

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Herrn Karl-Martin Hentschel, MdL

im Hause

Schleswig-Holsteinscher Landtag □
Umdruck 16/2273

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 02.03.2007

Mein Zeichen: L 203/150-16
Meine Nachricht vom:

Bearbeiterin:
PD Dr. Silke R. Laskowski

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
Silke-
Ruth.Laskowski@landtag.ltsh.de

21. Juni 2007

Landeswahlrecht und verbindliche 50%-Quote für Männer und Frauen

Sehr geehrter Herr Hentschel,

zu Ihren Fragen vom 02.03.2007 nehmen wir wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkung

Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre wurde das Thema der Quotierung bei der Aufstellung von Kandidatenlisten als Mittel zum Abbau faktischer Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen diskutiert. Kurz vor der Verfassungsreform 1994, durch die Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG („*Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*“) in das GG eingefügt wurde, endet der rechtswissenschaftliche Diskurs.

Während seinerzeit noch umstritten war, ob die durch Parteistatut geregelte und insoweit verbindliche frauenfördernde Quotierung verfassungsgemäß ist, wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit satzungrechtlicher Quoten heute in der Literatur bejaht.¹

¹ Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG Band III Art. 17-27, Stand: 2006, Art. 21 Rn. 353, der unter Bezugnahme auf die einschlägigen Verfassungsnormen – Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1; Art. 21 Abs. 1 S. 2, S. 3; Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – zu dem Ergebnis gelangt, dass „die gewichtigeren Gründe für die Zulässigkeit einer Quotierung“ sprechen; ebenso Trute, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG Band 2 Art. 20-69, 4./5. Aufl. 2001/2003, Art. 38 Rn. 62; Achterberg/Schulte, in: Starck (Hrsg.), GG Band 2, Art. 20 – 82, 5. Aufl. 2005, Art. 144 ff., 146, die im Hin-

Umstritten ist jedoch nach wie vor, ob eine entsprechende **gesetzliche** Quotenregelung verfassungsrechtlich zulässig ist. Dies wird in der Literatur überwiegend verneint.² Zur Begründung wird regelmäßig lediglich auf die älteren Literaturstimmen verwiesen. Allerdings stellt sich mit Blick auf den 1994 durch die Verfassungsreform eingefügten Art. 3 Abs. 2 S.2 GG und die Wertungen des europäischen Verfassungsvertrages die Frage, ob heute nicht eine andere verfassungsrechtliche Beurteilung geboten ist (B.)

B. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer gesetzlichen Quotierung der Kandidatenlisten

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Quotenregelung für Männer und Frauen beurteilt sich nach Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 sowie Art. 21 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Schwerpunktmäßig sind hier spezielle Gleichheitssätze betroffen.

I. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

Gesetzliche Quotenregelungen für die Aufstellung der Kandidatenlisten der Parteien beziehen sich auf die Phase der Wahlvorbereitung und damit auf eine Vorstufe der Parlamentswahl. Ebenso wie die Wahl selbst fällt auch diese Vorstufe in den Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, der die **Wahlrechtsgrundsätze** normiert (spezieller Gleichheitssatz). Diese gelten gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für die **Landtage** (und die kommunalen Vertretungskörperschaften)³ und sind in Art. 3 Abs. 1 LV ausdrücklich geregelt.

blick auf Art. 21 und Art. 38 GG schlussfolgern, dass eine innerparteiliche Quotenregelung „nicht ohne weiteres“ als Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zu werten ist; *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Aufl. 2002, § 27 Rn. 13a S. 463, der im Hinblick auf die innerparteiliche Quotierungen zur Vergabe von Landeslistenplätzen bei „vernünftiger“ satzungsmäßiger Ausgestaltung „keine durchschlagenden verfassungsrechtlichen Bedenken“ hat; zuvor bereits *Lange*, NJW 1988, 1183; a. A. mglw. *Pieroth*, in: Jararss/Pieroth, GG, 8. Aufl. 2006, Rn. 22a, der ohne weitere Begründung unter Bezugnahme auf die **vor** der Verfassungsnovelle 1994 publizierte ablehnende Literatur einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit gem. Art. 38 GG annimmt, wohl aber bezogen auf gesetzliche Quotenregelungen (unklar).

² *Schreiber*, a.a.O. 13a S. 462; *Pieroth*, in: Jararss/Pieroth, GG, 8. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 22a unter Bezugnahme auf ablehnende Literatur **vor** 1994; zuvor bereits ausdrücklich *Ebsen*, JZ 1989, 553 ff.; *Oebekke*, JZ 1988, 176; a. A. *Eulers*, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 146, 151.

³ BVerfG, DVBl. 2000, 1600, 1601 f.; *Trute*, a. a. O., Art. 38 Rn. 6, 40.

Betroffen ist hier zunächst der von Art. 3 Abs. 1 LV (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) umfasste Grundsatz der **Gleichheit der Wahl** in Form der **passiven Wahlgleichheit**, denn aufgrund der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der Wahlvorschlagsliste bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung werden bestimmte Kandidaten wegen ihres Geschlechts nicht wählbar.⁴

Betroffen ist nach überwiegender Auffassung zudem der Grundsatz der **Wahlfreiheit**, der sich ebenfalls auf das Wahlvorbereitungsverfahren bezieht. Er schließt die Freiheit des Wahlvorschlags zum Zweck der Kandidatenaufstellung durch die politischen Parteien mit ein.⁵ Die Aufstellung der Kandidaten und Kandidatinnen bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger und -bürgerinnen bezogenen Wahlrecht.⁶

Beide Wahlrechtsgrundsätze werden durch eine Quotenregelung **beeinträchtigt**.⁷

Beeinträchtigungen der Gleichheit der Wahl bedürfen eines **besonderen rechtfertigenden Grundes** und müssen dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** entsprechen. Als rechtfertigende Gründe kommen vor allem spezielle Verfassungsvorschriften in Betracht – hier: **Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG**, darüber hinaus das **Demokratiegebot**, an das die politischen Parteien im Hinblick auf ihre innere Ordnung durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gebunden sind.

Beeinträchtigungen der **Wahlfreiheit** können durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Insoweit sind ebenfalls **Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG** und das Demokratiegebot zu nennen (Art. 20, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG). Zur Frage der Rechtfertigung unten zu IV. und V.

⁴ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 554; *Schreiber*, a. a. O., § 27 Rn. 13a; Caspar, in: Caspar u.a. (Hrsg.), LV, 2006, Art. 3 Rn. 12.

⁵ *Trute*, a. a. O., Art. 38 Rn. 40.

⁶ Vgl. BVerfGE 89, 243, 252; allerdings ist umstr., ob durch eine Frauenquote im Vorfeld der Wahl überhaupt eine Beeinflussung der späteren Entscheidung der Wähler/-innen gegeben ist, vgl. Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR-1999, 545, 546; *Lange*, NJW 1988, 1174, 1180.

⁷ A. A. jedoch *Lange*, wonach die Quotenregelung das Wahlrecht der Parteimitglieder gar nicht betrifft, so dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht einschlägig sind; ebenso Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545, 546, das – unter Bezugnahme auf *Lange* – zwischen Wahlrecht und Wahlorganisationsrecht differenziert; letzteres regelt das Wahlverfahren, das durch die Quotenregelung betroffen sei.

II. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG

Quotenregelung der o. g. Art betreffen zudem den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, der nicht nur die Gründung, sondern auch die **Betätigung der Parteien** umfasst. Dazu zählt u. a. die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems, die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. In diesem Zusammenhang beanspruchen wiederum die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Geltung (dazu bereits oben zu I.).⁸ Hier besteht ein wechselseitiger Bezug. Darauf, ob die Quotenregelung die parteiliche Betätigungsfreiheit beeinträchtigt oder im Hinblick auf das Demokratiegebot lediglich ausgestaltet, kommt es nicht weiter an, wenn eine derartige Beeinträchtigung jedenfalls gerechtfertigt wäre.

Sofern eine **Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit** der Partei angenommen wird, fällt sie mit der **Beeinträchtigung der Wahlvorschlagsfreiheit** der Parteien nach Art. 38 Abs. 1 GG sowohl hinsichtlich Schutzrichtung als auch -intensität zusammen, so dass die Anforderungen an die Rechtfertigung hier entsprechend ausfallen („verfassungsimmanente Schranken“ bzw. „**kollidierendes Verfassungsrecht**“, s. o. zu I.).⁹ Zur Frage der Rechtfertigung unten zu IV. und V.

III. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG

Betroffen ist schließlich das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frau und Mann gem. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG, da sich eine Quotenregelung zugunsten von Frauen gleichzeitig als Benachteiligung von Männern auswirkt. Das Quotierungsmodell muss sich daher auch an den speziellen Gleichheitssätzen des Art. 3 Abs. 2 S. 1 und Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG messen lassen. Das Verhältnis von Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG in Bezug auf das Merkmal „Geschlecht“ ist ungeklärt, das BVerfG zieht meist beide Vorschriften heran, daher sollen sie im Folgenden zusammen behandelt werden.¹⁰ Danach darf das Geschlecht nach Art. 3 Abs. 3 S. 1, Abs. 2 S. 1 GG grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden.

Das Grundrecht der Gleichberechtigung enthält ein subjektives Recht – auch soweit es um den Auftrag des Staates zur Angleichung der Lebensverhältnisse geht (vgl. un-

⁸ *Pieroth*, a. a. O., Art. 21 Rn. 23 f.; *Trute*, a. a. O., Art. 38 Rn. 62.

⁹ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556.

¹⁰ Vgl. *Pieroth*, a. a. O., Art. 3 Rn. 80.

ten zu IV.) –, als auch eine objektive Wertentscheidung. Es steht in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG.¹¹

IV. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

Allerdings können geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen, die zu einer Benachteiligung von Männern führen, insbesondere durch **Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG** gerechtfertigt werden. Soweit es um den Bereich der **Förderung** geht, kommt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zum Tragen.

Bereits vor der Novelle 1994 war nach der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG a. F. sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckte, um die faktische Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen.¹² Daraus folgte das BVerfG die Berechtigung des Gesetzgebers, „faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, (...) wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen“ auszugleichen.¹³ Daher konnte schon seinerzeit nach der Rechtsprechung des BVerfG eine differenzierte Regelung, die an das Geschlecht anknüpfte zulässig sein (kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG).¹⁴

Der 1994 in das Grundgesetz eingefügte Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bedeutet insoweit eine Klarstellung der staatlichen Befugnis zu geschlechtsspezifischer Förderung (zwecks Kompensation von Benachteiligungen) zur Verwirklichung des Gleichberechtigungsgebots in der gesellschaftlichen Wirklichkeit.¹⁵ Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG enthält jedoch darüber hinaus den ausdrücklichen Auftrag an den Staat, für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen und die Lebensverhältnisse zwischen Frauen und Männern tatsächlich anzugleichen. Dieser bindende staatliche Auftrag beinhaltet nicht nur die Berechtigung zur Beseitigung gesellschaftlicher Benachteiligungen, er weist dem Staat gerade eine gestaltende Aufgabe zu und zielt insoweit gerade auf ein aktives staatliches Tun mittels Fördermaßnahmen.¹⁶

¹¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 8. Auf., Art. 3 Rn. 83, 115.

¹² Vgl. BVerfGE 57, 335; 85, 191.

¹³ BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109.

¹⁴ BVerfGE 85, 191, 207);

¹⁵ So BVerfGE 92, 91, 109.

¹⁶ Pieroth, a. a. O., Art. 3 Rn. 90.

Es lässt sich daher heute im Einklang mit der neuen Rechtsprechung des BVerfG (2003)¹⁷ gut vertreten, dass sich

„die Rechtslage, soweit sie den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter betrifft, durch die Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Rechts zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere durch die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 GG, geändert“¹⁸

hat und die „Quotenfrage“ im Hinblick auf verbindliche Quotenregelungen für die Aufstellung von Kandidatenlisten für öffentliche Wahlen neu zu bewerten ist.¹⁹

Angesichts der weitgehend rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern richtet sich der staatliche Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG heute vor allem darauf, faktische, nicht zuletzt strukturelle Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen, wie sie angesichts der seit Jahren anhaltenden Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten anzunehmen ist.

Dass strukturelle Benachteiligungen für Frauen in den politischen Parteien tatsächlich bestehen, zeigt sich an ihrer nachweisbar mangelnden Präsenz z. B. im Deutschen Bundestag (vgl. Anlage). Dass derartige Benachteiligungen offensichtlich vorliegen, wird i. Ü. selbst von denjenigen nicht bestritten, die eine gesetzliche Quotierung der Wahlvorschlagslisten ablehnen.²⁰ Obgleich sich geschlechtsspezifische Fördermaßnahmen seit Mitte der 1990er Jahre in den Parteistatuten der Parteien finden – z. B. SPD („Quotenbeschluss“), Bündnis 90/Die Grünen („Frauenstatut“) und in abgeschwächter Form auch bei der CDU (Frauenquorum) – finden, stagniert der Frauenanteil im Deutschen Bundestag seit Jahren bei etwa 30 %. Daraus ist zu schließen,

¹⁷ BVerfG, Beschl. vom 18.11.2003, 1 BvR 302/96 („Mutterschaftsgeld“), BVerfGE 109, 64.

¹⁸ Das verkennt *Schreiber*, a. a. O., Rn. 13a, wenn er betont, dass Art. 3 Abs. 2 GG lediglich eine bevorzugte Ungleichbehandlung von Frauen erlaube, jedoch den bindenden Durchsetzungsauftrag des Staates übersieht; ebenso *Pieroth*, a. a. O., Art. 38 Rn. 22a, der ohne weitere Begründung lediglich auf die ablehnenden Literatur vor der GG-Novelle 1994 verweist.

¹⁹ So auch von *Niedig*, NVwZ 1994, 1171, 1175 im Hinblick auf den seinerzeit nur als Entwurf vorliegenden Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG

²⁰ Vgl. dazu *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556.

dass Frauen auch heute noch geringere Chancen als Männer haben, Parlamentsmandate zu erhalten – dies ist in der Literatur heute unbestritten.²¹ Allerdings fällt auf, dass sich – bezogen auf den deutschen Bundestag – ein konstant ausgeglichenes Geschlechterverhältnis seit 1994 bei der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen findet (mehr als 50 % weibliche Abgeordnete).²²

Für den Landtag Schleswig-Holstein gilt entsprechendes (vgl. Anlage).

Die Quotierung stellt eine Fördermaßnahme i. S. von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG dar. Indem sie die einseitige Dominanz eines Geschlecht auf der Kandidatenliste für öffentliche Wahlen verhindert, wirkt sie einer Privilegierung dieses (bislang überrepräsentierten) Geschlechts bei den Wahlen entgegen. Nicht mehr vor allem die Angehörigen des bislang überrepräsentierten Geschlechts finden sich unter den Listenbewerbern, auch die Angehörigen des anderen Geschlechts erlangen eine ins Gewicht fallende Möglichkeit, für die eigenen Geschlechtsangehörigen zu stimmen. Eine verbindliche Frauenquote erfüllt daher den Verfassungsauftrag aus Art. 3 GG und verstößt daher nicht gegen das Gebot der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (keine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts).²³

Im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 LV (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) und Art. 21 GG findet sich in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG der für die Rechtfertigung erforderliche „besondere rechtfertigende Grund“ bzw. das „kollidierende Verfassungsrecht“. Ergänzend kann in diesem Zusammenhang auf das Demokratiegebot²⁴ verwiesen werden, als dessen Kerngehalt der allgemeine Gleichheitssatz gilt.²⁵ Dieser wird insbesondere durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 konkretisiert.²⁶

V. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vor diesem Hintergrund stellt sich abschließend die Frage der **Verhältnismäßigkeit** einer **gesetzlichen** Quotenregelung. Zweifel an der **Geeignetheit** einer gesetzlichen Regelung, das Ziel der faktischen Gleichberechtigung in Bezug auf die Chance, Mandate im Parlament zu erlangen, zu erreichen, bestehen nicht. Die Eignung einer für

²¹ Vgl. dazu *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556,

²² Vgl. Angaben des Deutschen Bundestages im Internet.

²³ Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545, 546.

²⁴ Dies betonen etwa *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203.

²⁵ *Pieroth*, a. a. O, Art. 20 Rn. 8;

²⁶ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 8. Auf., Art. 3 Rn. 83, 117.

alle Vorschlagslisten geltenden Quotierungsregelung, die die Faktoren kompensieren, die für die Unterrepräsentanz von Frauen ursächlich sind, ist „evident“.²⁷ Es stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Regelung auch **erforderlich** ist – oder ob nicht als milderer, gleich geeignetes Mittel auf freiwillige Quotenregelungen in den Satzungen der Parteien zurückgegriffen werden könnte. Betrachtet man z. B. den Frauenanteil in den Fraktionen des Deutschen Bundestages seit 1994, so zeigt sich, dass jedenfalls das Quotenmodell der CDU/CSU nicht in Betracht kommt, da der Anteil der Frauen bis heute nicht signifikant angestiegen ist und bei lediglich 20 % liegt. Auch das Quotenmodell der SPD kommt nicht in Betracht, denn seit 1994 liegt der Anteil der weiblichen Abgeordneten bei etwa 35 %. Für den Landtag Schleswig-Holstein gilt ähnliches (vgl. Anlage). Als milderer, gleich effektives Mittel käme daher allenfalls das Quotenmodell von Bündnis 90/Die Grünen in Betracht, sofern in der für die Partei (intern) verbindlichen Satzungsregelung überhaupt ein milderer, weniger eingreifendes Mittel zu sehen ist. Dies könnte sich angesichts der Freiwilligkeit der Quotierung im Hinblick auf die Ausgestaltungsfreiheit gem. Art. 21 GG bejahen lassen. Allerdings ändert sich die Betrachtung dann, wenn die übrigen Parteien aufgrund freiwilliger Regulierung entsprechende Satzungsregelungen offensichtlich nicht vornehmen werden – so die aktuelle Situation – und daher letztlich per Gesetz zu einer entsprechenden Satzungsregelung verpflichtet werden müssten. Durch den verbindlichen gesetzlichen Regelungsauftrag entfiere das freiwillige Element, so dass letztlich kein milderer, gleich effektives Mittel zur Verfügung stünde. Zu demselben Ergebnis gelangt im Übrigen eine andere Auffassung schon deshalb, weil angesichts der verbleibenden Beeinträchtigungen der Gleichheitsgrundsätze (Art. 38, Art. 3 GG) in verbindlichen satzungsrechtlichen Quotenregelungen zugunsten von Frauen ohnehin kein milderer Mittel gesehen werden könne.²⁸

Somit kommt es letztlich darauf an, ob eine gesetzliche Quotenregelung als **verhältnismäßig im engeren Sinne** zu betrachten ist. Maßgeblich wird eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter. Die Quotierungsregelung als kompensatorische Fördermaßnahme dient der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Die Beeinträchtigung des individuellen Rechts auf Gleichberechtigung

²⁷ So ausdrücklich *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556,

²⁸ So *Ebsen*, JZ 1989, 553, 556; kritisch gegenüber der Quotenregelung von Bündnis 90/Die Grünen *Schreiber*, a. a. O. Rn. 13 a („an der äußersten Grenze des Hinnehmbaren“); anders Bundesschiedsgericht, NVwZ-RR 1999, 545.

gung der männlichen Parteimitglieder wird insoweit gerechtfertigt (s. o.).²⁹ Nichts anderes kann gelten, wenn dieselben männlichen Parteimitglieder im Rahmen der Wahlvorbereitung i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG betroffen sind (passive Wahlgleichheit).³⁰

Auch im Hinblick auf die in ihrer Intensität gleichartigen Beeinträchtigungen der Parteienfreiheit zur Kandidatenbestimmung nach Art. 21 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (spezieller Gleichheitssatz) wirkt der staatliche Auftrag gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG rechtfertigend. Im Übrigen fördert die Quotierung durch die damit verbundene Pluralisierung der Kandidatenliste mittelbar die Gleichheit der Wahl, umso mehr, als sie sich nicht nur an den Anteilen der Geschlechter an den Mitgliedern einer Partei, sondern an deren Bevölkerungsanteilen orientiert.³¹ Dass der „Preis“ für die Durchsetzung der Gleichberechtigung angesichts der betroffenen Verfassungsgüter „zu hoch“ ausfällt, wie vereinzelt vertreten³², vermag angesichts des engen Zusammenhangs mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und dem Grundsatz der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG,³³ sowie dem menschenrechtlichen Gehalt des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter und der dadurch zum Ausdruck kommenden hohen Wertigkeit des Gleichberechtigungsgebots nicht zu überzeugen. Diese Betrachtung lässt sich zudem auf die Rechtsprechung des EuGH zum Gleichberechtigungsgrundsatz („allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts“)³⁴ und die Wertungen der Europäischen Grundrechtecharta (GRC) stützen, die in dem von Bundestag und Bundesrat bereits ratifiziertem EU-Verfassungsvertrag (EurVerf) enthalten ist. Nach Art. 23 Abs. 1 GRC bzw. Art II-83 EurVerf ist die Gleichheit von Männern und Frauen „in allen Bereichen“ sicherzustellen. Art. 23 Abs. 1 GRC reklamiert damit einen umfassenden Geltungsanspruch für die Geschlechtergleichheit in allen Lebensbereichen. Ergänzend stellt Abs. 2 die generelle Zulässigkeit spezifischer Vergünstigungen für das benachteiligte Geschlecht klar, so dass im Hinblick auf derartige Vergünstigungen – je nach Lesart – entweder bereits der Tatbestand des

²⁹ Vgl. *Jarass*, a. a. O., Art. 3 Rn. 93.

³⁰ Dass es insoweit zu einer „Verdopplung des Preises“ für die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern kommen soll, vermag daher nicht zu überzeugen, a. A. wohl *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557.

³¹ *Lange*, NJW 1988, 1174, 1181. Im Übrigen vermag die Quotierung der Kandidatenliste die spätere Wahlentscheidung der Wähler und Wählerinnen für eine Partei nicht zu beschränken, da die Liste im Vorfeld der Wahlen aufgestellt und nur von der Wahlentscheidung der wahlberechtigten Parteimitglieder abhängt. Entgegen *Ebsen*, JZ 1989, 553, 557 wird daher gerade kein „Element der Zusammensetzung des Parlaments dem demokratischen Prozess vollständig entzogen“.

³² *Ebsen*, a. a. O.

³³ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 8. Auf., Art. 3 Rn. 83, 115.

³⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 30.09.2004 – C-319/03 – („Gleichbehandlung von Männern und Frauen“), Rn. 18 m. w. N.; vgl. auch *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 3 EGV Rn. 19, der die Parallele zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zieht.

Verstoßes gegen das Gleichheitsgebot zu Lasten des bislang bevorzugten Geschlechts entfällt oder aber ein entsprechender Rechtfertigungsgrund vorliegt.³⁵

Somit spricht an dieser Stelle alles für die Verhältnismäßigkeit im engen Sinne.

Gleichwohl erscheint unter dem Aspekt der mangelnden Realisierbarkeit der Quotenregelung für den (untypischen) Fall, dass sich nicht genügend Frauen zur Wahl stellen, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ein Abweichen von der Quotierung zugunsten von Männern zulässig, da letztlich nichts Unmögliches gefordert werden kann („Ausnahmeklausel“).³⁶

Eine entsprechend ausgestaltete Quotenregelung entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

VI. Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers?

Klärungsbedürftig erscheint schließlich die Frage, ob dem Landesgesetzgeber für die Normierung einer Quotierung von Kandidatenlisten die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Dies könnte im Hinblick auf Art. 21 Abs. 3 GG fraglich erscheinen, wonach dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zufällt, sofern es um die Ausgestaltung der inneren Ordnung der Parteien geht. Die Bundesgesetzgebungskompetenz erstreckt sich grundsätzlich auch auf die Parteien in den Ländern.³⁷ Etwas anderes gilt aber dann, wenn sich das Parteienrecht (Art. 21 GG) mit anderen Materien überschneidet, die in die Kompetenz der Länder fallen. Dazu zählt namentlich das Wahlrecht zu den Länderparlamenten. Welcher Kompetenzbereich einschlägig ist, entscheidet sich letztlich nach dem stärkeren Sachzusammenhang und ist bisweilen umstritten.³⁸

Die rechtliche Einordnung von Quotenregelungen im Rahmen der Wahlvorbereitung erfolgt in der Literatur schwerpunktmäßig unter Bezugnahme auf den Schutzbereich

³⁵ *Hölscheidt*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 15 ff., 20.

³⁶ Die generell vorgeschriebene Quote darf insoweit ausnahmsweise unterschritten werden. Ebenso *Lange*, NJW 1988, 1174, 1182, 1183, der zutreffend darauf hinweist, dass Voraussetzung einer Wahl das Vorhandensein von Bewerbern bzw. Bewerberinnen ist. Ausnahmsweise sind daher dort, „wo es an den erforderlichen Bewerbern für eine Kandidatur fehlt, (...) auch Kandidatenlisten rechtens, die der Quotierung nicht entsprechen.“

³⁷ BVerfGE 66, 107, 114.

³⁸ Zur umstrittenen Einordnung der Wahlkampfkostenerstattung und der Parteienfinanzierung als Wahl- oder Parteienrecht vgl. *Pieroth*, a. a. O., Art. 21 Rn. 2; nach BVerfGE 41, 399, 425 fällt die Wahlkampfkostenerstattung in den Bereich des Parteienrechts, a. A. *Pieroth* ebenda.

des Art. 38 Abs. 1 GG – ebenso wie Fragen des Nominationsmonopols, der Doppel- oder Scheinkandidatur, der Zweitlisten, Unterschriftenquoten oder der Reihenfolge von Wahlvorschlägen.³⁹ Auch die bislang einzige Entscheidung des Bundesschiedsgerichts vom 7. 11.1998 zur Frauen-Quote im Landes- (Saarland) bzw. Bundesfrauenstatut der Partei Bündnis 90/Die Grünen ordnet diesbezügliche Fragen dem Wahlverfahren zu (Aufstellung der Kandidatenliste; Nichtigkeit der Kandidatenwahl). Ausdrücklich finden danach die Satzungen der Parteien für die Aufstellung der Kandidaten Anwendung, sofern die staatlichen Wahlgesetze keine vorrangigen Regelungen enthalten.⁴⁰ Das Gericht sieht hier vorrangig Fragen des Wahlorganisationsrechts betroffen, welches das Wahlverfahren regelt. Davon sieht es z. B. die Fragen umfasst, ob einzeln oder in Listen gewählt wird, wie viele Stimmen bei Listenwahlen zu vergeben sind oder auch wie viele Bewerber oder Bewerberinnen aufgestellt werden sollen. Dem entspreche die Frauenquote „gedanklich“.⁴¹

Es spricht somit viel dafür, eine gesetzliche Quotenregelung für die Aufstellung von Kandidatenlisten für Landtagswahlen dem Kompetenzbereich des Landesgesetzgebers zuzurechnen (Art. 3 Abs. 4 LV).

C. Regelungsvorschläge

Unter Berücksichtigung der im Auftrag vom 02.03.2007 enthaltenen Vorgaben wird vorgeschlagen, eine Quotenregelung in das Landeswahlgesetz in Unterabschnitt 5 - Wahlvorschläge -, dort in § 23 einzufügen.

Vorschlag Nr. 1:

1. § 23 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

Eine Quotierung findet nicht statt.

³⁹ *Pieroth*, a. a. O., Art. 38 Rn. 22a m. w. N..

⁴⁰ NVwZ-RR 1999, 545, 546.

⁴¹ NVwZ-RR 1999, 545, 546.; vgl. auch *Lange*, NJW 1988, 1174, 1180, der betont, dass geschlechtsbezogene Quoten für Listenbewerber/-innen bei öffentlichen Wahlen „über den parteiinternen Bereich hinaus“ gehen und auf § 27 Abs. 5, § 21 Bundeswahlgesetz Bezug nimmt.

2. § 23 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 werden folgende Sätze 2 bis 6 eingefügt:

Es kandidieren jeweils zur Hälfte Männer und Frauen. Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei den Frauen, beginnend mit dem ersten Platz, die ungeraden Plätze vorbehalten sind. Ausnahmsweise dürfen auch ungerade Plätze mit Männern besetzt werden, sofern sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen bzw. gerade Plätze mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen.⁴² Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein.

Vorschlag Nr. 2:

1. § 23 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

Eine Quotierung findet nicht statt.

2. § 23 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 werden folgende Sätze 2 bis 5 eingefügt:

Es kandidieren jeweils zur Hälfte Männer und Frauen. Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. Ausnahmsweise dürfen auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, wenn sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen bzw. die den Männern vorbehaltenen Listenplätze mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das

⁴² Denkbar ist natürlich auch eine Regelung, die Frauen die *geraden* Plätze zuweist. Der Regelungsvorschlag wäre dann entsprechend umzuformulieren.

Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.

(PD Dr. Silke-Ruth Laskowski)

Geschlechterverteilung beim Deutschen Bundestag und beim Schleswig-Holsteinischen Landtag (Stand: 12.06.2007, Bearb.: L 208)

A. Deutscher Bundestag

1. 16. Wahlperiode

Zusammensetzung Frauen und Männer

Fraktion	Frauen	Männer	gesamt
<i>Der Frauenanteil beträgt 31,6% (2002: 32,5%)</i>			
CDU/CSU	45	180	226
SPD	80	142	222
FDP	15	46	61
DIE LINKE.	25	29	54
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	29	22	51
Bundestag gesamt	194	419	613

Quelle: http://www.bundestag.de/mdb/mdb_zahlen/frauen

Ausdruck aus dem Internet-Angebot des Deutschen Bundestages
© Deutscher Bundestag, 2007

2. 15. Wahlperiode

Frauen im Parlament (Stand: Wahl 2002)

Fraktion	Frauen	Gesamt	Anteil
SPD	95	251	37,8 %
CDU/CSU	57	248	23,0 %
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	32	55	58,2 %
FDP	13	47	27,7 %
fraktionslos	2	2	100 %
Gesamt	199	603	33,0 %

Quelle: <http://www.bundestag.de/mdb/mdb15/mdbinfo/frauen>

Ausdruck aus dem Internet-Angebot des Deutschen Bundestages
© Deutscher Bundestag, 2007

3. 14. Wahlperiode

Frauen im Parlament

(Stand: Wahl 1998)

Fraktion	Frauen Gesamt		Anteil
SPD	105	298	35,2 %
CDU/CSU	45	245	18,4 %
Bündnis 90/Die Grünen	27	47	57,4 %
F.D.P.	9	43	20,9 %
PDS	21	36	58,3 %
Gesamt	207	669	30,9 %

Quelle: <http://www.bundestag.de/mdb/mdb14/132/1322>

Ausdruck aus dem Internet-Angebot des Deutschen Bundestages
© Deutscher Bundestag, 2007

4. 13. Wahlperiode

Frauen im Parlament

(Stand: Wahl 1994)

Fraktion/Gruppe	Frauen Gesamt		Anteil
CDU/CSU	42	294	14,3 %
SPD	85	252	33,7 %
Bündnis 90/Die Grünen	29	49	59,1 %
F.D.P.	8	47	17,0 %
PDS	13	30	43,3 %
Gesamt	177	672	26,3 %

Quelle: <http://www.bundestag.de/mdb/mdb13/132/1322>

Ausdruck aus dem Internet-Angebot des Deutschen Bundestages
© Deutscher Bundestag, 2007

B. Schleswig-Holsteinischer Landtag

Wp/Fraktion	Männer	Frauen	Insgesamt
16. Wp (17.03.05)	48	21	69
SPD	17	12	29
CDU	24	6	30
FDP	4	0	4
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2	2	4
SSW	1	1	2
15. Wp (28.03.00)	55	34	89
SPD	24	17	41
CDU	23	10	33
FDP	5	2	7
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2	3	5
SSW	1	2	3
14. Wp (23.04.96)	46	29	75
SPD	21	12	33
CDU	19	11	30
FDP	2	2	4
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	3	3	6
SSW	1	1	2
13. Wp (05.05.92)	58	31	89
SPD	28	17	45
CDU	22	10	32
FDP	3	2	5
DVU/DLVH	4	2	6
SSW	1	0	1