

Prof. Dr. Silke R. Laskowski

Berlin, den 03.5.2018

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Vorab per Fax: 0721 9101 382

Verfassungsbeschwerde

der

1. X.X., Herten
2. X.X., Weiler
3. X.X., Edenheim
4. X.X., Edenheim
5. X.X., Nördlingen
6. X.X., Wemding
7. X.X., Wemding
8. X.X., Nördlingen
9. X.X. Nördlingen
10. X.X., Wemding
11. X.X., Wemding
12. X.X., Berlin
13. X.X., Berlin
14. X.X., München
15. X.X., Schneeberg
16. X.X., Berlin
17. X.X., Saarbrücken
18. X.X., Falkensee
19. X.X., Bosau
20. X.X., Gilching
21. X.X., München

- 22. X.X., Berlin
- 23. X.X., Berlin
- 24. X.X., Berlin
- 25. X.X., München
- 26. X.X., Frankfurt a.M.
- 27. X.X., Kiel

- Beschwerdeführerinnen -

Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr. Laskowski

wegen: Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 26.3.2018
– Vf. 15-VII-16 – förmlich zugestellt am 3.4.2018 – (Anlage 1).

Die Beschwerdeführerinnen haben mir Vollmacht erteilt (Anlage 2) und mich mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt.

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführerinnen erhebe ich

Verfassungsbeschwerde

gegen

die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 26.3.2018
– Vf. 15-VII-16.

Eine Fotokopie der angegriffenen Entscheidung ist beigelegt.

Gerügt wird die Verletzung des Gleichberechtigungsgrundrechts, Art. 3 Abs. 2 GG, i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG (passives Wahlrecht, Chancengleichheit von Wahlbewerberinnen) i.V.m. dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsgebot, Art. 20 GG sowie die Verletzung des Anspruchs auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG

I. Zulässigkeit und Annahmeveraussetzungen

1. Das Bundesverfassungsgericht ist zuständig nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.
2. Die Beschwerdeführerinnen sind als natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts (e.V.) beschwerdefähig, § 90 BVerfGG.
3. Der Beschwerdegegenstand ist ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH), mithin ein Akt der Judikative („Akt der öffentlichen Gewalt“), § 90 Abs. 1 BVerfGG.

Das BVerfG ist befugt zu prüfen, ob die Auslegung durch den BayVerfGH in dem angefochtenen Urteil mit dem GG vereinbar ist. Denn Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG binden auch die Landesverfassungsgerichte an die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, 3. Kammer des 2. Senats, Beschluss v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, NVwZ-RR 2016, 521, 523 Rn. 48 – Willkürverbot, Art. 3 Abs. 1 GG und Anspruch auf Demokratie, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG; BVerfGE 97, 298, 314 – Art. 111a BV und Art. 5 Abs. 1 GG; BVerfGE 42, 312 LS 2; Bethke in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethke, BVerfGG, 52. EL 9/2017, § 90 Rn. 325).

4. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, durch das angefochtene Urteil des BayVerfGH in ihren Grundrechten aus Art. 3 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG, dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsgebot, Art. 20 GG, sowie ihrem Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt zu sein, da die Auslegung des BayVerfGH nicht mit den genannten Grundrechten in Einklang steht. Die Beschwerdeführerinnen waren Antragstellerinnen der Popularklage. Sie sind daher Adressatinnen der angefochtenen Entscheidung und durch diese selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die Beschwerdebefugnis liegt somit vor.
5. Der Rechtsweg ist erschöpft. Ein Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil besteht nicht. Die Bundesverfassungsbeschwerde dagegen ist zulässig, soweit es um die Überprüfung der Vereinbarkeit der Auslegung mit dem Grundgesetz geht (vgl. BVerfGE 60,175, 209; BVerfGE 97, 298, 314 – Art. 111a BayVerf und Art. 5 Abs. 1 GG; BVerfGE 42, 312 LS 2; BVerfG, 3. Kammer des 2. Senats, Beschluss v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13).
6. Das angefochtene Urteil wurde am 3.4.2018 förmlich zugestellt (Anlage 1), Fristablauf für die Verfassungsbeschwerde ist gem. § 93 BVerfGG der 3.5.2018. Die Verfassungsbeschwerde ist mithin fristgemäß eingelegt worden.
7. Die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 a) BVerfGG liegen vor, denn die Rechtssache hat grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung.

Die von der Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Frage, ob das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Art. 118 Abs. 2 Bayerische Verfassung (BV) in Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen ist oder aber ein anderes, geringeres Mindestschutzniveau in Bezug auf Diskriminierung und Gleichstellung von Frauen vorgeben darf als Art. 3 Abs. 2 GG, ist bislang durch das BVerfG noch nicht entscheiden worden. Dies gilt auch für die Frage, ob das

in Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV und Art. 3 Abs. 2 S. 2 jeweils geregelte staatliche Förder- und Durchsetzungsgebot in grundgesetzkonformer Auslegung als Grundrecht zu verstehen ist. An der Klärung dieser Fragen besteht ein über den vorliegenden Fall hinausgehendes Interesse.

Dies gilt ebenfalls für die damit in Zusammenhang stehende Auslegung der grundrechtsgleichen Rechte in Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 BV (passive Wahlgleichheit) unter dem Aspekt der tatsächlichen Chancengleichheit von Frauen als Kandidatinnen in Nominierungsverfahren politischer Parteien.

Schließlich ist bislang ungeklärt, ob der Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG in grundgesetzkonformer Weise ebenfalls aus Art. 2 (Prinzip der repräsentativen Demokratie), Art. 4 BV (Demokratieprinzip) und Art. 100 S. 1 und S. 2 (Menschenwürde) BV folgt.

II. Sachverhalt

Die Beschwerdeführerinnen reichten am 30.11.2016 eine Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof ein, um das geltende Bayerische Wahlorganisationsrecht in Bezug auf Landtags-, Bezirkstags- und Kommunalwahlen auf Verfassungsmäßigkeit am Maßstab der Bayerischen Verfassung überprüfen zu lassen.

Die Beschwerdeführerinnen, alle Antragstellerinnen der Popularklage, rügten einen Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht, Art. 118 Abs. 2 BV, und gegen Art. 14 Abs. 1 BV wegen struktureller (faktischer, mittelbarer) Benachteiligung von Kandidatinnen und ihrer fehlenden tatsächlichen Chancengleichheit in Nominierungsverfahren insb. traditioneller politischer Parteien (und Wählergemeinschaften) in Bayern seit 1946. Sie rügten ferner einen Verstoß gegen ihren Anspruch auf Demokratie, Art. 2 i.V.m. Art. 4, Art. 100 BV wegen fehlenden effektiven Einflusses der (Wahl-)Bürgerinnen auf den Landtag, die Bezirkstages und die Kommunalparlamente, mangels paritätischer Repräsentanz durch weibliche Abgeordnete und Mandatsträgerinnen. Infolgedessen fehle es seit 1946 in Bayern an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und effektiven Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen durch die Mehrheit des Wahlvolks, d.h. durch die Bürgerinnen. Diese stellen in Bayern mehr als die Hälfte der (Wahl-)Bevölkerung: 51,18 % Bürgerinnen, 48,82% Bürger

(vgl. *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung/Zensus: Bundesländer, Nationalität, Geschlecht. Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011 für 2015, Bayern: Deutsche insg. 11.379653; weibliche 5.824450; männliche 5.555450, Stand: 28.04.2018, abrufbar unter www-genesis.destatis.de).

Beide etwa hälftigen Bevölkerungsgruppen stellen gleichwertige, aber Kraft (geschlechtsspezifischer) Sozialisation unterschiedliche Kerngruppen einer entwicklungs- und zukunfts-fähigen Gesellschaft dar. Dennoch werden Bürgerinnen und Bürger nicht ihrem Anteil entsprechend – paritätisch (gleichmäßig, gleichberechtigt) – durch weibliche und männliche Abgeordnete im Landtag repräsentiert.

Statistische Zahlen (s.u.) lassen den Rückschluss zu, dass seit 1946 Kandidaten aufgrund männlich geprägter Parteistrukturen und entsprechender Wahlvorschläge, bevorzugt nominiert werden. Daher kommt es zu einem zahlenmäßigen Übergewicht an männlichen Kandidaten. Infolgedessen sind nach der Wahl männliche Abgeordnete im Bayerischen Landtag stark überrepräsentiert. Sie üben dominierenden Einfluss auf Themen und parlamentarische Entscheidungen aus. Entsprechendes gilt für die Kommunalparlamente und Bezirkstage.

Infolgedessen bleiben weiblich sozialisierte gesellschaftspolitische Perspektiven, Prioritäten, Erfahrungen und Interessen im Landtag, den Bezirkstagen und den Kommunalparlamenten unterrepräsentiert und im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung ohne effektiven Einfluss. Sie werden nicht in dem nach dem Demokratieprinzip und dem Gleichberechtigungsgrundrecht der Bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes gebotenen, gleichen Maße in den Parlamente „gespiegelt“ wie männliche Perspektiven und Interessen und bleiben dementsprechend ohne effektiven Einfluss auf die dort getroffenen Entscheidungen.

Die Popularklage zielte auf den Schutz, die Sicherung und Durchsetzung des insb. in Art. 118 Abs. 2 BV und Art. 14 Abs. 1 , Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BV, verankerten *Grundrechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit* bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen durch die politischen Parteien und Wählergemeinschaften sowie des *Grundrechts der Staatsbürgerinnen in Bayern auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme* auf die Staatsorgane in Bayern, mittels Landtagswahlen, Kommunalwahlen und Bezirkswahlen.

Die Anträge lauteten,

„gem. Art. 98 S. 4 BV i.V.m. Art. 55 VerfGHG festzustellen:

I. Folgende Rechtsnormen sind verfassungswidrig und nichtig:

1. Art. 28 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 3, Abs. 5 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid i. d. F. d. Bek. v. 05.07.2002 (GVBl. S. 277 ber. S. 620), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2015 (GVBl. S. 178) – Landeswahlgesetz, LWG –,

2. Art. 29 und Art. 45 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte i. d. F. d. B. v. 07.11.2006 (GVBl. S. 834), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2015 (GVBl. S. 178) – Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz, GLKrWG –,

3. Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 Gesetz über die Wahl der Bezirkstage i. d. F. d. B. v. 12.02.2003 (GVBl. S. 144), zuletzt geändert durch § 2 Änderungsgesetz vom 23.02.2015 (GVBl. S. 18) – Bezirkswahlgesetz, BezWG .

II. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen und paritätische Wahlvorschlagsregelungen für die Landtagswahlen, Kommunalwahlen und Bezirkswahlen zu erlassen.“

Am 26.3.2018 hat der BayVerfGH die Klage mit dem angefochtenen Urteil abgewiesen. Zur Begründung führt er u.a. aus, dass

„die gesetzlichen Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlkreislisten durch die jeweiligen Wahlvorschlagsträger für die Wahlen zum Landtag (Art. 29 Abs. 3 und 5 LWG) und zu den Bezirkstagen (Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG i.V.m. Art. 29 Abs. 3 und 5 LWG) sowie die Aufstellung der sich bewerbenden Personen für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte (Art. 29 GLKrWG) (...) dadurch geprägt (sind), dass sie sowohl im Allgemeinen als auch geschlechtsspezifisch neutral gehalten sind. Durch diese rechtlich-formale Betrachtungsweise werden verfassungsmäßige Rechte weder der Kandidatinnen noch der Wählerinnen verletzt.“

(LS 1 der angefochtenen Entscheidung)

(1) Ergänzend wird ausgeführt, dass die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV gewährleistete *passive Wahlgleichheit von Kandidatinnen* nicht verletzt sei, weil

„die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen (...) die formale Chancengleichheit von weiblichen und männlichen Bewerbern um eine Kandidatur“ gewährleiste

(Rn. 78 der angefochtenen Entscheidung).

Der Gesetzgeber habe

„in den gerügten und den damit zusammenhängenden Bestimmungen (...) zur Sicherung eines freien und gleichen Wahlvorschlagsrechts verfahrensrechtliche Mindeststandards normiert“

(Rn. 79 der angefochtenen Entscheidung).

Diese gesetzlichen Bestimmungen seien dadurch geprägt,

„dass sie sowohl im Allgemeinen als auch geschlechtsspezifisch neutral gehalten sind; sie beschränken sich auf verfahrensrechtliche Regelungen und enthalten sich jeglicher inhaltlicher oder personaler Vorgaben an die wahlvorschlagsberechtigten Parteien und Wählergruppen (...). Die rechtlichen Rahmenbedingungen (...) sind für alle teilnahmeberechtigten Personen gleich; die formale Chancengleichheit wird für alle unabhängig von Kriterien wie dem Geschlecht (...) gewährleistet“

(Rn. 83 der angefochtenen Entscheidung).

Damit sei der passiven Wahlgleichheit

„bei der angezeigten rechtlich-formalen Betrachtungsweise Genüge getan, auch in Bezug auf das Verhältnis von Frauen gegenüber Männern; die gesetzlichen Regelungen entfalten keine unzulässige einseitige Benachteiligung eines Geschlechts, sondern behandeln alle gleich. Das Fehlen paritätischer Vorgaben in den gerügten Vorschriften dient gerade der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbender (...)“

(Rn. 84 der angefochtenen Entscheidung).

(2) Das *Grundrecht der Kandidatinnen auf Gleichberechtigung* gem. Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV werde nicht verletzt, denn das dort geregelte „Differenzierungsverbot“, das zwar auch mittelbare Diskriminierung durch geschlechtsneutral formulierte Regelungen betreffen könne, werde nicht verletzt. Denn hier gehe es darum, dass

„der Gesetzgeber eine faktische Diskriminierung von Frauen durch Dritte zulasse (...), dass in der gesellschaftlichen und politischen Lebenswirklichkeit bei Wahlen

weibliche Bewerber um (Listen)Kandidaturen von Parteien und Wählergruppen – die keine Träger öffentlicher Gewalt sind und daher keiner unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen – benachteiligt würden und der Staat dem mit den derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen ohne Quotenregelungen in Gestalt paritätischer Vorgaben nicht ausreichend entgegensteuere. Diese Zielsetzung ist nicht mehr dem Schutzbereich des aus Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV abzuleitenden rechtlichen Differenzierungsverbots zuzuordnen“

(Rn. 90, 91 der angefochtenen Entscheidung).

Ergänzend heißt es in der Entscheidung, selbst wenn

„eine faktische Diskriminierung (...) einen Unterfall mittelbarer Diskriminierung darstellen und daher den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV berühren (würde), wären die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen (...) nicht unzulässig, sondern (...) gerechtfertigt (...). Denn die betroffenen Vorschriften gewährleisteten die streng formal zu verstehende Wahlgleichheit aller sich um eine Kandidatur bewerbenden Personen und sollen damit einem von der Verfassung selbst legitimierten gesetzgeberischen Ziel dienen (...)“

(Rn. 92 der angefochtenen Entscheidung).

Zudem betont der BayVerfGH,

„soweit Art. 118 Abs. 2 BV als Prüfungsmaßstab betroffen ist, darf dessen Auslegung gem. Art. 31 und Art. 142 GG nicht in Widerspruch zur parallelen Gewährleistung der Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 GG stehen; ein solcher Widerspruch liegt allerdings nicht in der Verbürgung eines weitergehenden oder auch geringeren Schutzes gegenüber der Gewährleistung im GG, sofern das engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist (...)“

(Rn. 97 der angefochtenen Entscheidung).

III. Begründetheit

Prüfungsmaßstab sind Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsgebot sowie der Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

Die angegriffene Entscheidung lässt Auslegungsfehler erkennen, die

auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des Gleichberechtigungsgrundrechts von Frauen und Männern in Art. 3 Abs. 2 GG für die Auslegung des Art. 118 Abs. 2 BV beruhen sowie

auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des grundrechtsgleichen Rechts der passiven Wahlgleichheit in Form tatsächlicher Chancengleichheit von Kandidatinnen gem. Art. 38 Abs. 1 GG für die Auslegung des Art. 14 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG und

auf der grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des Anspruchs auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG für die Auslegung von Art. 2, Art. 4, Art. 100 BV („Verletzung spezifischen Verfassungsrechts“).

1. Grenzen der Verfassungsautonomie Bayerns

Einer Überprüfung steht die Verfassungsautonomie der Länder nicht entgegen. Zwar schreibt Art. 28 Abs. 1 GG nur ein gewisses Maß an Homogenität der Landesverfassungen und des GG vor, so dass der BayVerfGH über die Vereinbarkeit der in der Popularklage gerügten Landeswahlgesetze mit der BV grds. ohne inhaltliche Kontrolle durch das BVerfG entscheiden darf. Grenzen dieser Entscheidungs- und Auslegungsfreiheit ergeben sich jedoch aus den Grundrechten des GG und den anderen, den bayerischen Verfassungsgeber unmittelbar bindenden Bestimmungen des GG (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG). Die Auslegung und Anwendung der BV darf diesen Vorgaben nicht widersprechen

(vgl. BVerfGE 97, 298, 314f. = NJW 1998, 2659, 2661; BVerfG BVerfG, 3. Kammer des 2. Senats, Beschluss v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, NVwZ-RR 2016, 521, 523 Rn. 48).

Daher ist hier die angefochtene Entscheidung des BayVerfGH über die Vereinbarkeit der o.g. Normen des Landeswahlrechts mit der BV und die dabei vorgenommene Auslegung auf ihre Vereinbarkeit mit dem in Art. 3 Abs. 2 GG verankerten Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot, der in Art. 38 Abs. 1 GG geregelten passiven Wahlgleichheit, die die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten voraussetzt, und den mit der Menschenwürde eng verknüpften Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG zu überprüfen.

2. Verkennung der Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG für die Auslegung der Art. 118 Abs. 2 BV und Art. 14 Abs. 1 BV

a) Ausblendung der Rechtswirklichkeit

Die angefochtene Entscheidung legt eine *rein formal-rechtliche Betrachtung* zugrunde und lässt die *Rechtswirklichkeit unberücksichtigt*.

Die in der angefochtenen Entscheidung zugrunde gelegte formal-rechtliche Betrachtung in Bezug auf das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 118 Abs. 2 BV blendet die Rechtsrealität aus und bleibt hinter der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG zurück. Dies wirkt sich auf die Auslegung der passiven Wahlgleichheit von Kandidatinnen gem. Art. 14 Abs. 1 BV, Art. 38 Abs.1 GG aus.

Eine rein formal-rechtliche Betrachtung entspricht nicht der Bedeutung des Gleichberechtigungsgrundrechts und Gleichberechtigungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG, die die Vorschrift durch die Rechtsprechung des BVerfG erlangt hat. So zeigt sich sowohl in Satz 1

(vgl. BVerfGE 85, 191),

besonders aber in S. 2, dass sich die Vorschrift auf die gesellschaftliche Wirklichkeit bezieht

(vgl. BVerfGE 92, 91, 109; 93, 91, 109; 109, 64, 89).

Art. 3 Abs. 2 zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern und gewährt zunächst Schutz vor direkten und mittelbaren, auch faktischen Benachteiligungen. Diese können auch faktisch und mittelbar durch gesetzliche Regelungen bewirkt werden, die geschlechtsneutral formuliert sind, die aber aufgrund natürlicher Unterschiede oder gesellschaftlicher Bedingungen überwiegend ein Geschlecht negativ treffen

(vgl. BVerfGE 113, 1, 15 = NJW 2005, 2443, 2444).

Daher ist es entgegen der vom BayVerfGH vertretenen Ansicht

(vgl. LS 1 und Rn. 78, 83, 90, 91 der angefochtenen Entscheidung)

nicht entscheidend, ob der Wortlaut der in der Popularklage gerügten Regelungen des Landeswahlrechts unmittelbar und ausdrücklich an das Geschlecht anknüpft. Eine Regelung kann auch dann zu einer Ungleichbehandlung führen, wenn sie – wie hier die gerügten Regelungen des Landeswahlrechts – geschlechtsneutral formuliert ist. Denn von Bedeutung sind für Art. 3 Abs. 2 GG auch die „unterschiedlichen Auswirkungen einer Regelung für Frauen und Männer“

(BVerfG NJW 2005, 2443, 2444).

Die *tatsächlichen Auswirkungen der Regelungen des Bayerischen Wahlrechts*, die das Nominierungsverfahren der politischen Parteien (und Wählergemeinschaften) in Bayern betreffen und eine strukturelle, faktische Diskriminierung von Frauen bei der Kandidatenaufstellung im Vorfeld von Wahlen ermöglichen und begünstigen, blendet der BayVerfGH im Rahmen seiner Auslegung von Art. 118 Abs. 2 BV und Art. 14 BV vollkommen aus.

Dabei ist die Existenz „struktureller Benachteiligungen von Frauen in der Politik“ in Deutschland (und anderen Mitgliedstaaten der EU) heute anerkannt

(vgl. *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 01.04.2015 – 2 BvR 3058/14, Rn. 8, 24 – Juris, unter Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss vom 24.11.2014 – 4 W 55/14; s. auch *Kokott*, Zur Gleichstellung von Mann und Frau - Deutsches Verfassungsrecht und europäische Gemeinschaft, NJW 1995, 1049, 1051: „Auch heute noch sind Frauen, soweit es um Führungsstellen und einflußreiche Positionen in der Politik geht, eine Minderheit. Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, Regelungen, die Frauen rechtlich oder tatsächlich benachteiligen, Mißtrauen entgegenzubringen und sie einer besonders strengen richterlichen Kontrolle zu unterziehen“; in Hinblick auf die Mitgliedstaaten der EU einschl. Deutschland vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the EU 2013, October 2013, S. 22 ff.; *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 9.6.2015 zur Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern nach 2015 (2014/2152(INI); *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms - Adopted by the Committee of Ministers on 21 November 2007 at the 1011th meeting of the Ministers' Deputies, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A.31; s. auch *Council of Europe*, Make equality in law a reality in fact, Compilation of recommendations of the Committee of Ministers in the field of equality between women and men, 2011, S. 6); s. auch die politikwissenschaftlichen Untersuchungen von *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte

der Macht im Visier - Einfluss der Institutionen und Parteien auf die politische Präsentation von Frauen, 2010, S. 117 f.; zur kommunalen Ebene vgl. *Lukoschat/Bescher/EAF Berlin*, Frauen führen Kommunen, Untersuchung i.A.d. Bundesbeauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, in Kooperation mit dem BMFSFJ, 2014, S. 9, 18 ff., 24, 78 ff.).

Danach führt die faktische, „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ insbesondere zu *mangelnder Chancengleichheit von Kandidatinnen* bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen im Vorfeld von Wahlen, einschließlich Landtagswahlen und Kommunalwahlen. Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, üben die (traditionell von Männern dominierten) Parteien (und Wählergemeinschaften) ihr gesetzliches Wahlvorschlagsrecht ganz überwiegend zugunsten von männlichen Kandidaten aus, die im Vergleich zu Kandidatinnen bevorzugt werden

(vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., 2013, S. 22 ff.; *Europäisches Parlament*, a.a.O., 2015; *Council of Europe*, a.a.O., 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; s. auch *Council of Europe*, a.a.O., 2011, S. 6; *Holtkamp/Schnittke*, a.a.O., 2010, S. 117 f.; *Lukoschat/Bescher/EAF Berlin*, a.a.O., 2014, S. 9, 18 ff., 24, 78 ff. m. w. N.)

Dies gilt auch für *Bayern*. Hier werden – gemessen am etwa hälftigen Bevölkerungsanteil von Frauen und Männern – seit 1946 überproportional viele Männer und zu wenige Frauen nominiert und infolgedessen in den Landtag, die Bezirkstage und Kommunalparlamente gewählt. Dies lässt sich anhand der statistischen Daten für Bayern belegen (s.u.), die für den Nachweis mittelbarer Diskriminierung maßgeblich sind.

Für den Nachweis der typischen Betroffenheit eines Geschlechts wird die Bezugnahme auf statistische Daten i.V.m. einer „dem gesunden Menschenverstand und der Lebenserfahrung entsprechenden Schlussfolgerung“ als ausreichend erachtet

(*Kischel*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 36. Ed., Stand: 15.2.2018, Art. 3 Rn. 189 m.w.N.)

Die statistischen Zahlen sprechen hier für eine faktische, mittelbare Diskriminierung von Frauen bei der Nominierung der Kandidatenvorschläge nach dem geltenden Wahlvorschlagsrecht durch traditionelle Parteien und Wählergemeinschaften, die durch das geltende, neutral formulierte Wahlorganisationsrecht ermöglicht und begünstigt wird:

(1) Die Wahlstatistik des Bayerischen Landtags von 1946 bis heute zeigt deutlich die *mangelnde Repräsentanz von Frauen im Bayerischen Landtag*.

Von 180 Landtagsabgeordneten sind aktuell fast $\frac{3}{4}$ männlich – 71,7 % – aber nur 28,3 % weiblich. Zudem stieg der Männeranteil im 2013 gewählten Landtag im Vergleich zur vorausgegangenen Legislaturperiode um 3,3 % an, während der Frauenanteil um 3,3 % auf 28,3 % sank. Im Rückblick:

1946 betrug der Frauenanteil im ersten Nachkriegslandtag 1,7 % (3 weibliche Abgeordnete), der Männeranteil lag bei 98,3 % (177 männliche Abgeordnete). 1950 lag der Frauenanteil mit 3,4 % (7 Frauen) weit hinter dem Männeranteil von 96,6 % (197 Männer). 1954 sank der Frauenanteil auf 2,9 % (6 Frauen), der Männeranteil

stieg weiter an auf 97,1 % (198 Männer). 1958 betrug der Frauenanteil wieder 3,4 % (7 Frauen), der Männeranteil weiter überproportional 96,6 % (197 Männer).

1962 schafften 5,4 % Frauen (11 Frauen) den Sprung ins Parlament, während Männer mit 94,6 % (193 Männer) weiterhin stark überproportional vertreten waren. Negative Veränderungen folgten im Jahre 1966, im Landtag befanden sich nur noch 3,4 % Frauen (7 Frauen), hingegen 96,6 % Männer (197). 1970 und 1974 zogen jeweils 7,8 % Frauen (16 Frauen) in den Landtag ein, während der Männeranteil konstant bei über 90 % lag, genau 92,2 % (188). 1978 sank der Frauenanteil im Landtag auf 7,4 % (15), der Männeranteil stieg auf 92,6 % (189) an. 1982 lag der Frauenanteil bei 7,8 % (16 Frauen), der Männeranteil erneut bei konstanten 92,2 % (188).

Erst 1986, durch den Einzug der Partei „Die Grünen“, die in ihren selbstverpflichtenden Parteistatuten paritätische Wahlvorschläge für Kandidatenlisten vorschreiben, erhöhte sich 40 Jahre nach der Wahl des ersten Bayerischen Landtags der Frauenanteil im Parlament auf über 10 % - 13,2 % (27 Frauen, davon allein 9 „Grüne“) -, während männliche Abgeordnete weiterhin überproportional mit 86,8 % (real 177) vertreten waren. 1990 stieg der Anteil der Parlamentarierinnen leicht auf 15,2 % (real 31) an, während männliche Abgeordnete weiter überproportional mit 84,8 % (real 173) vertreten waren. Erst 1994 stieg der Frauenanteil im Landtag erstmals auf über 20 % - 21,6 % (44 Frauen) -, während der Männeranteil weiterhin überproportionale 78,4 % (160 Männer) erreichte. 1998 zogen 24,5 % Frauen (real 50) in den Landtag ein, Männer hingegen überproportional mit einem Anteil von 75,5 % (real 154 Männer). 2003 stieg der Frauenanteil leicht auf 29,4 % (real 53 Frauen), Männer blieben aber deutlich überrepräsentiert, 70,6 % (real 127).

2008, nach 62 Jahren, erreichte der Frauenanteil im Landtag seinen bisherigen Höchststand mit 31,6 % (59), während Männer mit 68,4 % (128) weiterhin überproportional vertreten waren. Der 2013 gewählte Landtag weist nur noch einen Frauenanteil von 28,3 % (51 Frauen) auf, während Männer mit 71,7 % (129) weiterhin den Landtag dominieren

(vgl. *Bayerischer Landtag*, Frauenanteil von 1946 bis 2013, Stand: 19.02.2015, S.1f., abrufbar unter https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Frauenanteil_von_1946_bis_2015.pdf; s. auch *Bayerisches Landesamt für Statistik*, Wahlen in Bayern. Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, April 2016, abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/product_info.php?info=p42888_Frauen-in-der-Wahlstatistik-Bayerns-2016--Dateiausgabe.html – dort finden sich u.a. Angaben zu Bewerberinnen/Bewerbern und Abgeordneten der Landtagswahl 2013 sowie zu Bewerberinnen/Bewerbern nach Wahlkreisvorschlägen seit 1994, S.8ff., S.11; aktueller Überblick: Abb.1, S. 72).

Die Zahlen lassen den Rückschluss zu, dass auch heute noch insbesondere die Nominierungsverfahren traditioneller Parteien wie CSU und FDP dazu führen, dass überproportional viele Kandidaten nominiert werden, während Kandidatinnen in der Minderheit bleiben. Dies spricht für strukturell bedingte geringere Nominierungschancen, d.h. für eine strukturelle (mittelbare, faktische) Bevorzugung

von Kandidaten und eine strukturelle (mittelbare, faktische) Benachteiligung von Kandidatinnen in den meisten Wahlvorschlagsverfahren.

Bsp. *Landtagswahl 2013*: bei der Wahl am 15.09.2013 traten insgesamt 1.769 Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber an, die von ihrer Partei oder einer organisierten Wählergruppe zuvor in einem parteiinternen bzw. wählergruppeninternen Verfahren – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – nominiert worden waren. 977 davon waren Direktkandidatinnen und Direktkandidaten. Tatsächlich aber erhielten von den 1.769 Personen nur 27 %, also 478 Frauen die Chance, aufgrund einer intransparenten parteiinternen bzw. wählergruppeninternen Personalentscheidung zu kandidieren bzw. nicht kandidieren zu dürfen; die Chance, sich um ein Direktmandat bewerben zu können, erhielten noch weniger, nämlich nur 20 %, also 354 Frauen

(vgl. *Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern* - Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Wahl zum 17. Bayerischen Landtag am 15.09.2013, Endgültiges Ergebnis, München, 2013, abrufbar unter <http://www.landtagswahl2013.bayern.de>).

Mangels Nominierung ist die Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten im Bayerischen Landtag vorprogrammiert. Infolgedessen ist die effektive politische Einflussnahme der an Wahlen teilnehmenden Bürgerinnen auf die Staatsgewalten in Bayern, vermittelt durch Wahlen, seit 1946 – also seit mehr als 70 Jahren – nicht möglich. Im Landtag dominieren seit mehr als 70 Jahren „maskulin sozialisierte“ Perspektiven, Prioritäten und Interessen die Entscheidungen des Landtags, vermittelt durch männliche Abgeordnete.

(2) Für die *Bezirks- und Kommunalwahlen* sowie die daraus hervorgehenden nicht paritätisch besetzten Bezirkstage und Kommunalparlamente gilt nichts anderes, wie die Zahlen des Bayerischen Landesamtes für Statistik belegen

(vgl. *Bayerisches Landesamt für Statistik*, Wahlen in Bayern. Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, April 2016, abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/product_info.php?info=p42888_Frauen-in-der-Wahlstatistik-Bayerns-2016--Dateiausgabe.html – dort finden sich Angaben zu den Bewerberinnen/Bewerbern und Abgeordneten der Landtagswahl 2013, zu den Bewerberinnen/Bewerbern der Kommunalwahlen 2014, zu gewählten Gemeinde-, Stadt- und Kreisrätinnen 2014, zu Bürgermeisterinnen und Landrätinnen sowie den Gewählten der Bezirkswahlen von 1986 bis 2014, zum aktuellen Überblick s. Abb.1, S. 72; vgl. auch *Dass.*, Kommunalwahlen in Bayern am 16. März 2014, Endgültige Ergebnisse, September 2015, abrufbar unter <http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/> - dort auch die Ergebnisse zurückliegender Kommunalwahlen).

Angesichts der statistischen Daten und politikwissenschaftlichen Untersuchungsergebnisse (s.o.) spricht auch hier alles für Frauen strukturell, mittelbar und faktisch diskriminierende Nominierungsverfahren vor allem durch traditionelle Parteien und Wählergemeinschaften.

Mittelbar diskriminierende (partei)politische Entscheidungen im Rahmen von Nominierungsverfahren im Vorfeld von Wahlen verstoßen ebenso wie pflichtwidrig unterlassene gesetzgeberische Rechtsakte zum Schutz vor mittelbar und/oder faktisch diskriminierenden Nominierungsverfahren gegen das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 118 Abs. 2 BV, das ebenso wie Art. 3 Abs. 2 GG i.V.m. 142 GG vor „verschleierten“ mittelbaren, faktischen Diskriminierungen von Frauen schützt

(vgl. BVerfGE 113, 1, 15; *Schmidt am Busch*, in: Meder/Brechmann, a.a.O., Art. 118 Rn. 90; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 78).

b) Verpflichtung des Gesetzgebers, Maßnahmen zum Schutz vor strukturell diskriminierenden Nominierungsverfahren zu ergreifen

Des Weiteren übersieht der BayVerfGH, dass Art. 3 Abs. 2 GG einen bindenden Auftrag für den Staat enthält, „für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen“

(vgl. BVerfGE 109, 64, 89),

auch soweit Benachteiligungen auf Private zurückgehen. Entgegen der Ansicht des BayVerfG schützt Art. 3 Abs. 2 GG auch vor Diskriminierungen durch Private und erlegt dem Staat, insbesondere dem Gesetzgeber, die Verpflichtung auf, wirksame Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung zu ergreifen; dabei kommt ihm ein gewisser Spielraum zu.

Daher verstoßen pflichtwidrig unterlassene gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutz von Kandidatinnen vor mittelbar und/oder faktisch diskriminierenden Nominierungsverfahren gegen das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen gem. Art. 118 Abs. 2 BV, das ebenso wie Art. 3 Abs. 2 GG i.V.m. 142 GG vor „verschleierten“ mittelbaren, faktischen Diskriminierungen von Frauen schützt

(vgl. BVerfGE 113, 1, 15; *Schmidt am Busch*, in: Meder/Brechmann, a.a.O., Art. 118 Rn. 90; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 78).

Darüber hinaus folgt aus dem Auftrag des Staates, die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen, die Verpflichtung, die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen herzustellen. Sie müssen in der Realität die gleichen Nominierungschancen haben wie Männer

(vgl. BVerfGE 109, 64, 89 – gleiche Erwerbchancen von Frauen).

Dabei wirkt sich zugunsten des staatlichen Schutzauftrags aus, dass politische Parteien durch Art. 21 GG in den Rang einer „verfassungsrechtlichen Institution erhoben“ werden

(BVerfGE 41, 399, 41),

die nicht außerhalb des GG stehen. Den Parteien wird durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG eine bestimmte Aufgabe zugewiesen. Sie sind daher nicht nur privatrechtliche „e.V.“ i.S. privater Dritter, wie der BayVerfGH annimmt

(vgl. Rn. 90, 91 der angefochtenen Entscheidung).

c) Grundrechtsqualität des Förder- und Durchsetzungsgebots, Art. 118 Abs. 2 S. 2, Art. 3 Abs. 2 GG

Auslegungsfehler zeigen sich schließlich, soweit der BayVerfGH das Förder- und Durchsetzungsgebot in Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV lediglich als „verbindliches Staatsziel“ und nicht als Grundrecht betrachtet

(vgl. Rn. 66 der angefochtenen Entscheidung).

Auch insoweit bedarf es einer grundgesetzkonformen Auslegung in Hinblick auf das Gleichberechtigungsgrundrecht in Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG (s.o. zu a)). Die Förder- und Durchsetzungsverpflichtung in S. 2 enthält ein subjektives Recht

(vgl. schon BVerfGE 89, 276, 285; überwiegend bejaht in der Lit., vgl. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 91 m.w.N.).

Das aus Art. 118 Abs. 2 GG folgende Verbot direkter und mittelbarer Diskriminierungen von Frauen vermittelt ebenso wie Art. 3 Abs. 2 GG ein subjektives Recht, auch soweit es um den Auftrag des Staates zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung und Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern geht; insoweit enthält Art. 3 Abs. 2 GG ein Gleichberechtigungsgebot, das sich auf alle Bereiche erstreckt

(vgl. BVerfG 89, 276, 285ff.; BVerfGE 126, 29, 53).

Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV verpflichtet daher ebenso wie Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zum Abbau gesellschaftlicher Benachteiligungen von Frauen, nicht nur in rechtlicher sondern auch in tatsächlicher Hinsicht

(vgl. BVerfGE 109, 64, 89).

Die Förderverpflichtung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG enthält ein subjektives Recht und nicht nur ein verbindliches Staatsziel

(vgl. schon BVerfGE 89, 276, 285),

für Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV gilt nichts anderes.

d) Mindest-Schutzstandard gem. Art. 3 Abs. 2 GG

Ein weiterer Auslegungsmangel zeigt sich in Bezug auf die vom BayVerfGH vertretene Auffassung, Art. 118 Abs. 2 BV könne ein geringeres „Mindest-Schutzniveau“ gewähren als Art. 3 Abs. 2 GG

(vgl. Rn. 97 der angefochtenen Entscheidung, unter Hinweis auf die Entscheidungen des BVerfG v. 15.10.1997, NJW 1998, 1296, 1298f. und BVerfG v. 31.3.2016, NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 47f.).

Soweit jedoch Grundrechte und andere grundrechtsgleiche Rechte nach der Landesverfassung und dem Grundgesetz parallele Gewährleistungen enthalten – wie hier Art. 118 Abs. 2 BV und Art. 3 Abs. 2 GG sowie Art. 14 Abs. 1 BV und Art. 38 Abs. 1 GG – , garantieren die Art. 1 bis 18 GG sowie die grundrechtsgleichen Rechte des GG das grundrechtliche Mindestniveau und geben dieses vor

(vgl. Jarass/Pieroth- Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 142 Rn. 1; s. auch BVerfG v. 31.3.2016, NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 57, wonach das Homogenitätsgebot gem. Art. 28 Abs. 1 GG nur einer „stärkeren Ausgestaltung von plebiszitären Verfahren auf der Landesebene nicht entgegen steht, von einer „schwächeren“ Ausgestaltung ist an keiner Stelle die Rede).

Insoweit schützen die Grundrechtsnormen des Grundgesetzes und die nach Art. 142 GG in Kraft gebliebenen Grundrechtsbestimmungen der Landesverfassungen je ein und dasselbe Grundrecht

(vgl. BVerfGE 22, 276 = BVerfG Beschluß v. 19.7.1967 – 2 BvR 639/66, BeckRS 9998, 111365, LS c) – Verhältnis Art. 142 zu Grundrechten der BV).

Sofern die angefochtene Entscheidung einen „geringeren Schutz“ des Gleichberechtigungsgrundrechts von Frauen und Männern nach Art. 118 Abs. 2 BV im Vergleich zu Art. 3 Abs. 2 GG als „Mindestgarantie“ für möglich hält, widerspricht dies zudem dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck des Art. 118 Abs. 2 BV. Dies gilt namentlich nach der Änderung der BV 1998, mit der Art. 118 Abs. 2 ausdrücklich an den Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 GG angepasst wurde; dabei werden in Art. 118 Abs. 2 S. 1 die Frauen vor den Männern genannt.

Schließlich ist der im angefochtenen Urteil für Art. 118 Abs. 2 BV im Vergleich zu Art. 3 Abs. 2 GG in Anspruch genommene „geringeren Schutz gegenüber der Gewährleistung im Grundgesetz“

(Rn. 97 der angefochtenen Entscheidung)

im Sinne eines „engeren“ Grundrechts bzw. als „Mindestgarantie“ im Bereich der Gleichberechtigung von Frauen und Männern denklogisch nicht möglich. Denn dies liefe auf einen „Mindestschutz“ vor Diskriminierung hinaus, der *unterhalb* des Schutzniveaus läge, den Art. 3 Abs. 2 GG gewährt, welcher einen umfassenden Schutz vor Diskriminierung bietet und die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen fordert. Das würde nichts anderes bedeuten, als dass „ein bisschen Diskriminierung“ von Frauen (oder Männern) in Bayern nach Art. 118 Abs. 2 BV denkbar wäre. Auf diese Weise würde das Gleichberechtigungsgrundrecht ausgehöhlt werden und ließe sich mit dem hohen Gewicht des Grundrechts auf Gleichberechtigung gem. Art. 3 Abs. 2 GG, das letztlich in der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) wurzelt

(Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl. Art. 3 Rn. 79 m.w.N.)

nicht in Einklang bringen.

3. Verkennung des Anspruchs auf Demokratie

Ein weiterer Auslegungsmangel betrifft den Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

In der angefochtenen Entscheidung wird ein *Grundrecht von Staatsbürgerinnen (und Staatsbürgern) auf Demokratie*, das die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, um die

hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk und dessen Selbstbestimmung zu sichern, letztlich verneint

(vgl. Rn. 104, 108 der angefochtenen Entscheidung).

Jedoch folgt aus dem Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG der unumstößliche *Anspruch auf Demokratie*, den das BVerfG seit der „Lissabon“-Entscheidung 2014 immer wieder nachdrücklich betont

(vgl. BVerfG, 18.03.2014, 2 BvE 6/12, BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125).

Daher wird der *menschenwürdebasierte Anspruch auf Demokratie* gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG über Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG auch durch Art. 2 BV i.V.m. Art. 100 BV und Art. 75 BV, gewährleistet.

Als *Kerngehalt des Demokratiegebots* gem. Art. 2 BV, Art. 20 GG gilt heute der *allgemeine Gleichheitssatz*. Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich demokratischen Verfassung dar und wird insbesondere durch die *speziellen Gleichheitssätze des Art. 118 Abs. 2 BV und Art. 3 Abs. 2 GG konkretisiert*

(vgl. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117; Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, 2201, 2203; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.).

Der *subjektive Anspruch auf Demokratie* gem. Art. 2, Art. 100, Art. 118 Abs. 2, Art. 75 BV i.V.m. Art. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 20, Art. 79 Abs. 3 GG setzt konsequenterweise die *effektive paritätische Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* voraus. Nur so wird gewährleistet, dass sich u.a. parlamentarische Akte „*auf den Willen des Volkes*“, also den Willen der Bürgerinnen und Bürger, „*zurückführen lassen*“ und dadurch die *politische Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger – also des ganzen Volkes - sichern*

(vgl. BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71).

Gerade die *gleichberechtigte effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger* auf die Staatsorgane ist *das* zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „*Volkswillen*“, um die „*freie Selbstbestimmung*“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern

(vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 31.03.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn.81; Dreier, in: Ders., GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87; in der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird die fehlende paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern i.Z.m. der „*Krise der repräsentativen Demokratie*“ und Reformbedarf zunehmend diskutiert, vgl. Cancic, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingenbedingungen repräsentativer Demokratie, Zweiter Beratungsgegenstand der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2012, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 72 (2013), S. 268, 300 dort Fn. 128 mit weiteren Nachweisen, u.a. Laskowski, Rechtsgutachten zur Frage der Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes ins

deutsche Recht, Gutachten i.A.d. BT-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2009; *Dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2015, S. 51 ff. und DJBZ 2014, S. 151 ff.; vgl. aber schon *Pohl*, Die Reform des Wahlrechtes, VVDStRL 7 (1932), S. 131, 136, 148, der bereits in der Weimarer Republik hervorhob, dass das 1918 eingeführte Frauenwahlrecht gesetzlich nicht mehr zu beseitigen und die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechtes mit Blick auf die Aussichten von „Frauenkandidaturen“ höchst relevant sei).

Dies verkennt das BayVerfG, wenn es ausführt, „aus dem Demokratieprinzip der BV“ ergebe sich „kein Recht einzelner Bevölkerungsgruppen, auch nicht von Frauen, entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil proportional mit Mandatsträgern im Landtag oder in kommunalen Vertretungskörperschaften vertreten zu sein; (...)“

(Rn. 123 der angefochtenen Entscheidung).

Repräsentative Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 GG sichert die „Volkssouveränität“. Das maßgebliche (Wahl-)Volk aber besteht im Kern aus zwei elementaren Gruppen, Frauen und Männern, nicht aus irgendwelchen Bevölkerungsgruppen. Wäre die Auffassung des BayVerfGH zutreffend, wäre repräsentative Demokratie auch denkbar, wenn Frauen (oder Männer) gar nicht nominiert werden würden und infolgedessen gar nicht in die Parlamente gewählt werden könnten, die passive Wahlgleichheit für ein Geschlecht also auf „0“ reduziert werden würde. Das aber wirkt letztlich der Selbstbestimmung des Volkes entgegen, weil der Volksbegriff in einem solchen Fall nur Männer oder nur Frauen umfassen würde. Dann aber wäre der Kampf um das aktive und das passive Frauenwahlrecht umsonst gewesen.

4. Grundrechtsverletzung durch die angefochtene Entscheidung: Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG, Verstoß gegen den Anspruch auf Demokratie

Die Beschwerdeführerinnen werden als Wählerinnen und potentielle Kandidatinnen in Bayern in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und dem Anspruch auf Demokratie gem. Art. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt, durch die vom BayVerfGH vorgenommenen Auslegung von Art. 118 Abs. 2 BV, Art. 14 Abs. 1 BV, Art. 2 i.V.m. Art. 4 und Art. 100 BV und der auf dieser Grundlage angenommenen Vereinbarkeit von Art. 28 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 3, Abs. 5 LWG, Art. Art. 29 und Art. 45 GLKrWG sowie Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG mit der Bayerischen Verfassung.

Durch die angefochtene Entscheidung wird ihre gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive parlamentarische Einflussnahme durch Wahlen in Bayern letztlich verhindert.

Prof. Dr. Laskowski

Anlagen:

Anlage 1: Vollmachten

Anlage 2: Entscheidung des BayVerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 - mit Zustellungsvermerk