wie die gendergerechte Sprache – mittel- und langfristig einen wichtigen Beitrag zu den gewünschten Veränderungen leisten werden.

### IV. Vorschläge und Empfehlungen

1. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird empfohlen, vom Erlass gesetzlicher Parité-Regelungen, die die Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger zur Aufstellung und Einreichung von geschlechterparitätischen Wahlvorschlägen *verpflichten*, zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzusehen. Perspektivisch schließt dies eine weitere Beschäftigung mit der Frage, welche Möglichkeiten für wahlrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einer vorherigen Änderung verfassungsrechtlicher Vorgaben auf Bundes- und auf Landesebene bestehen können, aber ausdrücklich nicht aus.
2. *Soll*-Vorschriften für die *Landtagswahlen*, die appellativ auf die Aufstellung und Einreichung geschlechterparitätischer Landeslisten hinwirken, können – auch im Sinne eines Zwischenschrittes – möglicherweise geeignet sein, mittel- und langfristig einen höheren Frauenanteil im Landtag zu befördern. Vorbild könnten die bestehenden kommunalwahlrechtlichen Parité-Regelungen der drei Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz sein.  
Die geschlechterparitätische Neuerung sollte durch eine möglichst breite und umfängliche Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, um eine hohe Wirkmächtigkeit zu erreichen. Die Landesregierung ruft deshalb alle Beteiligten dazu auf, hierzu einen wesentlichen Beitrag zu leisten.

3. Seit dem 8. Juli 2018 können die Parteien, politischen Vereinigungen und Listenvereinigungen ihre Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl zum 7. Landtag Brandenburg 2019 aufstellen.<sup>82</sup> Es wird deshalb empfohlen, für die anstehende Landtagswahl keine gesetzlichen Parité-Regelungen mehr vorzusehen.
4. Demgegenüber wird für die *Kommunalwahlen* aus den vorstehend dargelegten Gründen<sup>83</sup> empfohlen, von dem Erlass von wahlspezifischen Parité-Regelungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzusehen.
5. Die Fortführung und der Ausbau von bewährten Programmen, welche Frauen den Weg in Politik ebnen und die auf geeignete Weise eine stärkere Beteiligung von Frauen in der Politik (be)fördern, sind wichtige Beiträge auf dem Weg zu mehr Geschlechtergerechtigkeit und verdienen deshalb auch weiterhin breite Unterstützung.
6. Daneben werden effektive Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von kommunalpolitischen Mandat, Beruf und Familie empfohlen.<sup>84</sup>
7. Die überaus umfänglichen Vorschriften zur Vorbereitung und Durchführung von Landtags- und Kommunalwahlen sowie Volksbegehren und Volksentscheiden sollten möglichst in der ersten Hälfte der nächsten 7. Wahlperiode des Landtages in eine geschlechtergerechte Sprache gefasst werden.

---

<sup>82</sup> Nach § 26 Absatz 7 BbgLWahlG dürfen die Wahlen der Kandidatinnen und Kandidaten (sowie die etwaigen Delegierten) frühestens 45 Monate nach Beginn der laufenden Wahlperiode stattfinden. Die 6. Wahlperiode des Landtages Brandenburg hat mit der konstituierenden Sitzung am 8. Oktober 2014 begonnen (vgl. Artikel 62 Absatz 4 LV).

<sup>83</sup> Siehe hierzu die Ausführungen in Nummer 4.3.

<sup>84</sup> Zu den beispielhaft vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen siehe Nummer 4.4.

**Anhang**Abkürzungsverzeichnis

AASGFF	Ausschuss für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landtages Brandenburg
AIK	Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgKWahlG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz)
BbgKWahlV	Brandenburgische Kommunalwahlverordnung
BbgLWahlG	Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg (Brandenburgisches Landeswahlgesetz)
BbgLWahlV	Brandenburgische Landeswahlverordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drucksache	Drucksache des Deutschen Bundestages
BWG	Bundeswahlgesetz
BWO	Bundeswahlordnung
djbZ	Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGRZ	Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
EuWO	Europawahlordnung
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
JORF	Journal officiel de la République Française
JZ	Juristenzeitung
LV	Verfassung des Landes Brandenburg
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Rn.	Randnummer

Gutachten und Studien

- Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, November 2010;
- Frauenquote in politischen Parteien, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Juni 2012;
- Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Mai 2017;
- Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parität im Land Brandenburg, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Autorinnen: D. Demir und F. Donau), Dezember 2017;
- Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Januar 2008;
- Verpflichtende Geschlechterquote bei Bundestagswahlen nach dem Vorbild des französischen Paritégesetzes, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Dezember 2014;
- Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Januar 2013;
- Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Gutachten von S. R. Laskowski im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Thüringer Landtag, Juni 2014.

Drucksachen

- Beschluss des Landtages Brandenburg vom 8. März 2018 „100 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland: Geschlechterparität in der Politik herstellen“ (Drucksache 6/8296-B);
- Erster Paritätsbericht. Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz, Juli 2015 (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/5288);
- Inklusives Parité-Gesetz, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag Brandenburg (Drucksache 6/8210);
- Protokoll der 45. Sitzung des AIK am 25. Mai 2018 (P-AIK 6/45).

Schriftliche Stellungnahmen

- im Rahmen der Anhörung des AIK am 25. Mai 2018 zum Entwurf eines Inklusiven Parité-Gesetzes (Drucksache 6/8210) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540):
- Stellungnahme des Frauenpolitischen Rates Land Brandenburg e.V., eingegangen beim Landtag Brandenburg am 24. Mai 2018;



Stellungnahme des Landesbehindertenbeirates vom 23. Mai 2018;  
Stellungnahme des Landkreistages Brandenburg vom 23. Mai 2018;  
Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg vom 25. Mai 2018  
Stellungnahme von Dr. U. Kletzing von Mai 2018;  
Stellungnahme von Prof. Dr. M. Morlok und A. Hobusch, eingegangen beim Landtag Brandenburg am 24. Mai 2018;  
Stellungnahme von Rechtsanwältin H. Wawzyniak, eingegangen beim Landtag Brandenburg am 23. Mai 2018.

### Literaturverzeichnis

Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015;  
Ebsen, P., Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetze, in: JZ 1989, S. 553ff.;  
Friauf, K.-H. /Höfling, W. (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattwerk);  
Heyen, E. V., Allgemeines und gleiches Wahlrecht durch gleiche Quoten?, in: DÖV 1989, S. 649ff.;  
Ipsen, J., Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien, in: DVBl. 2004, S. 532ff.;  
Ipsen, J., Parteiengesetz, Kommentar, 2008;  
Jacobs, U. K., „Man soll die Stimmen wägen und nicht zählen“ – Über fragwürdige Begrenzungen des Mehrheitsprinzips, in: NJW 1989, S. 3205ff.;  
Jarass, H./Pieroth, B. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl. 2016;  
König, D., Die Grundgesetzänderung in Art. 3 Abs. 2 GG – Ein Fortschritt auf dem Weg zur tatsächlichen Gleichberechtigung?, in: DÖV 1995, A. 837ff.;  
Lange, K., „Frauenquoten“ in politischen Parteien, in: NJW 1988, S. 1174;  
Laskowski, S. R., Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigte Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht, in: djBZ 3/2014, S. 93ff.;  
Lenski, S.-C., Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Handkommentar, 1. Aufl. 2011;  
Lieber, H./Iwers, S./Ernst, M. (Hrsg.), Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012;  
v. Mangoldt, H./Klein, F./Starck, C., Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018;  
Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Loseblattwerk);  
Mayer, I. A., Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidaten-Ebene im Wahlrecht Frankreichs. Erläuterungen zum Paritätsgesetz und Skizze seiner Wirkung, in: EuGRZ 2005, S. 17ff.;  
Münch, I. v./Kunig, P., Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012;

- Niedermayer, Oskar, Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014, in Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum (Freie Universität Berlin), Nummer 21/2014;
- Sachs, M., Gleichberechtigung und Frauenquoten, In: NJW 1989, s. 553ff.;
- Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018;
- Schreiber, W./Hahlen, J./Strelen, K.-L., BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017;
- Umbach, D./Clemens, T., Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002;
- Zypries, B./Holste, H., 90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland – Geschichte, Bilanz, Perspektive, NJW 2008, S. 3400ff.