

Verfassungsrechtlicher Hintergrund der Popularklage „Paritätisches Wahlrecht in Bayern“ vom 30.11.2016

Der Antrag zielt auf den Schutz, die Sicherung und Durchsetzung des in Art. 118 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BV, Art. 4, Art. 5, Art. 12 Abs. 1 BV, Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 BV, Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BV und Art. 75 Abs. 1 S. 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, vor allem mittels Landtagswahlen, Kommunalwahlen und Bezirkswahlen.

Die Antragstellerinnen und Antragssteller wenden sich gegen die seit 1946 in Bayern fehlende gleichberechtigte demokratische Teilhabe und fehlende effektive Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen durch die Mehrheit des Wahlvolks, d.h. durch die Bürgerinnen. Diese machen in Bayern mehr als die Hälfte der (Wahl-) Bevölkerung aus: 51,18 % Bürgerinnen stehen 48,82% Bürgern gegenüber

(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: 07.02.2016, abrufbar unter www-genesis.destatis.de).

Trotz ihres mehr als hälftigen Bevölkerungsanteils und ihrer neben dem etwa hälftigen männlichen Bevölkerungsanteil ebenso zentralen Bedeutung für die Gesellschaft, werden Bürgerinnen und Bürger nicht ihrem Anteil entsprechend – paritätisch (gleichmäßig, gleichberechtigt) – durch weibliche und männliche Abgeordnete im Landtag repräsentiert.

Vielmehr sind seit 1946 männliche Abgeordnete aufgrund männlich geprägter Parteistrukturen und entsprechender Wahlvorschläge, die zu einer Bevorzugung von männlichen Kandidaten führen, im Bayerischen Landtag stark überrepräsentiert und üben dominierenden Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen aus. Entsprechendes gilt für die im Vergleich zu Mandatsträgerinnen stark überrepräsentierten Mandatsträger in den Kommunalparlamenten und Bezirkstagen.

Dadurch bleiben weiblich sozialisierte gesellschaftspolitische Perspektiven, Prioritäten, Erfahrungen und Interessen der Mehrheit der Bayerischen Wahlbevölkerung im Landtag, den Bezirkstagen und den Kommunalparlamenten unterrepräsentiert und daher 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, paritätischen Maße in den Parlamente „gespiegelt“ und bleiben

dementsprechend ohne effektiven Einfluss auf die dort getroffenen parlamentarischen Entscheidungen.

Dies führt zu einem Mangel an demokratischer Legitimation der aktuellen Herrschaftsverhältnisse im Freistaat Bayern. Denn diese gründen auf einem maskulin geprägten Vorverständnis des Prinzips der repräsentativen Demokratie. Im Einzelnen:

I. Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot

Dadurch wird gegen Art. 118 Abs. 2 BV verstoßen. Art. 118 Abs. 2 BV, der durch die Verfassungsänderung von 1998 an den Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 GG angepasst wurde, schützt gem. Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV als grundrechtliches Abwehrrecht Frauen und Männer vor direkten und mittelbaren Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts. Zudem bindet Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV als objektive Wertentscheidung die staatlichen Organe bei ihren Tätigkeiten und begründet eine staatliche Schutzpflicht, die in Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV näher konkretisiert wird

(Schmidt am Busch, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 118 Rn. 84, 89f.; VerfGHE 55, 123, 130; BVerfGE 113, 1, 15; 89, 276, 285; 85, 191, 207).

Art. 118 Abs. 2 BV a.F. bezog sich ursprünglich – anders als Art. 3 Abs. 2 GG a.F., heute Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG – nicht auf alle gesellschaftlichen Bereiche, sondern ebenso wie Art. 109 Abs. 1 S. 2 WRV nur auf die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten von Frauen und Männern

(vgl. Art. 109 Abs. 1 WRV: Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten).

Allerdings zählt das hier in Rede stehende aktive und passive Wahlrecht von Frauen und Männern klar zu diesen staatsbürgerlichen Rechten, die demnach in Art. 118 Abs. 2 BV seit 1946 verankert sind.

Art. 118 Abs. 2 BV a.F. gebot seit 1946, Art. 118 Abs. 2 BV n.F. gebietet seit 1998 die tatsächliche Chancengleichheit von Frauen bei der Nominierung von Wahlvorschlägen in der Lebenswirklichkeit durch Parteien und Wählergemeinschaften im Vorfeld der Wahlen. Insoweit obliegt dem Staat, zuvörderst dem Gesetzgeber, eine entsprechende Schutz- und Durchsetzungspflicht, die bereits aus Art. 3 Abs. 2 GG a.F. – heute: Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG – folgt und an die die Landesstaatsgewalt gem. Art. 1 Abs. 3 GG gebunden war und ist.

Grundlegend ist die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG a.F. – heute: Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG - aus dem Jahr 1993:

„Nach dieser Vorschrift sind Männer und Frauen gleichberechtigt. Damit sollen einerseits Diskriminierungen wegen des Geschlechts ausgeschlossen werden, die auch Art. 3 Abs. 3 GG verbietet. Darüber hinaus stellt Art. 3 Abs. 2 GG ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Der Satz "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Er zielt auf Angleichung der Lebensverhältnisse“.

(vgl. BVerfGE 89, 276, 284; 85, 191, 207).

Seit der Grundgesetz-Änderung von 1994 folgt diese staatliche Schutz- und Durchsetzungspflicht nun ausdrücklich aus dem in das Grundgesetz aufgenommenen Verfassungsauftrag gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, der darauf gerichtet ist, die Gleichberechtigung der Geschlechter in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durchzusetzen und überkommene Rollenverteilungen zu überwinden

(std. Rspr, vgl. BVerfGE 92, 91, 112 f.; 89, 276, 284 f.).

Daran war und ist die Landesstaatsgewalt gem. Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar gebunden. Daher war sie bereits in der Zeit vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Bayern vom 20.02.1998 (GVBl. 1998 S. 38), mit dem Art. 118 Abs. 2 BV an den Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 GG angepasst wurde, zu einer grundgesetzkonformen Auslegung und Anwendung des Art. 118 Abs. 1 BV verpflichtet – auch im Bereich des hier in Rede stehenden Wahl(organisations)rechts

(zur grundgesetzkonformen Auslegung des Art. 118 Abs. 1 BV s. VerfGHE 38, 16, 21; 58, 212, 239; s. auch Schmidt am Busch, a.a.O., Art. 118 BV Rn. 7, 78).

Der Bayerische Landesgesetzgeber ist angesichts der ihm obliegenden verfassungsrechtlichen Schutz- und Durchsetzungspflicht bereits seit 70 Jahren verpflichtet, der seit 1946 in Bayern bestehenden, sichtbaren und heute allgemein bekannten „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ effektiv entgegenzuwirken.

Die „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ steht heute außer Frage,

(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; 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); 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 in Deutschland s. Lukoschat/Bescher/EAF Berlin, Frauen führen Kommunen, i.A.d. Bundesbeauftragten der BReg. für die neuen Bundesländer, in Kooperation mit dem BMFSFJ, 2014, S. 9, 18 ff., 24, 78 ff.) – dazu näher unten C.

Die „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ führt zu mangelnder Chancengleichheit von Kandidatinnen bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen im Vorfeld von Landtagswahlen, Bezirkswahlen und Kommunalwahlen. Denn die (traditionell von Männern dominierten) Parteien und Wählergemeinschaften üben 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.; 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.)

Daher werden – gemessen am etwa hälftigen Bevölkerungsanteil von Frauen und Männern in Bayern – seit Jahrzehnten in Bayern überproportional viele Männer und unterproportional wenige Frauen in den Landtag, die Bezirkstage und Kommunalparlamente gewählt.

Infolgedessen werden die gesellschaftspolitischen Interessen, Perspektiven, und Prioritäten der weiblichen Volkshälfte nicht angemessen, d.h. paritätisch, im Landtag, den Bezirkstagen und Kommunalparlamenten repräsentiert und „gespiegelt“.

Daher fehlt es seit 70 Jahren an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und effektiven Einflussnahme der Bürgerinnen in Bayern auf die Staatsorgane, insbesondere den Bayerischen Landtag, die Kommunalparlamente und Bezirkstage, vermittelt durch gewählte Mandatsträgerinnen. Denn Mandatsträgerinnen – und damit die Perspektiven der Bürgerinnen - sind im Vergleich zu Mandatsträgern und den von ihnen repräsentierten männlichen Perspektiven der Bürger seit 70 Jahren eklatant unterrepräsentiert. Die Unterrepräsentanz erklärt sich durch die seit 70 Jahren fehlende Chancengleichheit von Frauen in den Nominierungsverfahren der von Männern dominierten und kontrollierten Parteien und Wählergemeinschaften, die im Vorfeld der Wahl männliche Kandidaten aufgrund seit Jahrzehnten verfestigter, maskulin geprägter Strukturen - vor allem in traditionellen politischen Parteien – bevorzugen. Infolgedessen werden überproportional viele Männer (auf aussichtsreichen Plätzen) nominiert, die infolgedessen überproportional viele Mandate erlangen – so dass, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil,

überproportional viele Männer in den Parlamenten Sitz, Stimme und Einfluss auf politische Entscheidungen haben.

Infolgedessen fehlt den Staatsbürgerinnen als elementarer, mehr als hälftiger Teil des Volkes in Bayern die gleichberechtigte demokratische Teilhabe an politischer Einflussnahme, also die Sicherung ihrer effektiven Einflussnahme auf politische Entscheidungen des Landtags, der Bezirkstage und Kommunalparlamente. Dies aber ist für die demokratische Legitimation der aus Wahlen hervorgehenden Parlamente und deren Entscheidungen erforderlich. Fehlt die gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, so führt dies letztlich zu einem Mangel an demokratischer Legitimation der politischen Entscheidungen der Herrschenden (siehe II.)

II. Verstoß gegen das Demokratieprinzip („Volksstaatsprinzip“)

Verfassungsrechtlich widerspricht die evidente Unterrepräsentanz von Frauen im Bayerischen Landtag und den „Gemeindeparlamenten“ zudem dem Demokratiekonzept der Bayerischen Verfassung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BV („Volksstaatsprinzip“) und des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Volkssouveränität“), das jeweils die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger voraussetzt, vgl. Art. 118 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BV, Art. 4, Art. 5, Art. 12 Abs. 1 BV, Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 BV, Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BV und Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV.

Das in Art. 2 i.V.m. Art. 4, Art. 5 BV und Art. 20 GG verankerte „Volksstaatsprinzip“ resp. Demokratieprinzip verlangt nach der Rechtsprechung des BVerfG eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk. Zentrales Element des Demokratiekonzepts der „repräsentativen Demokratie“ ist die Legitimationskette, die erstens sicherstellen soll, dass die politische Herrschaftsgewalt auf das Volk rückführbar ist und zweitens, dass die Bürgerinnen und Bürger - das Volk - effektiven Einfluss auf die Ausübung der politischen Herrschaft hat

(BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71; 9, 268, 281).

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

(vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; Dreier, in: Ders. <Hrsg.>, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87).

Dies gilt auch nach Maßgabe der Bayerischen Verfassung:

Der Grundsatz der Volkssouveränität ist als elementares demokratisches Prinzip in Art. 2 Abs. 1 BV („Volksstaatsprinzip“) verankert und wird durch Art. 4 und Art. 5 BV

näher ausgestaltet. Die Legitimation ist nur dann als demokratisch anzusehen, wenn sie auf die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger - das Volk - zurückgeht und beiden Volkshälften effektiven, praktisch wirksamen Einfluss auf die Staatsorgane einräumt

(vgl. VerfGHE 2, 181, 218; 25, 57, 63; 47, 59, 64; 53, 81, 99; VerfGH, Bay VBl. 2014, 17, 19; BVerfG 83, 60, 72; 111, 191, 215; Brechmann, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 1, 5f.).

Ergänzend folgt aus Art. 7 Abs. 2 BV das Grundrecht der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, u.a. durch Wahlen – Landtags-, Gemeinde- sowie Gemeindeverbändewahlen – an der Legitimation von Staatsgewalt mitzuwirken und „auf deren Ausübung gleichberechtigten Einfluss zu nehmen“

(Brechmann, a.a.O., Art. 7 Rn. 5 Bezug nehmend auf Art. 38 Abs. 1 GG und BVerfGE 89, 155, 172; 123, 267, 330; BVerfG, BayVBl. 2012, 79, 82).

Dennoch fehlt es daran in der Verfassungswirklichkeit in Bayern bis heute. Denn die Staatsbürgerinnen können seit 1946 mangels ausreichender Repräsentantinnen in den Parlamenten bislang keinen effektiven Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen ausüben. Die infolgedessen eintretenden demokratischen Defizite politischer Entscheidungen führen zu einem Mangel an demokratischer Legitimation.

Denn als Kerngehalt des Demokratiegebots gem. Art. 20 GG, Art. 2 BV 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. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG, Art. 118 Abs. 2 BV konkretisiert

(vgl. Jarass, in Ders./Pieroth, GG, 13. Aufl., 2014, Art. 3 Rn. 83, 117; Pieroth, in: Jarass/Ders., a.a.O., 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.) – dazu bereits oben I.

Dass die gleichberechtigte Partizipation der weiblichen Volkshälfte an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie heute zu den demokratischen „essentialia negotii“ des Europäischen Wertesystems zählt, hat u.a. der Europarat 2007 klargestellt:

„Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“

und ergänzt:

“The existence and regular functioning of a parity democracy is (...) a guarantee that women’s and men’s interests and needs are fully taken into account in policy making and in the running of society“

(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:

„equality as an integral part of human rights and a fundamental criterion of democracy“).

Nicht weniger deutlich stellt die Europäische Kommission (GD Justiz) in einer an die Mitgliedstaaten adressierten Publikation aus dem Jahre 2013 klar, dass die EU eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen als „Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft“ betrachtet. Dabei richtet sie den Blick ausdrücklich auf die nationalen, regionalen und lokalen Parlamente der Mitgliedstaaten und fordert eine stärkere Nominierung von Kandidatinnen, um die Zahl der weiblichen Abgeordneten zu erhöhen

(EU-Kommission, a.a.O., 2013, S. 22 ff.).

Auch in der Rechtswissenschaft wird die fehlende paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern in den Parlamenten zunehmend problematisiert und im Zusammenhang mit aktuellem Reformbedarf der repräsentativen Demokratie diskutiert

(vgl. Cancic, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen 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. Bezugnahme auf Laskowski, Rechtsgutachten zur Frage der Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes ins deutsche Recht, 2009; Dies., Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz, Streit 2015, S. 51 ff.; vgl. bereits 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 sei und die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts mit Blick auf die Aussichten von „Frauenkandidaturen“ relevant sei – Hervorhebung durch die Verfin.) .

Demnach zielt die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie über die Parteien und Wählergemeinschaften vermittelte „Volksherrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte und effektive Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. Dies gilt auch für die kommunale Ebene, denn hier geht es um „Demokratie an der Basis“.

III. Bindender Verfassungsauftrag

Der bindende Verfassungsauftrag folgt aus Art. 118 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BV, Art. 4, Art. 5, Art. 12 Abs. 1 BV, Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 BV, Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BV und Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV.

Der bindende Verfassungsauftrag folgt insbesondere aus dem staatlichen Förder- und Durchsetzungsauftrag gem. Art. 118 Abs. 2 S. 2 BV, der seit der Verfassungsänderung von 1998 an den Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG angepasst ist.

Daher ist die paritätische Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien und Wählergruppen durch den Landeswahlgesetzgeber verfassungsrechtlich geboten, um die bestehenden Verfassungsverstöße zu beenden und das in Art. 118 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BV, Art. 4, Art. 5, Art. 12 Abs. 1 BV, Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 BV, Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 BV und Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV verankerte Grundrecht auf Chancengleichheit von Kandidatinnen auf ein durch Wahl vermitteltes Mandat herzustellen und das Grundrecht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive gleichberechtigte demokratische Einflussnahme der Bürgerinnen (und Bürger) auf die Staatsorgane in Bayern sicherzustellen und durchzusetzen.

Insofern wird ein Korrekturanspruch gegenüber dem Gesetzgeber geltend gemacht, gerichtet auf paritätische Ausgestaltung und Gesetzesänderung des LWG, GLKrWG und BzWG

(vgl. BVerfGE 37, 217, 262 f.; 48, 327, 340; 97, 332, 348; 113, 1, 25 f.).