

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklage

der Frau R. A. in H. u. a.,

Bevollmächtigte: Univ.-Prof. Dr. S. R. L. in B.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 28 Abs. 4 sowie Art. 29 Abs. 3 und 5 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), das zuletzt durch § 8 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl S. 362) geändert worden ist,
2. der Art. 29 und 45 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), das zuletzt durch § 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl S. 362) geändert worden ist,
3. des Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 des Gesetzes über die Wahl der Bezirkstage (Bezirkswahlgesetz – BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003 (GVBl S. 144, BayRS 2021-3-I), das zuletzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) geändert worden ist,

durch die Richterinnen und Richter

Küspert,

Ruderisch,

Dr. Kainz,

Koch,

Müller,

Klein,

Dr. Muthig,

Kornprobst,

Lilienfeld

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung

vom 26. März 2018

folgende

### **Entscheidung:**

Die Anträge werden abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage sind einzelne Regelungen aus dem Wahlvorschlagsrecht der Parteien und Wählergruppen bei den Landtags-, Bezirkstags-, Gemeinde- und Landkreiswahlen, nämlich Art. 28 Abs. 4 sowie Art. 29 Abs. 3 und 5 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), das zuletzt durch § 8 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl S. 362) geändert worden ist, Art. 4 Abs. 1

Nr. 4 des Gesetzes über die Wahl der Bezirkstage (Bezirkswahlgesetz – BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003 (GVBl S. 144, BayRS 2021-3-I), das zuletzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) geändert worden ist, sowie Art. 29 und 45 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), das zuletzt durch § 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl S. 362) geändert worden ist. Die Antragstellerinnen und Antragsteller beantragen, im Hinblick auf eine fehlende geschlechterparitätische Ausgestaltung der genannten Bestimmungen deren Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit festzustellen sowie den Gesetzgeber zu verpflichten, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen und paritätische Wahlvorschlagsregelungen für die Landtagswahlen, Kommunalwahlen und Bezirkswahlen zu erlassen.

2 1. Die angegriffenen Normen haben folgenden Wortlaut:

3 a) Landeswahlgesetz:

Art. 28  
Aufstellung der Stimmkreisbewerber

...

(4) <sup>1</sup>Das Nähere über die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung, über die Einberufung und Beschlussfähigkeit der Mitglieder- oder Vertreterversammlung sowie über das Verfahren für die Wahl des Stimmkreisbewerbers regeln die Parteien und Wählergruppen durch ihre Satzung.

<sup>2</sup>Sofern hierin keine Regelung getroffen ist, haben die im Stimmkreis vertretungsberechtigten Organe der politischen Partei oder sonstigen organisierten Wählergruppe die Mitglieder oder die Vertreter der Vertreterversammlung einzeln oder durch öffentliche Ankündigung mindestens drei Tage vor der Versammlung, von dem auf die Zustellung oder öffentliche Ankündigung folgenden Tag an gerechnet, zur Wahl des Stimmkreisbewerbers einzuladen. <sup>3</sup>Als Stimmkreisbewerber ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. <sup>4</sup>Erlangt keine sich bewerbende Person diese Mehrheit, so findet eine Stichwahl unter den

zwei sich bewerbenden Personen statt, die die meisten Stimmen erhalten haben. <sup>5</sup>Bei Stimmengleichheit in der Stichwahl entscheidet das Los.

...

#### Art. 29 Aufstellung der Wahlkreisliste

...

(3) <sup>1</sup>Die Versammlung bestimmt auch die Reihenfolge sämtlicher sich bewerbender Personen auf der Wahlkreisliste. <sup>2</sup>Trifft die Versammlung keine Bestimmung über die Reihenfolge, so sind die sich bewerbenden Personen in alphabetischer Reihenfolge auf der Wahlkreisliste aufzuführen.

...

(5) Art. 28 Abs. 2, Abs. 4 Sätze 1 und 2 und Abs. 5 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass die Versicherung an Eides statt nach Art. 28 Abs. 5 Satz 2 sich auch darauf erstrecken muss, dass die Reihenfolge der sich bewerbenden Personen auf der Wahlkreisliste in geheimer Abstimmung festgelegt worden ist.

#### 4 b) Bezirkswahlgesetz:

#### Art. 4 Wahl der Bezirksräte

(1) Für die Wahl der Bezirksräte finden die nachstehenden Vorschriften des Landeswahlgesetzes in der jeweils geltenden Fassung Anwendung:

...

4. Art. 23 bis 35 (Bestimmungen über die Wahlvorschläge) mit folgenden Maßgaben:

a) Bei der Anwendung des Art. 24 Abs. 1 gilt:

Auch Parteien und Wählergruppen, die seit der letzten Bezirkswahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen im jeweiligen Bezirkstag vertreten waren, brauchen ihre Beteiligung an der Bezirkswahl nicht anzuzeigen.

b) In den Fällen der Art. 24 Abs. 3, Art. 27 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 28

Abs. 3 tritt der Bezirksverband einer Partei an die Stelle des Landes-

verbands. Art. 27 Abs. 1 Nr. 2 Satz 3 gilt für den Fall, dass Bezirks-  
wahlen an einem Tag stattfinden.

c) Wahlgebiet im Sinn des Art. 27 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 ist der Wahlkreis.

d) Dem Landeswahlleiter steht gegen Entscheidungen des Wahlkreis-  
ausschusses (Art. 34 Abs. 2 Sätze 3 und 4) kein Beschwerderecht  
zu.

...

## 5 c) Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz:

### Art. 29

#### Aufstellung der sich bewerbenden Personen

(1) <sup>1</sup>Alle sich bewerbenden Personen werden von einer Partei oder einer  
Wählergruppe in einer Versammlung aufgestellt, die zu diesem Zweck für  
den gesamten Wahlkreis einzuberufen ist. <sup>2</sup>Diese Aufstellungsversamm-  
lung ist

1. eine Versammlung der Anhänger einer Partei oder Wählergruppe,
2. eine besondere Versammlung von Delegierten, die von Mitgliedern ei-  
ner Partei oder Wählergruppe für die bevorstehende Aufstellung sich  
bewerbender Personen gewählt wurden, oder
3. eine allgemeine Delegiertenversammlung, die nach der Satzung einer  
Partei oder einer Wählergruppe allgemein für bevorstehende Wahlen  
bestellt wurde.

<sup>3</sup>Die Mehrheit der Mitglieder einer allgemeinen Delegiertenversammlung  
darf nicht früher als zwei Jahre vor dem Monat, in dem der Wahltag liegt,  
von den Mitgliedern einer Partei oder einer Wählergruppe gewählt worden  
sein, die im Zeitpunkt der Wahl der Delegierten im Wahlkreis wahlberech-  
tigt waren.

(2) <sup>1</sup>Die Teilnehmer der Aufstellungsversammlung müssen im Zeitpunkt ih-  
res Zusammentritts im Wahlkreis wahlberechtigt sein. <sup>2</sup>Die Aufstellungs-  
versammlung darf nicht früher als 15 Monate vor dem Monat stattfinden, in  
dem der Wahltag liegt.

(3) <sup>1</sup>Die sich bewerbenden Personen werden in geheimer Abstimmung  
gewählt. <sup>2</sup>Jede an der Aufstellungsversammlung teilnahmeberechtigte und  
anwesende Person ist hierbei vorschlagsberechtigt. <sup>3</sup>Den sich für die Auf-

stellung bewerbenden Personen ist Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen.

(4) Ersatzleute, die für den Fall des Ausscheidens einer sich bewerbenden Person in den Wahlvorschlag nachrücken, sind in gleicher Weise wie sich bewerbende Personen aufzustellen.

(5) <sup>1</sup>Über die Aufstellungsversammlung ist eine Niederschrift zu fertigen. <sup>2</sup>Die Niederschrift ist von der die Aufstellungsversammlung leitenden Person und zwei Wahlberechtigten, die an der Versammlung teilgenommen haben, zu unterschreiben. <sup>3</sup>Jede wahlberechtigte Person darf nur eine Niederschrift unterzeichnen; Art. 24 Abs. 3 Satz 4 gilt entsprechend. <sup>4</sup>Der Niederschrift muss eine Anwesenheitsliste beigefügt sein, in die sich diejenigen Wahlberechtigten mit Namen, Anschrift und Unterschrift eingetragen haben, die an der Versammlung teilgenommen haben.

#### Art. 45 Wahlvorschläge

(1) <sup>1</sup>Für die Aufstellung, Einreichung, Zulassung, Bekanntmachung und Reihenfolge von Wahlvorschlägen für den ersten Bürgermeister und den Landrat gelten die Vorschriften des Zweiten Teils, Abschnitt II, mit Ausnahme des Art. 26, entsprechend. <sup>2</sup>Bei der Anwendung des Art. 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 ist auch für die Wahl des ersten Bürgermeisters auf die Zahl der bei der letzten Gemeinderatswahl und für die Wahl des Landrats auf die Zahl der bei der letzten Kreistagswahl erhaltenen Sitze abzustellen.

(2) Ein neuer Wahlvorschlagsträger bedarf unbeschadet des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 auch dann keiner Unterstützungsunterschriften, wenn er im Gemeinderat oder im Kreistag seit dessen letzter Wahl auf Grund eines eigenen Wahlvorschlags ununterbrochen bis zum 90. Tag vor dem Wahltag vertreten war.

(3) Wird eine sich bewerbende Person von mehreren Wahlvorschlagsträgern aufgestellt, ist sie in geheimer Abstimmung entweder in einer gemeinsamen Versammlung oder in getrennten Versammlungen zu wählen.

- 6** 2. Die angegriffenen Vorschriften enthalten Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien und Wählergruppen bei den Wahlen der Mitglieder des Landtags, der Bezirkstage sowie der Gemeinderäte und Kreistage.

- 7 a) aa) Die Wahl zum Landtag erfolgt gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht durch alle wahlberechtigten Staatsbürger in Wahlkreisen und Stimmkreisen. Jeder der sieben Regierungsbezirke bildet einen selbständigen Wahlkreis (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BV), innerhalb dessen einzelne Stimmkreise, grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Gemeinden, gebildet werden (Art. 14 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 BV). Die Aufteilung der – vorbehaltlich der Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten – insgesamt 180 Abgeordnetenmandate (Art. 13 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) auf die Wahlkreise wird proportional zur Wohnbevölkerung vorgenommen, sodass auf die einzelnen Regierungsbezirke je nach Größe zwischen 16 und 61 Mandate entfallen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 LWG). In den insgesamt 91 Stimmkreisen – je nach Wahlkreisgröße zwischen acht und 31 in den Regierungsbezirken – wird mit der Erststimme der Wählerinnen und Wähler (im Folgenden: Wähler) je eine Stimmkreisabgeordnete oder ein Stimmkreisabgeordneter (im Folgenden: Abgeordneter) im Wege der relativen Mehrheitswahl direkt in den Landtag gewählt (Art. 21 Abs. 3, Art. 43 LWG). Die übrigen (regulär insgesamt 89) Abgeordneten werden mit der Zweitstimme der Wähler aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge der Parteien und Wählergruppen gewählt (Art. 21 Abs. 4 LWG). Die Zweitstimme wird – anders als etwa bei den Bundestagswahlen – grundsätzlich nicht an eine der Wahlkreislisten als solche, sondern an eine bestimmte Person aus den dort aufgeführten Wahlkreisbewerberinnen und -bewerbern (im Folgenden: Bewerber) vergeben (Art. 38 LWG); es handelt sich um sogenannte begrenzt offene bzw. bewegliche anstatt starrer Listen. Nur wenn anstelle einer bestimmten sich bewerbenden Person lediglich eine bestimmte Partei oder Wählergruppe angekreuzt wird oder auch mehrere Bewerber innerhalb einer Liste angekreuzt werden, wird die Stimme der betreffenden Wahlkreisliste zugerechnet (Art. 40 Abs. 2 LWG).
- 8 Für die Verteilung der Sitze im Landtag auf die einzelnen Parteien und Wählergruppen werden gesondert für jeden Wahlkreis die dort für die Stimmkreisbewerber und die Wahlkreisbewerber (und ggf. Wahlkreislisten) abgegebenen Stimmen zusammengezählt; die verhältnismäßige Vergabe der auf den betroffenen Wahl-

kreis entfallenden Sitze auf die verschiedenen Parteien und Wählergruppen insgesamt erfolgt auf Grundlage der jeweiligen Gesamtstimmzahlen gemäß dem Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer (Art. 42 Abs. 1 und 2 LWG). Dabei bleiben (vom Sonderfall der Fünf-Prozent-Hürde gemäß Art. 14 Abs. 4 BV abgesehen) einer Partei oder Wählergruppe die in den Stimmkreisen errungenen Direktmandate stets erhalten, was zu Überhang- und Ausgleichsmandaten führen kann (Art. 44 Abs. 2 LWG). Die interne Verteilung über die Direktmandate hinaus gewonnener Mandate – Listenmandate – an die sich bewerbenden Personen einer Partei oder Wählergruppe richtet sich nach der Zahl der (Erst- und Zweit-) Stimmen, die die Kandidatinnen und Kandidaten (im Folgenden: Kandidaten) am Wahltag von den Wählern erhalten haben, nicht nach deren Reihenfolge auf den jeweiligen Wahlkreislisten (Art. 45 Abs. 1 LWG).

- 9 bb) Die der Landtagswahl zugrunde liegenden Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen eingereicht werden (Art. 23 LWG) und sind für die Wahlkreise aufzustellen (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LWG). Ein solcher Wahlkreisvorschlag fasst die jeweiligen Bewerber für die Wahl in den Stimmkreisen (Stimmkreisbewerber) und für die Wahl aus der Wahlkreisliste (Wahlkreisbewerber) zusammen; er darf insgesamt nicht mehr Bewerber enthalten, als im Wahlkreis Abgeordnete zu wählen sind (Art. 27 Abs. 1 Nr. 2 LWG); für mindestens einen Stimmkreis muss eine sich bewerbende Person benannt sein (Art. 27 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 LWG). Erst für die Wahl selbst werden zur möglichst klaren Trennung der Vergabe von Erst- und Zweitstimmen in jedem Stimmkreis zwei getrennte Stimmzettel erstellt, einer mit dem jeweiligen Stimmkreiskandidaten der einzelnen Parteien und Wählergruppen für den betroffenen Stimmkreis, ein zweiter mit der jeweiligen Wahlkreisliste, die alle übrigen Stimmkreis- und die Wahlkreisbewerber der Partei oder Wählergruppe enthält (Art. 37, 29 Abs. 2 Satz 1 LWG).
- 10 cc) Die Aufstellung der jeweiligen Stimmkreisbewerber erfolgt in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der Parteien und Wählergruppen auf Stimmkreisebene (Art. 28 Abs. 1 LWG), die Aufstellung der Wahlkreisliste der Partei oder Wähler-



gruppe insgesamt in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen auf Wahlkreisebene (Art. 29 Abs. 1 bis 3 LWG). Gewählt wird in geheimer Abstimmung, jeder stimmberechtigte Teilnehmer der Versammlung ist vorschlagsberechtigt (Art. 28 Abs. 2, Art. 29 Abs. 5 LWG). Als Stimmkreisbewerber ist vorbehaltlich anderweitiger Satzungsregelungen gewählt, wer in der Stimmkreisversammlung mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält, erforderlichenfalls findet eine Stichwahl statt (Art. 28 Abs. 4 Sätze 3 bis 5 LWG). Die unmittelbar gewählten Wahlkreisbewerber werden in den Versammlungen auf Wahlkreisebene nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl aufgestellt; sie sind in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmen gewählt (Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LWG). Die Wahlkreisversammlung kann auch die Reihenfolge sämtlicher sich bewerbender Personen auf der Wahlkreisliste bestimmen; ohne eine solche Bestimmung werden sie in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt (Art. 29 Abs. 3 LWG). Das Nähere über das Verfahren für die Wahl des Stimmkreisbewerbers sowie der Wahlkreisbewerber und der Aufstellung der Wahlkreisliste regeln die Parteien und Wählergruppen durch ihre Satzung (Art. 28 Abs. 4 Satz 1, Art. 29 Abs. 5 LWG).

- 11 b) aa) Die Wahl der Bezirkstage in den sieben Regierungsbezirken Bayerns verläuft nach den gleichen Grundsätzen wie die Landtagswahl. Die Bezirkstagsmitglieder (Bezirksräte) werden ebenfalls in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht gewählt; die Bezirkswahlen finden alle fünf Jahre gleichzeitig mit den Landtagswahlen statt (Art. 1 Abs. 1 und 2 BezWG). Das Gebiet eines jeden Bezirks bildet einen Wahlkreis, die Stimmkreise für die Landtagswahlen gelten auch für die Bezirkswahlen (Art. 2 BezWG). Die Anzahl der zu wählenden Bezirksräte entspricht derjenigen der auf den Bezirk treffenden Landtagsabgeordneten nach dem Landeswahlgesetz, beträgt also je nach Größe des Regierungsbezirks zwischen 16 und 61 (Art. 3 Abs. 1 BezWG, Art. 23 Abs. 2 BezO). Dabei wird entsprechend der Regelung zu den Landtagswahlen in den – je nach Bezirksgröße zwischen acht und 31 – Stimmkreisen des jeweiligen Regierungsbezirks mit der Erststimme ein Bezirksrat direkt in den Bezirkstag gewählt; die übrigen Bezirkstagsmitglieder werden je mit der Zweitstimme aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge gewählt

(Art. 3 Abs. 2 BezWG). Die Vergabe der Zweitstimme erfolgt wiederum über sogenannte begrenzt offene bzw. bewegliche Listen. Die Zahl der von den Bewerbern errungenen Gesamtstimmen bildet die Grundlage dafür, wie viele Sitze die einzelnen Parteien und Wählergruppen im Bezirkstag nach dem Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer (zukünftig Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, vgl. § 1 a Nr. 1 Buchst. b, § 7 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze gemäß Beschluss des Bayerischen Landtags vom 22. Februar 2018, LT-Drs. 17/20865) erhalten; auch hier kann es zu Überhang- und Ausgleichsmandaten kommen. Welchen Kandidaten partei- oder wählergruppenintern die über die Liste zustehenden Bezirkstagsitze zugeteilt werden, richtet sich bei den Bezirkswahlen ebenfalls nicht nach deren Reihenfolge auf dem Wahlvorschlag der Partei oder Wählergruppe, sondern danach, wie viele Erst- und Zweitstimmen sie jeweils von den Wählern erhalten haben (Art. 4 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 BezWG).

- 12 bb) Für die Aufstellung der Wahlvorschläge durch die Parteien und Wählergruppen zur Wahl der Bezirksräte finden die Vorschriften des Landeswahlgesetzes mit bestimmten Maßgaben Anwendung (Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG). Auch hier erfolgt die Aufstellung des jeweiligen Direktkandidaten einer Partei oder Wählergruppe für die einzelnen Stimmkreise in Versammlungen auf Stimmkreisebene, die Aufstellung der Wahlkreiskandidaten der Partei oder Wählergruppe sowie die Bestimmung der Reihenfolge der Kandidaten auf der Wahlkreisliste insgesamt in Versammlungen auf Wahlkreisebene.
- 13 c) aa) Den Gemeinden steht im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts insbesondere das Recht zu, ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen (Art. 11 Abs. 2 BV). Der Gemeinderat als Vertretung der Gemeindebürger besteht aus dem ersten Bürgermeister und den ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern. Die Anzahl der Gemeinderatsmitglieder (einschließlich weiterer Bürgermeister) in den einzelnen Gemeinden ist nach Einwohnergröße gestuft und beträgt zwischen acht und 80 Personen (Art. 30 Abs. 1 Satz 1, Art. 31 Abs. 1 und 2 GO). Parallele Vorschriften bestehen in Bezug auf den Kreistag, der die Vertretung der Kreisbürger

ist und aus dem Landrat und den Kreisräten besteht (Art. 23 Abs. 1 Satz 1, Art. 24 Abs. 1 LKrO). Die Zahl der Kreisräte beträgt je nach Einwohnerzahl des Landkreises 50, 60 oder 70 Personen (Art. 24 Abs. 2 LKrO). Auch für die Wahl der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte aus den Wahlvorschlägen der Parteien und Wählergruppen gelten die Grundsätze eines verbesserten Verhältniswahlrechts und die schon genannten Wahlrechtsprinzipien (Art. 12 Abs. 1 BV, Art. 22 Abs. 1 GLKrWG). Bei Gemeindewahlen bildet jede Gemeinde, bei Landkreiswahlen jeder Landkreis einen Wahlkreis (Art. 11 Abs. 1 GLKrWG). Die Wahlzeit der bei allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen neu gewählten Gemeinderäte und Kreistage beträgt sechs Jahre (Art. 23 Abs. 1 GLKrWG).

- 14 Nach Art. 34 GLKrWG hat jede stimmberechtigte Person grundsätzlich so viele Stimmen, wie Gemeinderatsmitglieder oder Kreisräte zu wählen sind. Sie kann durch (hier regulär vorgesehene) Kennzeichnung eines Wahlvorschlags diesen unverändert annehmen (sog. Listenkreuz), aber auch innerhalb der ihr zustehenden Stimmenzahl einzelne sich bewerbende Personen ankreuzen (sog. Einzelstimmvergabe); die Einzelstimmvergabe geht vor. Bei dieser können bis zu drei Stimmen an eine sich bewerbende Person vergeben werden (sog. Kumulieren) und die Stimmen auf Bewerber aus verschiedenen Wahlvorschlägen verteilt werden (sog. Panaschieren). Die Sitzverteilung insgesamt auf die (einzelnen oder verbundenen) Wahlvorschläge der Parteien und Wählergruppen erfolgt (seit den Kommunalwahlen im Jahr 2014) nach dem Verhältnis der Gesamtzahlen der gültigen Stimmen, also ebenfalls nach dem Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer (Art. 35 Abs. 1 und 2 GLKrWG; zukünftig ab den allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020 Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, vgl. § 1 Nr. 14 Buchst. b, Nr. 27, § 7 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze gemäß Beschluss des Bayerischen Landtags vom 22. Februar 2018, LT-Drs. 17/20865). Die interne Zuweisung der einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze auf die dort aufgeführten sich bewerbenden Personen richtet sich nach der Reihenfolge ihrer Stimmenzahlen (Art. 36 GLKrWG).

- 15** Der erste Bürgermeister und der Landrat werden im Wege der Mehrheitswahl aus dem Kreis der vom Wahlausschuss zugelassenen sich bewerbenden Personen gewählt, bei Zulassung keines oder nur eines Wahlvorschlags ohne Bindung an eine vorgeschlagene sich bewerbende Person (Art. 40 Abs. 1 und 2 GLKrWG). Bei diesen Wahlen hat jede stimmberechtigte Person nur eine Stimme (Art. 40 Abs. 3 GLKrWG). Als Bürgermeister oder Landrat ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält, erforderlichenfalls findet eine Stichwahl statt (Art. 46 Abs. 1 und 3 GLKrWG).
- 16** bb) Wahlvorschläge können bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte von Parteien und Wählergruppen eingereicht werden, die Verbindung von Wahlvorschlägen (Listenverbindung) ist zulässig (Art. 24 Abs. 1 Satz 1, Art. 26 GLKrWG; die Möglichkeit von Listenverbindungen entfällt zukünftig ab den allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020, vgl. § 1 Nrn. 9 und 27, § 7 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze gemäß Beschluss des Bayerischen Landtags vom 22. Februar 2018, LT-Drs. 17/20865). Grundsätzlich darf die Zahl der Bewerber in den Wahlvorschlägen die der zu wählenden Gemeinderatsmitglieder oder Kreisräte nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 2 GLKrWG). Im Wahlvorschlag kann auch – im Rahmen der möglichen Höchstzahl von Bewerbern – bestimmt werden, dass dieselbe sich bewerbende Person auf dem Stimmzettel zweimal oder dreimal aufgeführt wird (Art. 25 Abs. 4 GLKrWG). Die Aufstellung sämtlicher Kandidaten einer Partei oder Wählergruppe erfolgt in einer Versammlung, die zu diesem Zweck für den gesamten Wahlkreis – die Gemeinde bzw. den Landkreis – einzuberufen ist. Die sich bewerbenden Personen werden in geheimer Abstimmung gewählt, wobei jede teilnahmeberechtigte anwesende Person vorschlagsberechtigt ist und den Bewerbern Gelegenheit zu geben ist, sich und ihr Programm vorzustellen (Art. 29 Abs. 1 und 3 GLKrWG).
- 17** Für die Aufstellung von Wahlvorschlägen für die Wahl des ersten Bürgermeisters und des Landrats gelten gemäß Art. 45 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG die eben genann-

ten Vorschriften mit Ausnahme der (zukünftig entfallenden) Regelung zu Listenverbindungen entsprechend.

## II.

- 18** Die Antragstellerinnen und Antragsteller, darunter Vereine und Verbände, sehen durch die angegriffenen Vorschriften unter Berufung auf Art. 118 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 4, 5, 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 75 Abs. 1 und Art. 100 BV sowie auf parallele Bestimmungen des Grundgesetzes und deren Bindungswirkung in den Ländern gemäß Art. 28 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot, das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip verletzt. Die geltenden, nicht paritätisch ausgestalteten Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht im Landeswahlgesetz, Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz und im Bezirkswahlgesetz verstießen gegen das Grundrecht von Kandidatinnen auf Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen durch die Parteien und Wählergemeinschaften sowie gegen das Volksstaatsprinzip und das Grundrecht der Staatsbürgerinnen auf Demokratie, gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane in Bayern. Mit der Popularklage wird „darüber hinaus“ ein pflichtwidriges gesetzgeberisches Unterlassen gerügt, da insbesondere aus dem staatlichen Förder- und Durchsetzungsauftrag gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV ein bindender Verfassungsauftrag zur paritätischen Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien und Wählergruppen durch den Landesgesetzgeber folge. Insofern werde ein Korrekturanpruch gegenüber dem Gesetzgeber geltend gemacht, gerichtet auf paritätische Ausgestaltung und Änderung der betroffenen Wahlgesetze.
- 19** Trotz ihres mehr als hälftigen Bevölkerungsanteils würden Bürgerinnen nicht ihrem Anteil entsprechend – paritätisch im Sinn von gleichmäßig, gleichberechtigt – durch weibliche Abgeordnete im Landtag repräsentiert. Vielmehr seien seit 1946

männliche Abgeordnete aufgrund männlich geprägter Parteistrukturen und entsprechender Wahlvorschläge, die zu einer Bevorzugung von männlichen Kandidaten führten, stark überrepräsentiert und übten dominierenden Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen aus. Entsprechendes gelte für die Mandatsträger in den Kommunalparlamenten und Bezirkstagen. Dadurch würden die gesellschaftspolitischen Perspektiven und Prioritäten, Erfahrungen und Interessen der weiblichen Volkshälfte nicht in einem nach dem Demokratieprinzip und dem Gleichberechtigungsgrundrecht gebotenen paritätischen Maß in den genannten politischen Gremien repräsentiert und „gespiegelt“ und blieben ohne effektiven Einfluss auf die dort getroffenen Entscheidungen. Dies führe zu einem Mangel an demokratischer Legitimation der aktuellen Herrschaftsverhältnisse im Freistaat Bayern.

- 20** 1. Die angegriffenen Vorschriften verstießen gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot gemäß Art. 118 Abs. 2 BV und gegen das Grundrecht von Kandidatinnen auf passive Wahlgleichheit gemäß Art. 14 Abs. 2 BV. Mangels paritätischer Vorgaben, die dafür sorgten, dass alle Parteien und Wählergemeinschaften im Vorfeld von Landtags-, Bezirks- und Kommunalwahlen etwa gleich viele Kandidatinnen wie Kandidaten nominierten, führe das geltende Wahlvorschlagsrecht zu struktureller mittelbarer Diskriminierung von (potenziellen) Kandidatinnen im Nominierungsverfahren. Frauen würden weitaus seltener (auf aussichtsreichen Plätzen) nominiert und erhielten deshalb weitaus seltener ein durch Wahl vermitteltes Mandat. Dadurch werde sowohl ihr Grundrecht auf tatsächliche Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen verletzt als auch das ihnen als Grundrecht zustehende passive Wahlrecht. Das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gemäß Art. 118 Abs. 2 BV schütze – ebenso wie der auch die Landesstaatsgewalt bindende Art. 3 Abs. 2 GG – nicht nur vor direkten, sondern auch vor mittelbaren, faktischen Diskriminierungen von Frauen; aus dem Verfassungsauftrag der Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG folge die staatliche Verpflichtung zur Durchsetzung der realen Chancengleichheit von Frauen. Entsprechendes gelte im Hinblick auf Art. 14 Abs. 2 BV, der u. a. das Recht umfasse, sich als Kandidatin für die betroffenen Wahlen ungehindert zur Verfügung zu stellen.

- 21** Die Existenz faktischer struktureller Benachteiligung von Frauen in der Politik in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sei heute anerkannt und führe insbesondere zu mangelnder Chancengleichheit von Kandidatinnen bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen im Vorfeld von Wahlen. Deswegen würden auch in Bayern – gemessen am etwa hälftigen Bevölkerungsanteil – überproportional viele Männer und zu wenige Frauen nominiert und infolgedessen in den Landtag, die Bezirkstage und Kommunalparlamente gewählt. Die Frauen mittelbar diskriminierenden Strukturen ließen sich historisch auf die rechtlich gesteuerte und bis heute nachwirkende „demokratische Verspätung von Frauen“ in Deutschland zurückführen. Die statistischen Daten für Bayern zu den Landtagswahlen sowie zu den Bezirks- und Kommunalwahlen zeigten, dass seit 1946 und auch heute noch Männer deutlich überproportional im Bayerischen Landtag sowie in den Bezirkstagen und Kommunalparlamenten vertreten seien. Sie ließen den Rückschluss auf eine mittelbare, faktische Diskriminierung von Frauen bei der Nominierung der Kandidaten nach dem geltenden Wahlvorschlagsrecht durch traditionelle, männlich geprägte Parteien und Wählergemeinschaften zu.
- 22** 2. Das geltende Wahl(organisations)recht verstoße daneben gegen das in Art. 118 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 4, 5, 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 20 Abs. 1 bis 3, Art. 3 Abs. 2, Art. 1 Abs. 1 und 3 GG verankerte Grundrecht der Staatsbürgerinnen auf Demokratie, gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane in Bayern. Die strukturell diskriminierende Wirkung der geltenden Wahlrechtsvorschriften führe zu einer deutlichen Überrepräsentation von männlichen Abgeordneten mit männlich sozialisierten Interessen, Perspektiven und Prioritäten, die die politische Themenauswahl und Entscheidungsfindung dominierten. Infolge der männlichen Dominanz im Bayerischen Landtag, den Bezirkstagen und sonstigen Kommunalparlamenten fehle es seit 1946 in Bayern an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und effektiven Einflussnahme auf die Staatsorgane und deren Entscheidungen durch die Mehrheit des Wahlvolks, d. h. durch die Bürgerinnen. Die evidente Unterrepräsentanz von Frauen widerspreche dem Demokratieprinzip (Volksstaatsprinzip) der Bayerischen Verfassung und dem aus dem Menschen-

würdegehalt der politischen Selbstbestimmung folgenden, der Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unterliegenden Grundrecht der Staatsbürgerinnen auf Demokratie, das die gleichberechtigte Teilhabe und effektive Einflussnahme der Staatsbürgerinnen und der Staatsbürger voraussetze. Hier seien das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts von einer repräsentativen Demokratie und dessen neuere Rechtsprechung (insbesondere die Lissabon-Entscheidung) zu einem subjektiven Anspruch auf Demokratie – und eine diesbezügliche Schutzpflicht des Staates – zu beachten.

- 23** Eine repräsentative Demokratie verlange eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk, für die allein die Veranstaltung von Wahlen nicht ausreiche. Es bedürfe außerdem des effektiven Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Ausübung der Staatsgewalt; dabei müssten sich unter dem Aspekt der „Responsivität“ gerade auch die Präferenzen der Bürgerinnen in der Einflussnahme ausdrücken. Akte der Staatsgewalt, auf die mangels eines hälftigen Anteils von Repräsentantinnen in den Parlamenten (mehr als) die Hälfte des Volkes keinen wirksamen gesellschaftspolitischen Einfluss habe, ließen sich nach heutigem Demokratieverständnis nicht auf den Willen des Volkes zurückführen. Publikationen des Europarats (aus den Jahren 2007 und 2011) und der Europäischen Kommission (aus dem Jahr 2013) zeigten, dass eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen als Grundbedingung für eine demokratische Gesellschaft betrachtet werde. Die fehlende effektive Einflussnahme der Bürgerinnen auf die Staatsorgane führe zu einem Mangel an demokratischer Legitimation vor allem parlamentarischer Akte. Echte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Staatsgewalt setze eine paritätische Repräsentanz des Volkes voraus. Die strukturelle mittelbare Diskriminierung von Kandidatinnen und die infolgedessen einsetzende Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten wirke sich einschränkend auf das Recht der Bürgerinnen auf gleichberechtigte effektive Teilhabe an der Staatsgewalt aus, führe letztlich zu einem Verlust ihrer politischen Selbstbestimmung und verletze dadurch ihren menschenwürdebasierten Anspruch auf Demokratie sowie ihr Grundrecht auf Gleichberechtigung.



- 24** 3. Der bindende Verfassungsauftrag zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts im Landeswahlgesetz, Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz und im Bezirkswahlgesetz durch den Gesetzgeber folge zum einen aus der Pflicht des Freistaates Bayern gemäß Art. 100 Satz 2 i. V. m. Art. 2, 7 Abs. 2, Art. 118 Abs. 2, Art. 75 BV i. V. m. Art. 20 Abs. 1 bis 3, Art. 3 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG, Menschen in Bayern vor Beeinträchtigungen ihrer Menschenwürde seitens Dritter zu schützen, zum anderen aus dem staatlichen Förder- und Durchsetzungsauftrag gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Zudem resultiere aus dem jahrzehntelangen gesetzgeberischen Unterlassen, durch das die mittelbare strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen und die mangelnde politische Selbstbestimmung der Bürgerinnen gefördert worden seien, ein Regelungsgebot, da der mit dem Unterlassen verbundene Verfassungsverstoß nur durch ein Tätigwerden des Gesetzgebers beseitigt werden könne. Die paritätische Ausgestaltung des den Parteien und Wählergruppen zugewiesenen Wahlvorschlagsrechts sei verfassungsrechtlich zulässig und geboten, um die bestehenden Verfassungsverstöße zu beenden; etwaige Beeinträchtigungen kollidierender Verfassungsgüter seien jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 25** Die auch in Bayern zu beachtende Parteienfreiheit gemäß Art. 21 GG sei im Hinblick auf deren dienende Funktion in einer repräsentativen Demokratie und auf das Gebot innerparteilicher Demokratie nicht verletzt. Den politischen Parteien und organisierten Wählergruppen obliege eine gesteigerte Verantwortung, mithilfe ihrer innerparteilichen Struktur und Organisation die verfassungsrechtlich gebotene effektive, gleichberechtigte Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane anzustreben und zu sichern, zumal das Wahlvorschlagsrecht in Bayern ausschließlich in ihren Händen liege. Im Vordergrund stehe das im Regelfall nicht öffentliche, parteiinterne Verfahren zur personellen Besetzung der Wahlkreisliste, da diese entscheidend für die spätere paritätische oder nicht paritätische Zusammensetzung des Landtags sei. Das Nominierungsverfahren sei gesetzlich nicht geregelt und zeichne sich durch völlige Intransparenz und mangelnde Kontrolle durch die Öffentlichkeit oder sonstige Einrichtungen aus. Dadurch werde es zum Einfallstor für eine subtile Diskriminierung von Frauen aufgrund verfestigter

maskuliner Parteistrukturen. Entsprechendes gelte für die Bestimmung der Reihenfolge sämtlicher sich bewerbender Personen auf der Wahlkreisliste. Zwar verweise das Landeswahlgesetz auch auf die Parteisatzungen; partei- oder wählergruppeninterne paritätische Vorgaben oder Quoten gebe es aber nur bei einem Teil der Parteien (Statuten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD, CDU, Die Linke), mit unterschiedlicher Steuerungskraft und ohne ausreichende Kontrolle. Da dies bis heute nicht zur Chancengleichheit geführt habe und auch keine Änderung dieser Verhältnisse absehbar sei, bedürfe es nun einer gesetzlichen Paritätsregelung für alle Parteien als kompensatorische Fördermaßnahme.

- 26** Durch die angestrebte Änderung werde die innerparteiliche Demokratie letztlich lediglich ausgestaltet. Soweit darin ein Eingriff in die Betätigungsfreiheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) oder eine Beeinträchtigung ihrer gemäß Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 BV geschützten Wahlvorschlagsfreiheit gesehen werde, sei dies durch verfassungsrechtlich legitimierte Gründe jedenfalls gerechtfertigt. Die Eignung einer für alle Wahlvorschläge, insbesondere Kandidatenlisten, geltenden gesetzlichen Paritätsregelung sei evident. Eine solche Regelung, die im Übrigen unabhängig vom Frauen- oder Männeranteil unter den Mitgliedern einer Partei sein müsse, sei auch erforderlich und angemessen, da sich neben demokratischen Teilhaberechten der staatliche Förderauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG rechtfertigend auswirke.
- 27** Gesetzliche Paritätsregelungen, die darauf gerichtet seien, Parteien und Wählergruppen zu verpflichten, aus ihren Reihen in gleicher Anzahl Frauen und Männer als Kandidatinnen und Kandidaten in ihren Wahlvorschlägen zu benennen und sie gleichermaßen auf aussichtsreiche (Listen-)Plätze zu setzen, berührten nicht das verfassungsrechtliche Gebot staatlicher Neutralität, da damit keine inhaltliche Einflussnahme verbunden sei. Die gebotene Gesetzesänderung betreffe im Übrigen nicht nur Kandidatenlisten, sondern auch paritätische Direktmandate; insoweit bedürfe es konstruktiver Ideen und verfassungsgemäßer Regelungen durch den bayerischen Gesetzgeber. Dabei könne die französische Binomregelung Orientierung bieten, nach der die Parteien in Frankreich für Départementwahlen – nach

einer vorausgegangenen Reform mit Vergrößerung der Wahlkreise – ein aus Mann und Frau bestehendes Kandidatenpaar aufstellen müssten, das gemeinsam als Duo gewählt werde.

- 28** Die auch für das Wahlvorbereitungsverfahren geltenden Grundsätze der passiven Wahlgleichheit und der Wahlfreiheit (Art. 38 GG, Art. 14 Abs. 1 und 2 BV) könnten durch paritätische Wahlorganisationsvorgaben zwar tangiert werden, die Wahlrechtsgrundsätze unterlägen aber ebenso wie die Parteienfreiheit keinem absoluten Differenzierungsverbot. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung finde sich in der Herstellung und Sicherung der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Herrschaftsausübung (ausreichende Repräsentation und „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung in Parlament und Parlamentsarbeit) und in dem besonderen Gleichheitsgebot und Gleichheitsgrundrecht des Art. 118 Abs. 2 BV. Eine bloß formale rechtliche Gleichbehandlung von Kandidatinnen und Kandidaten führe angesichts der ungleichen Startchancen angehender Politikerinnen bei einer Nominierung in der überwiegenden Parteienpraxis, die sich an einem männlichen Prototyp orientiere, im Ergebnis zu einer strukturellen Zementierung bestehender realer Ungleichheiten.
- 29** Die angestrebte Paritätsgesetzgebung wirke sich als proaktive Regelung zugunsten von Frauen zwar gleichzeitig als Benachteiligung von Männern aus und müsse sich daher an den speziellen Gleichheitssätzen der Art. 118 Abs. 2 BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 GG messen lassen. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung hierfür sei aber durch die staatliche Förder- und Durchsetzungspflicht der Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gegeben, die auf ein aktives staatliches Tun mittels proaktiver Maßnahmen abziele und sich heute vor allem darauf richte, faktische, insbesondere strukturelle Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen.
- 30** Im Bereich des Kommunalwahlrechts sei als weiteres Argument für eine Paritätsgesetzgebung zu berücksichtigen, dass der bayerische Gesetzgeber bei der Durchführung der EU-Kommunalwahlrichtlinie (Richtlinie 94/80/EG des Rates vom

19. Dezember 1994) auch an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Grundrechtecharta – GRCh) gebunden sei. Zudem habe die EU-Kommission erst 2013 betont, dass sie in Bezug auf Deutschland und die meisten anderen Mitgliedstaaten angesichts des dortigen geringen Frauenanteils in den Parlamenten proaktive gesetzliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten für erforderlich halte, und als Vorbild auf die französische Paritégesetzgebung verwiesen.

### III.

- 31** 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet.
- 32** Es möge zutreffen, dass Frauen trotz ihres hälftigen Bevölkerungsanteils im Parlament und in kommunalen Gremien unterrepräsentiert seien. Damit sei aber keineswegs festgehalten, dass dies unter bewusster Verletzung der verschiedenen Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates erfolgt sei. Es sei auch nirgendwo festgehalten, dass die Gleichheit durch paritätische Maße gespiegelt werden müsse und eine verfassungsrechtliche Schutz- und Durchsetzungspflicht bestehe.
- 33** Die gerügten Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlvorschlägen seien verfassungskonform, eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung sogenannter Paritätsregelungen bestehe nicht. Eine solche Einführung würde vielmehr erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken nach sich ziehen, da die Bayerische Verfassung eine freie und gleiche Wahl gewährleiste, die schon im Vorfeld bei der Aufstellung der Bewerber zu beachten sei. Dies sei die Freiheit der politischen Parteien und Wählervereinigungen, die hier entsprechend dem politischen Willen ihrer Mitglieder zu entscheiden hätten.
- 34** Eine gesetzliche Quotenregelung sei nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG sowie Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV nicht geboten und würde einen erheblichen Eingriff in die innerparteiliche Kandidatenauswahl und die programmatische Ausrichtung von Parteien und Wählergruppen durch den Staat bedingen sowie die Wahlvorschlagsfreiheit

und die Wahlgleichheit massiv belasten. Im Übrigen wäre auch noch zu klären, wie bei überregionalen Wahlen diese Parität erreicht werden könnte, da jeder Stimmkreis seine eigenen Kandidaten aufstelle. In tatsächlicher Hinsicht hätten Parteien mit einem geringeren Frauenanteil bei der Bewerberaufstellung größere Schwierigkeiten. Die Vermutung der Antragsteller, dass gewählte Mandatsträger stets ihre geschlechtsspezifischen Belange verträten, sei nicht zu belegen. Kandidaten und Kandidatinnen stünden vorrangig für ihre politischen Konzepte und Ideen.

- 35** Im Übrigen werde verkannt, dass bei Aufstellung der jeweiligen Direktkandidaten nicht die Partei oder die Wählergruppe, sondern die jeweilige örtliche Aufstellungsversammlung mit ihren dort stimmberechtigten Mitgliedern zu entscheiden habe.
- 36** Die angesprochenen Binomregelungen würden einen Zwang zur Paarbildung nach sich ziehen und über die Verletzung der Wahlvorschlagsfreiheit hinaus den Grundsatz der Persönlichkeitswahl als wichtiges Element des bayerischen Wahlsystems relativieren. Damit eine solche „Pärchenbildung“ überhaupt möglich werde, müssten zudem Stimmkreise bzw. Wahlkreise hälftig reduziert werden. Bei Bürgermeister- und Landratswahlen sei dies überhaupt nicht möglich, auch insofern fehle es an einem Aufzeigen von Lösungen durch die Popularklage.
- 37** Bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen bestehe zudem die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens, was bei den Wahlergebnissen zu deutlichen Veränderungen im Rahmen der vorher aufgestellten Listen führe.
- 38** 2. Die Bayerische Staatsregierung ist der Auffassung, die Popularklage sei bereits unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 39** a) Zum Prüfungsmaßstab sei vorzuschicken, dass durch Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. durch entsprechende Auslegung bayerischer Verfassungsnormen das Recht der politischen Parteien, autonom und ohne staatliche Vorgaben Kandida-

ten für Wahlen aufzustellen, geschützt sei. Zu den Kernelementen der Parteiautonomie gehöre die Entscheidungskompetenz, mit welchen Mandatsträgern die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes stattfinden solle. Sonstigen organisierten Wählergruppen stehe das Grundrecht der Vereinsfreiheit zu, das auch das Recht auf freie Bestimmung ihrer Organisation und Willensbildung sowie das Recht auf freie Vereinsbetätigung umfasse.

- 40** Die Kandidatenaufstellung bei der Wahlvorbereitung, die der Gesetzgeber in die Hände der Parteien und Wählergruppen gelegt habe, bilde die Nahtstelle zwischen den von den Parteien und Wählergruppen weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht, sodass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 BV unmittelbar berührt seien. In diesem Bereich gehöre zu den Kernelementen eines demokratischen Aufstellungsverfahrens ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten (Wahlfreiheit); ferner müsse es jeder wählbaren Person freistehen, sich mit grundsätzlich gleicher Chance für einen Listenvorschlag zu bewerben (Wahlgleichheit). Der Grundsatz der Wahlgleichheit sei streng formal anzuwenden, Differenzierungen bedürften eines zwingenden Grundes.
- 41** b) Die Popularklage sei mangels substantzierter Grundrechtsrüge bereits unzulässig.
- 42** Dies gelte sowohl in Bezug auf das Grundrecht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Staatsgewalt (Art. 7 Abs. 2 BV) als auch im Hinblick auf die auch im Rahmen des Wahlvorschlagsrechts zu berücksichtigenden Grundrechte der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 BV). Ebenso wenig sei ersichtlich, dass gegen das Grundrecht der Gleichberechtigung nach Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV verstoßen werde, da Frauen in gleicher Weise an Aufstellungsversammlungen mitwirken und sich als Wahlbewerberinnen aufstellen lassen könnten. Die Antragsteller machten insoweit auch keine Ungleichbehandlung geltend, sondern argumentierten letztlich damit, dass der Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund einer chronischen Unterrepräsentanz von Frauen in den kommunalen Vertretungskörperschaften und im

Parlament von Verfassung wegen gehalten sei, bei der von den Parteien und Wählergruppen zu verantwortenden Bewerberaufstellung zur Sicherung einer dem Bevölkerungsanteil entsprechenden Repräsentanz beider Geschlechter eine Parität von Frauen und Männern zu garantieren.

- 43** Mit dem beantragten Erlass von Paritätsregelungen für Wahlvorschlagsträger be-  
anstandeten die Antragsteller ein Unterlassen des Normgebers. Dies könne nur  
dann Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantiiertes Weise geltend  
gemacht werde, dass dieser aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen  
Verfassung zum Erlass einer bestimmten Rechtsvorschrift verpflichtet sei. Ein sol-  
cher Anspruch bestehe nur in Ausnahmefällen, deren Voraussetzungen vorliegend  
mit der Berufung auf das Gleichberechtigungsgrundrecht und das Gleichberechti-  
gungsgebot sowie auf das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip nicht  
dargetan seien.
- 44** c) Die Popularklage sei jedenfalls unbegründet.
- 45** aa) Die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen über die Aufstellung der Wahl-  
vorschläge seien verfassungskonform. Da die Möglichkeit, sich zu bewerben und  
aufgestellt zu werden, ohne Differenzierung bei den formalen Anforderungen ge-  
schlechterunabhängig gewährt werde, würden weder die Wahlrechtsgleichheit  
noch die Wahlvorschlagsfreiheit verletzt. Niemand werde wegen seines Ge-  
schlechts benachteiligt oder bevorzugt. Dass es der Gesetzgeber den Parteien  
und Wählergruppen überlasse, welche Personen aufgestellt werden, um möglichst  
erfolgreich an der Wahl teilzunehmen und die politisch verfolgten Ziele umsetzen  
zu können, sei Ausfluss einer freiheitlichen Demokratie. Inhaltliche Vorgaben ver-  
böten sich insoweit.
- 46** bb) Es gebe auch keine verfassungsrechtliche Pflicht, für die Aufstellung von  
Wahlbewerbern Paritätsregelungen einzuführen.

- 47 Weder aus dem Demokratieprinzip noch aus dem Rechtsstaatsprinzip lasse sich ein Anspruch auf oder die Notwendigkeit für den Erlass einer solchen Regelung herleiten.
- 48 Bei Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV handle es sich lediglich um eine Staatszielbestimmung, die dem Gesetzgeber bei der Durchführung des Verfassungsauftrags einen weiten Gestaltungsspielraum belasse und aus der kein Anspruch auf eine bestimmte Fördermaßnahme hergeleitet werden könne. Der Förderauftrag verlange auch keine schematische Ergebnisgleichheit im Sinn einer paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen. Vor allem aber müssten Fördermaßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift ihrerseits mit der Verfassung vereinbar sein, was bei einer gesetzlich vorgegebenen strikten Parität bei Wahlvorschlägen nicht der Fall sei. Die verfassungsrechtliche Ausgangssituation unterscheide sich insoweit ganz wesentlich von der als Vorbild bemühten Rechtslage in Frankreich. Dem dortigen Paritégesetz sei eine Verfassungsänderung vorausgegangen, mit der ein konkret auf Wahlmandate und -ämter bezogener Förderauftrag und eine Verpflichtung der politischen Parteien und Gruppierungen, hierzu beizutragen, normiert worden seien.
- 49 cc) Eine gesetzliche Vorgabe, dass Wahlvorschläge geschlechterparitätisch besetzt sein müssten, wäre mit erheblichen Eingriffen sowohl in die Freiheit der Parteien und Wählergruppen, ihre innere Organisation selbst zu bestimmen und Kandidaten nach eigenen Vorstellungen aufzustellen sowie sich programmatisch auszurichten, als auch in die Wahlvorschlagsfreiheit und Wahlgleichheit der aufstellungsberechtigten Mitglieder und Anhänger der Parteien und Wählergruppen verbunden. Hinzu käme, dass Parteien mit nur geringem Frauenanteil ungleich größere Schwierigkeiten bei der Bewerberaufstellung hätten als Parteien mit deutlich höherem Frauenanteil; bei Wahlkreislisten mit einer ungeraden Zahl von Mandatsträgern könne eine Parität zudem von vornherein nicht gewahrt werden. Bei dem Vorschlag einer sog. Binomregelung für die Wahl der Direktkandidaten sei überdies bereits fraglich, ob ein solches Modell überhaupt mit der Grundvorstellung des in der Bayerischen Verfassung angelegten Wahlsystems in Einklang stehe,



wonach in den Stimmkreisen jeweils ein Stimmkreisabgeordneter zu wählen sei. Mit einem solchen Zwang zur Paarbildung würde außerdem – neben dem Eingriff in die Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien und Wählergruppen – der Grundsatz der Persönlichkeitswahl als tragendes Element des bayerischen Wahlsystems relativiert. Überdies wäre eine Reduzierung der Zahl der Stimmkreise um die Hälfte unvermeidlich, was im Hinblick auf den in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV normierten Grundsatz, dass jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde einen Stimmkreis bilden solle, problematisch erscheine. Eine etwaige Binomregelung für Bürgermeister- und Landratswahlen würde eine Doppelspitze in den Gemeinden und Landkreisen zur Folge haben, was verfassungsrechtliche und sonstige Probleme aufwerfe, ohne dass die Popularklage dies auch nur ansatzweise thematisiere.

- 50** Die mit der angestrebten Gesetzesänderung verbundenen Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Positionen und Grundrechte ließen sich nicht mit dem in Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV normierten allgemeinen Förderauftrag rechtfertigen. Es gehe vorliegend nicht um die Angleichung der tatsächlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern oder um die Überwindung überkommener Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für Frauen führten. Vielmehr solle eine strikte Geschlechterparität in den Vertretungskörperschaften durchgesetzt werden, wobei die Stellung der Abgeordneten als Vertreter des gesamten Volkes (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) – nicht nur ihrer geschlechtsspezifischen Belange – verkannt werde. Eine Verpflichtung zur Förderung der Gleichberechtigung käme nur in Betracht, wenn unterschiedliche, vor allem die Wahl von Frauen benachteiligende Tatbestände zu beseitigen wären, die jedoch nicht ersichtlich seien. Allein die Unterrepräsentanz von Frauen könne hingegen eine Besserstellung etwa durch eine verpflichtende Platzierung nicht rechtfertigen, da dies eine von der Wahlgleichheit nicht akzeptierte Verbesserung der Chancen von Frauen darstelle. Schließlich bestünden im Hinblick auf die bei allen betroffenen Wahlen vorgesehenen Elemente der Persönlichkeitswahl – begrenzt offene Listen anstatt starrer Listen für die Zweitstimme bei Landtags- und Bezirkswahlen, Kumulieren und Panaschieren bei den Gemeinderats- und Kreistagswahlen – erhebliche Zweifel, ob die geforderten Paritätsregelungen für das Wahlvorschlagsrecht im

bestehenden Wahlsystem überhaupt geeignet wären, die von den Antragstellern geforderte Parität in den zu wählenden Vertretungskörperschaften zu garantieren. Mit dieser sich aufdrängenden Problematik beschäftigen sich die Popularklage an keiner Stelle.

#### IV.

- 51** Die Popularklage ist unzulässig, soweit sie das Wahlvorschlagsrecht für Direktmandate (Stimmkreisbewerber) bei Landtags- und Bezirkswahlen und für die Wahl der ersten Bürgermeister und Landräte betrifft. Auch im Übrigen ist ihre Zulässigkeit nicht zweifelsfrei; insoweit bestehende Bedenken können jedoch dahingestellt bleiben, da sie jedenfalls unbegründet ist.
- 52** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählen die angegriffenen landesgesetzlichen Bestimmungen. Hingegen besteht nach bayerischem Verfassungsrecht grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers. Insoweit kommt dem Verfassungsgerichtshof nur eine eingeschränkte Prüfungskompetenz zu (ständige Rechtsprechung; vgl. näher VerfGH vom 5.11.2003 VerfGHE 56, 141/142; vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/66 f. = BayVBI 2009, 528; vom 10.6.2013 BayVBI 2013, 656/657 m. w. N.; vom 25.9.2015 BayVBI 2016, 81 Rn. 115 m. w. N.).
- 53** 2. Das Begehren der Antragstellerinnen und Antragsteller bedarf zunächst der Auslegung, um festzustellen, was Gegenstand ihrer Popularklage ist.

- 54** Nach Aufbau und Antragstellung bringt die Popularklage ein doppeltes Ziel zum Ausdruck. Zum einen wird die Grundrechtswidrigkeit einzelner Bestimmungen aus dem Landes- und Kommunalwahlrecht gerügt sowie die Feststellung von deren Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit beantragt, zum anderen – „darüber hinaus“ – wird ein pflichtwidriges gesetzgeberisches Unterlassen beanstandet, verbunden mit einem Antrag auf Verpflichtung des Normgebers zur Gesetzesänderung. Dieser soll zum Erlass gesetzlicher Paritätsregelungen verpflichtet werden, die darauf gerichtet sind, alle Parteien und Wählergruppen bindend – als zwingend zu beachtende Voraussetzung für die Wahlzulassung – zu verpflichten, aus ihren Reihen in gleicher Anzahl Frauen und Männer als Kandidatinnen und Kandidaten auf ihren Wahlvorschlägen zu benennen und sie gleichermaßen auf aussichtsreiche (Listen-)Plätze zu setzen. Die behauptete Verfassungswidrigkeit der bestehenden gesetzlichen Vorschriften wird dabei letztlich nicht mit deren positivem Regelungsgehalt begründet, sondern allein mit einem angeblichen gesetzgeberischen Defizit, nämlich der bislang fehlenden paritätischen Ausgestaltung dieser Bestimmungen. Das im Ergebnis angestrebte Ziel der Popularklage, eine strikte Geschlechterquote für Wahlvorschläge einzuführen, können die Antragstellerinnen und Antragsteller mit einer bloßen Nichtigerklärung der angegriffenen Vorschriften – der regelmäßigen Rechtsfolge einer festgestellten Verfassungswidrigkeit – nicht erreichen, sondern nur durch ein Tätigwerden des Gesetzgebers im geforderten Sinn. Der Schwerpunkt der Popularklage liegt damit in der Rüge eines Unterlassens des Gesetzgebers.
- 55** Da die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der bestehenden Normen aber jedenfalls als Zwischenziel begehrt wird, geht der Verfassungsgerichtshof dennoch entsprechend dem ausdrücklichen Begehren und der Fassung der Anträge von einer doppelten Zielsetzung aus.
- 56** 3. Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Prüfungsmaßstab des Verfassungsge-

richtshofs ist allein die Bayerische Verfassung. Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt oder wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Verfassungsgerichtshof muss anhand von substantiiert bezeichneten Tatsachen und Vorgängen beurteilen können, ob der Schutzbereich der Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.5.2012 VerfGHE 65, 73/81; vom 21.3.2016 BayVBI 2016, 743 Rn. 25). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, aufgrund von Ausführungen, die sich in vagen Andeutungen und nicht nachvollziehbaren Behauptungen erschöpfen, von Amts wegen Ermittlungen aufzunehmen und Nachforschungen anzustellen, ob möglicherweise eine Verfassungsverletzung in Betracht kommt (VerfGH vom 26.6.2012 BayVBI 2012, 721/722). Richtet sich die Popularklage gegen mehrere Gesetze oder mehrere Vorschriften eines Gesetzes, so muss dem Darlegungserfordernis bei jeder einzelnen Vorschrift Genüge getan werden. Soweit ein Unterlassen des Gesetzgebers Gegenstand der Popularklage ist, muss in substantiiertes Weise geltend gemacht werden, der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.5.2009 BayVBI 2009, 528; vom 14.2.2011 BayVBI 2012, 172, je m. w. N.).

- 57** 4. Diesen Darlegungsanforderungen sind die Antragstellerinnen und Antragsteller nicht nachgekommen, soweit die gesetzlichen Regelungen zu Wahlvorschlägen für Direktmandate bei Landtags- und Bezirkswahlen (Art. 28 Abs. 4 LWG und Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG i. V. m. Art. 28 Abs. 4 LWG) und zur Kandidatenaufstellung bei Bürgermeister- und Landratswahlen (Art. 45 GLKrWG) betroffen sind.

- 58** a) Bezüglich der Aufstellung der Stimmkreisbewerber für Direktmandate bei den Wahlen zum Landtag bleiben die Rüge der fehlenden paritätischen Ausgestaltung des Art. 28 Abs. 4 LWG und die Forderung nach einer entsprechenden Gesetzesänderung substanzlos. Denn es mangelt an einer Auseinandersetzung mit der angegriffenen Vorschrift selbst, deren Einbettung in das bayerische Wahlsystem und den Konsequenzen daraus für das Wahlvorschlagsrecht. Da nicht dargelegt wird, dass und inwiefern die betroffene Norm oder Regelungsmaterie überhaupt Raum für paritätische Vorgaben – eine strikte Quotierung – bieten würde, ist eine Grundrechtsverletzung durch Fehlen solcher Vorgaben schon im Ansatz nicht nachvollziehbar.
- 59** aa) Gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV erfolgt die Wahl der regelmäßig 180 Abgeordneten (Art. 13 Abs. 1 BV) im System der verbesserten Verhältniswahl, das auf der Grundlage des Regelungsauftrags in Art. 14 Abs. 5 BV einfachrechtlich im Landeswahlgesetz näher ausgestaltet wird. Während das Wesen einer reinen Verhältniswahl darin besteht, dass die Stimmen jeder Partei oder Wählergruppe zusammengerechnet und die zu vergebenden Sitze nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der erzielten Gesamtstimmen zwischen ihnen aufgeteilt werden, ist das verbesserte Verhältniswahlrecht unter anderem durch die Mehrheitswahl eigener Bewerber in einer Höchstzahl an Stimmkreisen mit der Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten gekennzeichnet (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1, 3 bis 6 BV; vgl. VerfGH vom 4.10.2012 BayVBl 2013, 140/144); das von der Verfassung vorgegebene Wahlsystem enthält insofern Elemente der Persönlichkeitswahl. Dadurch soll insbesondere eine Vertretung der Stimmkreisinteressen über Parteigrenzen hinweg sichergestellt, eine personalisierte Wahlentscheidung ermöglicht und die Nähe zwischen Wähler und Gewähltem gefördert werden (vgl. Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 62; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16). In den derzeit insgesamt 91 Stimmkreisen wird mit der Erststimme der Wähler je ein Stimmkreisabgeordneter im Wege der relativen Mehrheitswahl direkt in den Landtag gewählt (Art. 21 Abs. 3, Art. 36, 43 LWG; § 36 Abs. 2 LWO mit Anlage 13), lediglich die Bestimmung der (übrigen, regulär 89)

Wahlkreisabgeordneten erfolgt über die Zweitstimme der Wähler aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge (Art. 21 Abs. 4 LWG, Art. 36, 44, 45 LWG; § 36 LWO mit Anlage 14). Dem entsprechend stellen die Parteien und Wählergruppen für jeden Stimmkreis, in dem sie sich um ein Direktmandat bewerben wollen (vgl. Art. 27 Abs. 1 Nr. 3 LWG), genau einen Stimmkreisbewerber auf, und zwar in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen des jeweiligen örtlichen Stimmkreises (Art. 28 Abs. 1 LWG), nicht etwa in überörtlichen Versammlungen für mehrere Stimmkreise gemeinsam. Dieser Stimmkreisbewerber wird, sofern die Satzung der Partei oder Wählergruppe keine Regelungen über den Wahlmodus vorsieht, mit absoluter Mehrheit der Abstimmenden oder über eine Stichwahl bestimmt (Art. 28 Abs. 4 Sätze 3 bis 5 LWG; vgl. zum Ganzen oben I. 2. a).

- 60** bb) Die Antragstellerinnen und Antragsteller postulieren nun zwar, dass die nach ihrer Auffassung gebotene Gesetzesänderung nicht nur Kandidatenlisten, sondern ebenso „paritätische Direktmandate“ betreffe, und monieren auch insoweit – allgemein – eine fehlende paritätische Ausgestaltung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen. Sie zeigen aber weder konkret auf, inwiefern der allein als verfassungswidrig angegriffene Art. 28 Abs. 4 LWG, in dem das Verfahren zur Aufstellung eines Einzelkandidaten für den jeweiligen Stimmkreis durch die örtliche Mitglieder- oder Vertreterversammlung näher geregelt ist, überhaupt paritätisch ausgestaltet werden könnte, noch dass bei Direktkandidaturen im Rahmen des bestehenden Wahlsystems Raum für etwaige Quotierungsvorgaben bestünde. Bei Aufstellung lediglich einer Bewerberin oder eines Bewerbers für den Stimmkreis können offensichtlich nicht „in gleicher Anzahl Frauen und Männer“ benannt werden; Quotierung setzt immer eine Personenvielzahl voraus, auf deren Zusammensetzung sich die Quotierungsregelung bezieht (Ebsen, JZ 1989, 553/554; Oebbecke, JZ 1988, 176/177). Der pauschale Vorschlag, insoweit in Anlehnung an die französische Binomregelung die Parteien und Wählergruppen zu verpflichten, jeweils Kandidatenpaare, bestehend aus Mann und Frau, aufzustellen, die nur gemeinsam gewählt werden können, lässt sich ersichtlich nicht mit dem bestehenden, in seinen wesentlichen Grundzügen durch die Verfassung selbst in Art. 14 Abs. 1 BV

vorgegebenen System von Einzelkandidaturen in den Stimmkreisen, die nach Möglichkeit den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden entsprechen sollen, für etwa die Hälfte der Abgeordnetenmandate im Landtag in Einklang bringen. So tragen auch die Antragstellerinnen und Antragsteller vor, dass der französischen Binomregelung zunächst eine Reform mit Vergrößerung der Wahlkreise vorgegangen sei.

- 61** b) Entsprechend zu beurteilen ist die Beanstandung der gesetzlichen Vorschriften zu Direktmandaten bei der Wahl der Bezirksräte in Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG, der mit bestimmten, hier nicht entscheidungserheblichen Maßgaben auf die Bestimmungen über die Wahlvorschläge im Landeswahlgesetz, insbesondere auf Art. 28 LWG, verweist.
- 62** Die Grundsätze für die Wahl zum Landtag gelten auch für Wahlen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden, unter anderem für die Wahl der Bezirkstagsmitglieder (Art. 12 Abs. 1 BV). Dazu gehört das Wahlsystem (verbessertes Verhältniswahlrecht), welches der Gesetzgeber für die Bezirkswahlen in enger Anlehnung an die Landtagswahlen ausgestaltet hat. Wie schon dargestellt (oben I. 2. b), wird bei den Bezirkswahlen entsprechend den Regelungen im Landeswahlgesetz in den einzelnen Stimmkreisen des jeweiligen Wahlkreises (Regierungsbezirks) mit der Erststimme der Wähler mit relativer Mehrheit je ein Bezirksrat direkt in den Bezirkstag gewählt (Bezirksrat im Stimmkreis, Art. 3 Abs. 2 Satz 1, Art. 4 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 BezWG) und demgemäß auch nur je ein Stimmkreisbewerber auf örtlicher Ebene von den Parteien und Wählergruppen aufgestellt; lediglich die übrigen Bezirkstagsmitglieder werden im Wahlkreis mit der Zweitstimme aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge gewählt (Bezirksrat im Wahlkreis, Art. 3 Abs. 2 Satz 2, Art. 4 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 BezWG). Auch hier wird also für die Direktmandate nur je ein Kandidat oder eine Kandidatin von den örtlichen Aufstellungsversammlungen der Parteien und Wählergruppen durch interne Wahl bestimmt. Die für die Zulässigkeit der Popularklage erforderliche nachvollziehbare Darlegung, inwiefern bei einer solchen Aufstellung von Einzelkandidaten über-

haupt ohne Bruch mit dem in der Verfassung vorgegebenen Wahlsystem Raum für paritätische Vorgaben bestehen sollte, enthält die Popularklage nicht.

- 63** c) Aufgrund vergleichbarer Erwägungen fehlt es für die sonstigen Kommunalwahlen an der notwendigen hinreichenden Substanziierung, soweit dort mit Art. 45 GLKrWG die Bürgermeister- und Landratswahlen betroffen sind.
- 64** Bei der Wahl des ersten Bürgermeisters in den Gemeinden und Städten sowie bei der Wahl des Landrats handelt es sich um klassische Wahlen von Einzelpersonen. Das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz regelt in seinem Dritten Teil die Wahl des ersten Bürgermeisters und des Landrats und geht in den dortigen Vorschriften (Art. 39 bis 46 GLKrWG) davon aus, dass es sich hierbei um Ämter handelt, die durch einzelne Personen und nicht durch Personenmehrheiten ausgeübt werden. Dies entspricht auch dem verfassungsrechtlichen Vorverständnis zu Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV, nach dem den Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts insbesondere das Recht zusteht, ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen. Erste Bürgermeister und Landräte werden im Wege der Mehrheitswahl (mit absoluter Mehrheit oder durch Stichwahl) gewählt (Art. 46 Abs. 1 GLKrWG), jede stimmberechtigte Person hat nur eine Stimme (Art. 40 Abs. 3 GLKrWG, §§ 77, 84 GLKrWO); dem entsprechend wird in den Aufstellungsversammlungen im jeweiligen Wahlkreis (Gemeinde oder Landkreis) von den Wahlvorschlagsträgern, also den Parteien und Wählergruppen, je nur eine sich bewerbende Person gewählt und als Kandidatin oder Kandidat vorgeschlagen (Art. 45 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 25 Abs. 2 Satz 1 GLKrWG, § 41 GLKrWO; vgl. zum Ganzen oben I. 2. c). Um hier zulässig die fehlende paritätische Ausgestaltung des Art. 45 GLKrWG oder des Wahlvorschlagsrechts im Übrigen rügen zu können, hätte es wiederum zwingend einer Auseinandersetzung damit bedurft, inwiefern eine Benennung von Frauen und Männern in gleicher Anzahl bei der Wahl nur je eines Bürgermeisters oder Landrats und darauf bezogenen Wahlvorschlägen überhaupt möglich wäre.



- 65** 5. Die Zulässigkeit der Popularklage unterliegt auch im Übrigen, also soweit die gesetzlichen Bestimmungen zu Wahlvorschlägen für Listenkandidaturen bei der Wahl des Landtags und der Bezirkstage sowie für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte betroffen sind, Zweifeln im Hinblick auf die Substanziierungsanforderungen gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG.
- 66** Vor dem Verfassungsgerichtshof als Landesverfassungsgericht kann nur die Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung geltend gemacht werden, die Rüge einer Verletzung von Grundrechten des Grundgesetzes genügt nicht. Die vorliegend als verletzt gerügten Normen der Bayerischen Verfassung verbürgen nur teilweise Grundrechte, so Art. 7 Abs. 2 BV (Teilhabe an der Staatsgewalt), Art. 14 Abs. 1 und 2 BV, gegebenenfalls i. V. m. Art. 12 Abs. 1 BV (aktives und passives Wahlrecht, Wahlrechtsgrundsätze) und Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV (Gleichberechtigung von Frauen und Männern). Hingegen gewährt insbesondere Art. 2 BV mit der Grundentscheidung der Verfassung für das Prinzip der repräsentativen Demokratie kein popularklagefähiges Grundrecht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.3.1996 VerfGHE 49, 23/30), ebenso wenig Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip), Art. 4 BV (Demokratieprinzip, Regelung der Ausübung der Staatsgewalt) oder Art. 5 BV (Gewaltenteilungsgrundsatz). Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV (Förder- und Hinwirkungspflicht zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern) enthält zwar über einen unverbindlichen Programmsatz hinaus ein verbindliches Staatsziel, nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs jedoch kein Grundrecht, auf das sich der oder die Einzelne unmittelbar berufen könnte (VerfGH vom 4.8.1999 VerfGHE 52, 79/87).
- 67** Soweit hiernach Grundrechte der Bayerischen Verfassung betroffen sind, bestehen Zweifel, ob der nicht mit einer rechtlichen Ungleichbehandlung argumentierende, sondern maßgeblich auf eine behauptete faktische Unterrepräsentanz von Frauen in Landtag, Bezirkstagen sowie „Kommunalparlamenten“ und angebliche Ursachen dafür im Wahlvorschlagsrecht abstellende Vortrag der Antragstellerinnen und Antragsteller ausreichend substantiiert Tatsachen und Vorgänge be-

zeichnet, um beurteilen zu können, ob der Schutzbereich dieser Grundrechte durch die angegriffenen Normen berührt sein kann. Dies gilt umso mehr, als eine Auseinandersetzung mit den prägenden Merkmalen des bayerischen Wahlsystems, die den postulierten direkten Zusammenhang zwischen der personellen Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten und dem daraus resultierenden Wahlergebnis infrage stellen, fehlt. Es wird weder das hier bestehende System offener bzw. beweglicher anstatt starrer Listen angesprochen, in dem nicht der Listenplatz im Wahlvorschlag, sondern die Zahl der errungenen Wählerstimmen über den Einzug der konkreten Kandidaten der Partei oder Wählergruppe in die jeweilige Vertretungskörperschaft entscheidet; noch wird auf die Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens bei den Gemeinderats- und Kreistagswahlen eingegangen, die den unmittelbaren Einfluss des Wählerwillens noch verstärken.

- 68** Soweit über die Verfassungswidrigkeit der bestehenden Regelungen hinaus ein relevantes Unterlassen des Gesetzgebers geltend gemacht und seine Verpflichtung zur Einführung strikter und bindender paritätischer Vorgaben im Wahlvorschlagsrecht begehrt wird, ist fraglich, ob die Popularklage den dargestellten erhöhten Darlegungsanforderungen hierfür – grundsätzlich besteht kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers – gerecht wird.
- 69** Ob die Popularklage nach alledem im Übrigen ausreichend substantiiert ist, kann jedoch dahingestellt bleiben, da sie insoweit jedenfalls unbegründet ist.
- 70** 6. Soweit die Popularklage in zulässiger Weise erhoben ist – oder dies unterstellt wird –, erstreckt der Verfassungsgerichtshof die Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.10.2012 VerfGHE 65, 189/201; vom 24.1.2017 – Vf. 13-VII-15 – juris Rn. 15).

V.

- 71 Im Umfang ihrer unterstellten Zulässigkeit ist die Popularklage unbegründet.
- 72 Die angegriffenen 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 über die Aufstellung der sich bewerbenden Personen für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte (Art. 29 GLKrWG) verletzen weder Grundrechte der Bayerischen Verfassung noch sonstiges Verfassungsrecht (1. und 2.). Es besteht auch keine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, insoweit paritätische Regelungen vorzusehen (3.).
- 73 1. Verfassungsmäßige Rechte weiblicher Bewerber um Listenplätze auf Wahlvorschlägen für die Wahl von Landtagsabgeordneten oder Bezirksräten sowie um Aufnahme in Wahlvorschläge für Gemeinderats- und Kreistagswahlen werden durch die beanstandeten Regelungen nicht beeinträchtigt.
- 74 a) Die passive Wahlgleichheit von Kandidatinnen ist nicht verletzt.
- 75 aa) Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV werden die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt, gemäß Art. 14 Abs. 2 BV ist wählbar jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat. Das damit als Grundrecht garantierte passive Wahlrecht erstreckt sich darauf, vom Staat als wählbar behandelt und bei einer Kandidatur nicht einseitig benachteiligt zu werden. Gewährleistet ist das Recht, sich um ein Mandat zu bewerben, es anzunehmen und es auszuüben (vgl. VerfGH vom 6.5.2000 VerfGHE 58, 113/124). Die Verbürgung des passiven Wahlrechts und die Wahlrechtsgrundsätze gelten auch für die Kommunalwahlen, also für die Wahlen der Gemeinderatsmitglieder, Kreis- und Bezirksräte (Art. 12 Abs. 1 BV).

- 76** Der Grundrechtsschutz ist nicht auf den Wahlvorgang selbst beschränkt, sondern erfasst auch die Wahlvorbereitung. Die Aufstellung von Bewerbern in Wahlvorschlägen durch Parteien und Wählergruppen ist ein wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung und zugleich Bestandteil des Wahlverfahrens. Hierdurch wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt. Die Kandidatenaufstellung bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien und Wählergruppen weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht (vgl. VerfGH vom 8.12.2009 VerfGHE 62, 229/232; BVerfG vom 20.10.1993 BVerfGE 89, 243/251; vgl. auch bereits VerfGH vom 28.1.1993 VerfGHE 46, 21/31 f.; vom 12.3.1996 VerfGHE 49, 23/26).
- 77** Der Grundsatz der Wahlgleichheit gewährleistet bezogen auf das passive Wahlrecht die Chancengleichheit der Wahlbewerber. Er stellt einen besonderen Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 118 Abs. 1 BV dar, der gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend unterschiedlich zu behandeln, und unterscheidet sich von diesem durch seinen formalen Charakter. Denn die Wahlgleichheit trägt der vom Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichberechtigung der Staatsbürger Rechnung; die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts stellt eine der wesentlichen Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dar. Aus der Formalisierung der Wahlgleichheit folgt, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt; solche Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung besonderer, zwingender bzw. sachlich legitimierter Gründe (vgl. VerfGH vom 18.7.2006 VerfGHE 59, 125/129; VerfGHE 65, 189/206; BVerfG vom 3.7.2008 BVerfGE 121, 266/295; vom 26.2.2014 BVerfGE 135, 259 Rn. 53).
- 78** bb) Die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen gewährleisten die formale Chancengleichheit von weiblichen und männlichen Bewerbern um eine Kandidatur.

- 79** (1) Der Gesetzgeber hat in den gerügten und den damit zusammenhängenden Bestimmungen wegen der Bedeutung der Wahlvorschläge für eine demokratische Wahl und zur Sicherung eines freien und gleichen Wahlvorschlagsrechts verfahrensrechtliche Mindestanforderungen normiert.
- 80** So hat die Aufstellung der unmittelbar zu wählenden Wahlkreisbewerber und der Wahlkreisliste insgesamt für die Landtagswahl in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der Parteien und Wählergruppen auf Wahlkreisebene zu erfolgen (Art. 29 Abs. 1 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 LWG), für die Einladung gelten (vorbehaltlich satzungsmäßiger Regelungen) Mindeststandards (Art. 29 Abs. 5 i. V. m. Art. 28 Abs. 4 Sätze 1 und 2 LWG). Es sind geheime Abstimmung sowie die Vorschlagsberechtigung jedes stimmberechtigten Teilnehmers der Aufstellungsversammlung vorgeschrieben (Art. 29 Abs. 5 i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LWG); ferner ist den sich bewerbenden Personen Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen (Art. 29 Abs. 5 i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 LWG). Auch legt Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LWG für die Wahl der unmittelbar zu wählenden Wahlkreisbewerber den Wahlmodus – Grundsätze der Mehrheitswahl – fest; gewählt sind danach die Wahlkreisbewerber in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmen. Im Übrigen – für „das Nähere“ – wird auf die Satzungen der Parteien und Wählergruppen verwiesen (Art. 29 Abs. 5 i. V. m. Art. 28 Abs. 4 Satz 1 LWG). Die Reihenfolge sämtlicher sich bewerbender Personen auf der Wahlkreisliste (inklusive Stimmkreisbewerber) richtet sich – vorbehaltlich einer anderweitigen Bestimmung durch die Versammlung – nach dem Alphabet (Art. 29 Abs. 3 LWG).
- 81** Für die Wahl der Bezirksräte erklärt Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG unter anderem die Bestimmungen der Art. 28 und 29 LWG für entsprechend anwendbar.
- 82** Bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder und der Kreisräte findet die Aufstellung der jeweiligen Bewerber durch eine Partei oder Wählergruppe in Aufstellungsver-sammlungen der Mitglieder oder Delegierten für den jeweiligen gesamten Wahlkreis – Gemeinde oder Landkreis – statt (Art. 29 Abs. 1 GLKrWG). Auch hier hat

die Kandidatenwahl durch die Teilnehmer in geheimer Abstimmung zu erfolgen, ist jede teilnahmeberechtigte und anwesende Person vorschlagsberechtigt und den sich bewerbenden Personen Gelegenheit zu geben, sich der Versammlung vorzustellen (Art. 29 Abs. 3 GLKrWG).

- 83** (2) Diese gesetzlichen Bestimmungen sind 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 sowie an die in den Aufstellungsversammlungen wahlberechtigten Teilnehmer. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür, in der Versammlung als Listenkandidat oder Listenkandidatin vorgeschlagen zu werden, sich und sein oder ihr Programm vorstellen zu können und dann in geheimer Abstimmung die für eine Kandidatur und gegebenenfalls für einen bestimmten Listenplatz erforderliche Stimmenmehrheit zu gewinnen, sind für alle teilnahmeberechtigten Personen gleich; die formale Chancengleichheit wird für alle unabhängig von Kriterien wie dem Geschlecht oder beispielsweise Alter, Bildung, Beruf, Einkommen, Stellung in der Partei oder sonstigen, der staatsbürgerlichen Gleichheit widersprechenden Differenzierungen gewährleistet.
- 84** Damit ist der passiven Wahlgleichheit bei der angezeigten rechtlich-formalen Betrachtungsweise Genüge getan, auch in Bezug auf das Verhältnis von Frauen gegenüber Männern; die gesetzlichen Regelungen enthalten 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, während die Aufnahme von Frauenquoten bzw. eine Paritätsverpflichtung dem Grundsatz widersprechen würde, dass die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts für alle Staatsbürger möglichst in formal gleicher Weise eröffnet sein muss, und ihrerseits als grundsätzlich unzulässige Differenzierung einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfte.

- 85** Mit der gegenläufigen Argumentation in der Popularklage, die für den behaupteten Verstoß gegen Art. 14 Abs. 2 BV auf eine angeblich fehlende reale Chancengleichheit von Frauen als Kandidatinnen abstellt und sich darauf stützt, dass hier nichts anderes gelte als im Hinblick auf Art. 118 Abs. 2 BV (vgl. dazu sogleich), werden zu Unrecht die unterschiedlichen Schutzzwecke und konkreten Inhalte dieser Verfassungsnormen negiert. Bei verfassungsrechtlich zutreffendem Verständnis streitet die in Art. 14 Abs. 2 BV verbürgte passive Wahlgleichheit gegen, nicht für das Anliegen der Antragstellerinnen und Antragsteller.
- 86** b) Das Grundrecht der Kandidatinnen auf Gleichberechtigung gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV wird nicht verletzt. Zur Frage, inwieweit sich aus dem Förderauftrag gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV ein Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers ergeben kann, wird auf die nachfolgenden Ausführungen unter 3. verwiesen.
- 87** aa) Nach Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Die Vorschrift enthält ein Differenzierungsverbot; die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Geschlecht darf weder Anknüpfungspunkt noch Differenzierungskriterium für eine bestimmte Regelung sein (Schmidt am Busch in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 79; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 133). Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV stellt eine Spezialregelung zum allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV dar, mit der ein gegenüber der Wahlgleichheit eigenständiger Schutzzweck verfolgt wird und die daher als Prüfungsmaßstab neben Art. 14 Abs. 2 BV heranzuziehen ist. Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist im Sinn eines Grundrechts und einer objektiven Wertentscheidung gewährleistet, Adressat des Differenzierungsverbots sind alle Träger bayerischer öffentlicher Gewalt, insbesondere der Gesetzgeber (vgl. Schmidt am Busch, a. a. O., Rn. 16; Lindner, a. a. O., Rn. 22).
- 88** bb) Klassischer Anwendungsbereich des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV ist das Verbot unmittelbarer Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts; der Schutzbereich des

Grundrechts ist dann betroffen, wenn es für die Ungleichbehandlung auf das Geschlecht des Betroffenen ankommt, wenn also das Ob oder das Wie einer Maßnahme davon abhängt, ob ein Betroffener ein Mann oder eine Frau ist (VerfGH vom 4.8.1999 VerfGHE 52, 79/87; BVerfG vom 28.1.1992 BVerfGE 85, 191/206).

- 89** Eine solche unmittelbare Diskriminierung von weiblichen gegenüber männlichen Kandidaten durch die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen besteht nicht und wird von der Popularklage auch nicht behauptet. In den betroffenen Vorschriften, die die formale Chancengleichheit aller sich in der Partei oder Wählergruppe um einen Listenplatz Bewerbender gewährleisten sollen, werden keine Rechtsfolgen daran geknüpft, ob ein potenzieller Kandidat ein Mann oder eine Frau ist.
- 90** cc) Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass das Diskriminierungsverbot auch dann infrage stehen kann, wenn eine gesetzliche Regelung zwar hinsichtlich ihres Adressatenkreises geschlechtsneutral formuliert ist, aber im Ergebnis überwiegend Angehörige eines Geschlechts nachteilig betrifft (sog. mittelbare Diskriminierung). Derartige Regelungen sind nicht schlechthin unzulässig, sondern können durch objektive Faktoren gerechtfertigt sein, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben, beispielsweise wenn das gewählte normgeberische Mittel einem legitimen Zweck der Sozialpolitik dienen soll und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich ist (vgl. VerfGH vom 9.9.2002 VerfGHE 55, 123/130 – Einschränkung der Kombination von Altersteilzeit im Blockmodell und Antragsruhestand hinsichtlich in Teilzeit arbeitender Beamter und Richter; vom 20.9.2005 VerfGHE 58, 196/206 – Verlängerung der Arbeitszeit bezüglich teilzeitbeschäftigter Beamter; im Anschluss an EuGH vom 14.12.1995 BB 1996, 593/594 f. – Sozialversicherungsfreiheit bei geringfügigen Beschäftigungen; vom 2.10.1997 BB 1998, 161/162 – Gleichbehandlung bei Anspruch auf Befreiung von Steuerberaterprüfung; vgl. auch BVerfG vom 28.1.1992 BVerfGE 85, 191/206 – Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen; vom 18.6.2008 BVerfGE 121, 241/254 f. – Versorgungsabschlag für ehemals teilzeitbeschäftigte Beamte).



- 91** Eine mittelbare Diskriminierung von Frauen durch den Gesetzgeber als Adressaten der Grundrechtsbindung in diesem Sinn, die noch dem Schutzbereich des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV unterfallen würde (vgl. auch Schmidt am Busch in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 90; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 136), enthalten die angegriffenen Vorschriften aus dem Wahlvorschlagsrecht ebenfalls nicht. Anders als insbesondere bei der Teilzeitbeschäftigung geht es vorliegend nicht darum, dass der Gesetzgeber für eine Regelung einen Anknüpfungspunkt gewählt hätte, der in der gesellschaftlichen Wirklichkeit weitgehend Frauen beträfe und diese damit mittelbar benachteiligen würde. Die Antragstellerinnen und Antragsteller machen keine indirekte Benachteiligung durch Gesetz geltend; sie beanstanden vielmehr, dass der Gesetzgeber eine faktische Diskriminierung von Frauen durch Dritte zulasse. Zentraler Inhalt ihres Vorbringens ist, 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 damit keiner unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen (vgl. näher unten 3. c) bb) (3) (b) – 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 Satz 1 BV abzuleitenden rechtlichen Differenzierungsverbots zuzuordnen.
- 92** Selbst unterstellt, eine faktische Diskriminierung, wie in der Popularklage behauptet, würde einen Unterfall mittelbarer Diskriminierung darstellen und daher den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV berühren, wären die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen im Übrigen nicht unzulässig, sondern nach den dargestellten Maßstäben durch objektive Faktoren gerechtfertigt, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben. Denn die betroffenen Vorschriften gewährleisten 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; ihre konkrete Ausgestaltung ist zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich.

- 93** 2. Die angegriffenen gesetzlichen Regelungen verstoßen auch nicht gegen Grundrechte oder sonstige verfassungsmäßige Rechte von Wählerinnen.
- 94** Die Antragstellerinnen und Antragsteller berufen sich insoweit auf ein „menschenwürdebasiertes Grundrecht der Staatsbürgerinnen auf Demokratie“, das die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger voraussetze, damit eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk gegeben sei.
- 95** a) Inhaltlich sind damit aus der Bayerischen Verfassung, die allein Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ist, einerseits der grundrechtliche Schutzbereich der Art. 7 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, hinsichtlich Gemeinde- und Gemeindeverbändewahlen in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 BV, und das Demokratieprinzip angesprochen, andererseits wiederum die Gleichberechtigung der Geschlechter gemäß Art. 118 Abs. 2 BV. Eine Überprüfung anhand von Normen des Grundgesetzes mit parallelen Inhalten, auf die sich die Antragstellerinnen und Antragsteller umfangreich berufen, nimmt der Verfassungsgerichtshof hingegen im Hinblick darauf, dass die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen, nicht vor.
- 96** Verstößt eine Vorschrift des Landesrechts, die Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren ist, gegen Bundesrecht, kann dies regelmäßig nur insoweit entscheidungserheblich werden, als darin zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV liegt. Dies ist dann anzunehmen, wenn ein Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 23.10.2008 VerfGHE 61, 248/254; vom 24.5.2012 BayVBI 2013, 431; vom 19.12.2012 BayVBI 2013, 269; vom 25.9.2015 BayVBI 2016, 81 Rn. 134).

- 97** Im Übrigen können Grundrechte und andere Bestimmungen des Grundgesetzes gemäß Art. 28 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG sowie gemäß Art. 31 und 142 GG mittelbar insofern Bedeutung gewinnen, als die Verfassung des Freistaates Bayern als Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ihrerseits mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar sein muss. Insbesondere ist vorliegend bei Auslegung der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV sowie bei Bestimmung des Inhalts des Demokratieprinzips zu berücksichtigen, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufgrund des Homogenitätsgrundsatzes gemäß Art. 28 Abs. 1 GG – der allerdings nur ein gewisses Maß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen (im materiellen Sinn) erfordert – den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes entsprechen und das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Soweit Art. 118 Abs. 2 BV als Prüfungsmaßstab betroffen ist, darf dessen Auslegung gemäß Art. 31 und 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 Grundgesetz, sofern das engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist (vgl. BVerfG vom 15.10.1997 NJW 1998, 1296/1298 f.; vom 31.3.2016 NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 47 f.; Möstl, BayVBI 2017, 659).
- 98** b) Art. 7 Abs. 2 BV ist nicht als eigenständiger Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 oder Art. 12 Abs. 1 BV liegt nicht vor.
- 99** aa) Art. 7 Abs. 2 BV, wonach der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausübt, gewährleistet ein Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt, das auf dem aus dem Demokratieprinzip gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 BV abgeleiteten Prinzip der Volkssouveränität fußt (vgl. Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 7 Rn. 6). Soweit

dabei in Entscheidungen oder der Literatur mit Blick auf den vergleichbaren Grundrechtsschutz gemäß Art. 38 Abs. 1 GG von einem „gleichberechtigten“ Einfluss auf die Ausübung von Staatsgewalt gesprochen wird (so z. B. Brechmann, a. a. O., Art. 7 Rn. 5 und Fn. 18), ist damit entgegen der Interpretation in der Popularklage nicht eine geschlechtsspezifische Gleichberechtigung gemeint, die dem Schutzbereich des Art. 118 Abs. 2 BV unterfiele, sondern wegen des Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip die staatsbürgerliche Gleichberechtigung – rechtliche Gleichheit – aller Wahlberechtigten. Die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts ist eine der wesentlichen Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, wie sie das Grundgesetz verfasst (vgl. z. B. BVerfG vom 3.7.2008 BVerfGE 121, 266/295; vgl. zur entsprechenden Unterscheidung bezogen auf das passive Wahlrecht und die Chancengleichheit aller sich bewerbenden Personen bereits oben unter 1. a) aa) und bb) (2).

- 100** bb) Soweit demokratische Wahlen politisch-parlamentarischer Art und damit neben den Landtags- auch die Bezirkstags- und sonstigen Kommunalwahlen (VerfGH vom 9.7.2002 VerfGHE 55, 85/89) betroffen sind, tritt Art. 7 Abs. 2 BV allerdings regelmäßig und auch hier hinter die spezielleren wahlrechtlichen Grundrechtsverbürgungen in Art. 14 Abs. 1 und 2 BV sowie Art. 12 Abs. 1 BV zurück, da die Teilhabe an der Staatsgewalt insoweit nur im Rahmen des durch die Verfassung vorgeschriebenen Wahlsystems wahrgenommen werden kann (VerfGH vom 18.12.1975 VerfGHE 28, 222/242; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 7 Rn. 6; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 7 Rn. 7). Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist daher im Hinblick auf diese Rüge in der Popularklage, die Frauen nicht als Bewerberinnen um eine Kandidatur, sondern in ihrer Rechtsstellung als Staatsbürgerinnen und Wählerinnen in den Blick nimmt, wiederum der Grundsatz der Wahlgleichheit gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV bzw. bei Kommunalwahlen Art. 12 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV. Wenn die angegriffenen Regelungen aus dem Wahlvorschlagsrecht weder das passive Wahlrecht (vgl. oben unter 1. a) noch das aktive Wahlrecht von Frauen verletzen, insbesondere die Wahlgleichheit auch insoweit gewahrt ist, fehlt es – da unmittelbar die Teilnahme an Wahlen be-

troffen ist – zugleich an einer Verletzung des in Art. 7 Abs. 2 BV verankerten Grundrechts auf gleichberechtigte staatsbürgerliche Teilhabe an der Staatsgewalt.

- 101** cc) Eine Beeinträchtigung der Wahlgleichheit von Frauen im Hinblick auf ihr aktives Wahlrecht durch die angegriffenen Gesetzesbestimmungen ist weder dargelegt noch ersichtlich. Auch insoweit ist eine rechtlich-formale Betrachtung angezeigt. Wie bereits dargestellt (unter 1. a) bb), enthalten die betroffenen Vorschriften verfahrensrechtliche Mindestanforderungen zur Sicherung demokratischer Grundstandards bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen durch die Parteien und Wählergruppen, sind allgemein sowie geschlechtsspezifisch neutral gefasst und wahren die formale Chancengleichheit aller sich bewerbenden Personen. Die Bestimmungen gewährleisten die Wahlgleichheit ebenso in Bezug auf die Wahlberechtigten und deren aktives Wahlrecht. Denn nicht nur das Recht, in der Aufstellungsversammlung einer Partei oder Wählergruppe als Listenkandidat oder Listenkandidatin vorgeschlagen und gewählt zu werden, steht allen sich bewerbenden Personen unabhängig vom Geschlecht in formal gleicher Weise zu, sondern ebenso das entsprechende Recht der jeweiligen Wahlberechtigten in der Aufstellungsversammlung, ihnen geeignet erscheinende Personen für eine Kandidatur vorzuschlagen und diese im Rahmen geheimer, mehrheitlicher Abstimmung zu wählen sowie gegebenenfalls über eine von alphabetischer Nennung abweichende Listenreihenfolge zu bestimmen.
- 102** Die rein auf tatsächliche Verhältnisse – das aus den Wahlen resultierende Geschlechterverhältnis im Landtag und in kommunalen Vertretungskörperschaften – abstellende Argumentation der Popularklage ist für diese Beurteilung unbehelflich.
- 103** c) Die Antragstellerinnen und Antragsteller können für ihre Rüge auch nicht die mit dem Maastricht-Urteil im Jahr 1993 begründete (BVerfG vom 12.10.1993 BVerfGE 89, 155/171 ff.), in weiteren Entscheidungen (z. B. BVerfG vom 30.6.2009 BVerfGE 123, 267/330 ff., 340 ff. – Lissabon-Urteil; vom 7.9.2011 BVerfGE 129, 124/167 ff. – Griechenlandhilfe Eurorettungsschirm; vom 14.1.2014 BVerfGE 134, 366 Rn. 17 ff. und 51 f. – OMT-Beschluss; vom 18.3.2014 BVerfGE 135, 317

Rn. 125 – ESM-Vertrag, Fiskalpakt) bestätigte und konkretisierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union für sich fruchtbar machen, nach der das Wahlrecht des Einzelnen aus Art. 38 Abs. 1 GG auch einen materiellen Gehalt umfasst.

- 104** aa) Nach dieser Rechtsprechung verbürgt Art. 38 GG nicht nur, dass dem Bürger das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts: Gewährleistet werde den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl des Deutschen Bundestags teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen. Art. 38 GG schließe es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestags so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es in Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt werde, verletzt werde (BVerfGE 89, 155/171 f.). Das Wahlrecht begründe einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Es sei der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Dieses Teilhaberecht könne auch dadurch verletzt werden, dass die Organisation der Staatsgewalt so verändert werde, dass der Wille des Volkes sich nicht mehr wirksam im Sinn des Art. 20 Abs. 2 GG bilden könne und die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen könnten. Das Prinzip der repräsentativen Volksherrschaft könne verletzt sein, wenn im grundgesetzlichen Organgefüge die Rechte des Bundestags wesentlich geschmälert würden und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan einträte, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen sei. Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmun-

gen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, sei der elementare Bestandteil des Demokratieprinzips. Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt sei in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert (BVerfGE 123, 267/340 f.). Der materielle Gehalt des Wahlrechts werde durch Art. 38 Abs. 1 GG nur insoweit geschützt, als er in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich leerzulaufen drohe, das heißt, wenn die demokratische Selbstregierung des Volkes dauerhaft derart eingeschränkt werde, dass zentrale politische Entscheidungen nicht mehr selbständig getroffen werden könnten. Dieser materielle Schutzgehalt komme vor allem in Konstellationen zum Tragen, in denen die Kompetenzen des Bundestags auf eine Art und Weise ausgehöhlt würden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich mache. Einen „Anspruch auf Demokratie“ vermittele Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG jenseits von Ultra-vires-Konstellationen nur insoweit, als durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt würden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entziehe (BVerfGE 135, 317 Rn. 125).

- 105** bb) Ob und gegebenenfalls inwieweit diese Rechtsprechung zu einem zusätzlichen materiellen Gewährleistungsgehalt des Art. 38 GG grundsätzlich auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV übertragen werden könnte oder ob ein solcher Gehalt etwa ergänzend Art. 7 Abs. 2 BV zu entnehmen wäre, bedarf vorliegend keiner Entscheidung.
- 106** Denn die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann nicht auf Konstellationen angewendet werden, in denen – wie hier – gesetzliche Vorschriften zur verfassungsrechtlichen Prüfung stehen, die den Wahlvorgang (einschließlich Wahlvorbereitung) selbst regeln und hinsichtlich derer die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze und Garantien des Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BV (bzw. des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) unmittelbar greifen. Die durch die Wahl selbst vermittelte personelle Legitimation der Abgeordneten stand in den einschlägigen bundesverfassungsgerichtlichen Entschei-

dungen anders als hier nicht infrage; dort ging es um die Gefahr einer Aushöhlung der Entscheidungsgewalt dieser demokratisch Legitimierten durch Vorgänge, bei denen auf den Wahlvorgang bezogene Grundrechtsgarantien keinen Schutz bieten konnten, insbesondere um einen „Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist“. Damit bestand Raum für die Annahme eines ergänzenden materiellen Gewährleistungsgehalts des Wahlrechts.

- 107** Um eine solche Fallgestaltung handelt es sich hier nicht; die Antragstellerinnen und Antragsteller halten Vorschriften aus dem Wahlvorbereitungsrecht für verfassungswidrig, für die die speziellen Wahlrechtsgarantien des Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BV einschlägig sind. Bei der hier betroffenen, unmittelbar durch die Wahl vermittelten personell-demokratischen Legitimation der Abgeordneten im Landtag, der Bezirks- und Kreisräte sowie der Gemeinderatsmitglieder ist der grundrechtliche Schutz der staatsbürgerlichen Teilhaberechte direkt den dafür konzipierten wahlrechtlichen Verfassungsnormen zu entnehmen und deren Verwurzelung im Demokratieprinzip im Rahmen dieser Prüfung zu berücksichtigen (vgl. zu Modalitäten demokratischer Legitimation auch Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 2 Rn. 5; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 2 Rn. 5).
- 108** Soweit das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 31. März 2016 (NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 81) zum Ausdruck gebracht hat, dass gegen den in Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG verankerten Anspruch auf Demokratie auch in anderen Konstellationen verstoßen werden könne, betraf dies ebenfalls eine nicht vergleichbare Fallgestaltung. Dort ging es um die Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden und die Frage einer Verletzung des Demokratieprinzips durch eine möglicherweise unzulässige Ausdehnung der Wahlberechtigten über „das Volk“ im Sinn des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hinaus. Damit war eine den eigentlichen Wahlrechtsgarantien und -grundsätzen vorgelagerte Frage betroffen, sodass ebenfalls



grundsätzlich Raum für die Annahme eines ergänzenden Gewährleistungsgehalts bestand.

- 109** cc) Unabhängig davon führt eine im Vergleich zu ihrem Anteil an der Wahlbevölkerung bestehende gewisse Unterrepräsentation von Frauen im Landtag und in kommunalen Vertretungskörperschaften zu keiner Verletzung des Demokratieprinzips der Bayerischen Verfassung oder gar der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes.
- 110** Denn entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen und Antragsteller lässt sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 2 BV oder auch des Grundgesetzes kein Recht einzelner Bevölkerungsgruppen ableiten, entsprechend dem (Wahl-)Bevölkerungsanteil proportional mit Mandatsträgern im Landtag oder in kommunalen Vertretungskörperschaften vertreten zu sein. Das Parlament besteht aus frei gewählten und mit freiem Mandat ausgestatteten Volksvertretern und muss kein möglichst genaues Spiegelbild der (wahlberechtigten) Bevölkerung darstellen.
- 111** Demokratie meint Herrschaftsausübung durch das Volk selbst oder durch von ihm legitimierte Organe. Der Landtag als Volksvertretung und Organ der Gesetzgebung (Art. 4, 5 Abs. 1 BV) bedarf einer Legitimation, die sich – als eine demokratische – auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt (vgl. BVerfG vom 24.5.1995 BVerfGE 93, 37/66; vom 5.12.2002 BVerfGE 107, 59/87; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 2 Rn. 4 und 5). Diese Legitimation ist im Hinblick auf die Abgeordneten dadurch gewährleistet, dass diese unmittelbar durch die Gesamtheit der Staatsbürger, das (wahlberechtigte) Volk, Frauen wie Männer gleichermaßen, in Wahlen bestimmt werden, die den Wahlrechtsgrundsätzen und verfassungsrechtlichen Garantien des Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BV (bzw. der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) unterliegen.
- 112** Gemäß Art. 13 Abs. 2 BV sind die Abgeordneten Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: Vertreter des ganzen Volkes), nur ihrem

Gewissen verantwortlich (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: unterworfen) und an Aufträge (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: an Aufträge und Weisungen) nicht gebunden. Parlamentarische Repräsentation in diesem verfassungsrechtlichen Sinn beschreibt den Sachverhalt, dass das Volk, der Träger aller Staatsgewalt in einer Demokratie, in der von ihm nach bestimmten Grundsätzen gewählten „Vertretung“ über ein Organ verfügt, welches innerhalb eines limitierten Zeitraums, der Wahlperiode, für das Volk und in – durch die nachfolgende Wahl sanktionierter – Verantwortlichkeit ihm gegenüber handelt; der repräsentative Status des Abgeordneten kommt darin zum Ausdruck, dass er frei von Weisungen eines Dritten in eigener Verantwortung, aber in Verantwortlichkeit gegenüber dem repräsentierten Volk Entscheidungen für dieses und mit Wirkung für dieses trifft (vgl. Klein in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 4, § 51 Rn. 2; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 5). Mit Vertretung des Volkes ist in diesem Zusammenhang nicht die Figur des bürgerlichen Rechts gemeint, die ein Weisungsverhältnis zwischen den Vertretenen und den Vertretern verlangt; das Verhältnis zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten ist vielmehr das einer zukunftsgerichteten Verantwortlichkeit für eine Politik im Interesse des Volkes (vgl. Morlok in Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 33 und 150). Das Prinzip der Repräsentation bringt zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das (ganze) Volk vertritt und diesem gegenüber in der Verantwortung steht. Die Abgeordneten sind nicht einem Wahlkreis, einer Partei, einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (vgl. BVerfG vom 25.7.2012 BVerfGE 131, 316/342; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 38 Rn. 41). Die Gewährleistung des freien Mandats ist das Instrument zur Verwirklichung dieser Vorstellung von der Repräsentation des gesamten Volkes. Sie enthält eine unbedingte Absage an alle Formen des imperativen Mandats, sowohl historische Formen des gebundenen Mandats der altständischen Verfassungen als auch moderne Versuche einer parteienstaatlichen, basisdemokratischen oder sonstigen Bindung des Abgeordneten an den Willen irgendwelcher Kollektive. Die Freistellung von jeder Bindung an Aufträge (und Weisungen) soll den Abgeordneten befähigen, kraft eigener, durch die Wahl erworbener

Legitimation am Prozess der parlamentarischen Willensbildung teilzunehmen und auf diese Weise an dem Integrationsprozess der Herausbildung eines überindividuellen Gesamtwillens mitzuwirken (vgl. Klein, a. a. O., § 51 Rn. 3; Möstl, a. a. O., Art. 13 Rn. 6).

- 113** Der Grundsatz des freien Mandats gilt in seinem Kernbestand nach bayerischem Verfassungsrecht auch für Gemeinderatsmitglieder und für Mitglieder sonstiger kommunaler Vertretungskörperschaften. Der Gemeinderat verkörpert auf der kommunalen Ebene in gleicher Weise das System der repräsentativen Demokratie wie der Landtag auf Landesebene (VerfGH vom 23.7.1984 VerfGHE 37, 119).
- 114** Mit diesem verfassungsrechtlichen Verständnis demokratischer Legitimation durch freie und gleiche Wahlen sowie einer Repräsentation durch frei gewählte und mit freiem Mandat ausgestattete Volksvertreter lässt sich die in der Popularklage vertretene Auffassung, dass echte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Staatsgewalt eine paritätische Repräsentanz des Volkes und eine „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung in Parlament und Parlamentsarbeit erfordere, nicht in Einklang bringen; sie steht sogar in einem gewissen Gegensatz dazu (vgl. Ebsen, JZ 1989, 553/557; vgl. auch Heyen, DÖV 1989, 649/653). Soweit die Antragstellerinnen und Antragsteller hierzu mit dem Gedanken der „Responsivität“ argumentieren, beachten sie nicht, dass es in der Diskussion um diesen Begriff wesentlich um die Forderung nach inhaltlicher demokratischer Repräsentation geht, um die inhaltliche Rückbeziehung des Handelns der Repräsentanten auf die Bedürfnisse und Interessen der Repräsentierten, nicht um formale personelle Fragen; die einzelnen Bürger und das Volk als Ganzes sollen sich im Handeln der Repräsentanten, ihren Überlegungen, Entscheidungen und Fragen an das Volk wiederfinden können (vgl. Böckenförde in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 34 Rn. 31 ff.; Pünder, VVDStRL 72 (2013), 191/198 f. und 262). Ob und inwieweit sich aus Publikationen des Europäischen Parlaments (insbesondere: Geschlechterquoten bei Wahlsystemen und ihre Umsetzung in Europa, Studie, 2008) oder der EU-Kommission (Women and men in leadership positions in the European Union, 2013, A review of the situation and

recent progress) zur Situation und zu Fortschritten im Bereich der angestrebten Gleichstellung der Geschlechter (gender equality) über dieses Gleichstellungsziel hinaus, wie in der Popularklage behauptet, Rückschlüsse auf das dortige – rechtspolitische – Demokratieverständnis ziehen lassen, kann offenbleiben. Prüfungsmaßstab hier ist die Bayerische Verfassung und das dieser und dem Grundgesetz zugrunde liegende Verständnis von repräsentativer Demokratie, das sich wie beschrieben darstellt.

- 115** d) Das Grundrecht von Frauen als Wählerinnen auf Gleichberechtigung gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV ist nicht verletzt; zur Frage eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV wird auf die nachfolgenden Ausführungen unter 3. verwiesen.
- 116** aa) Art. 118 Abs. 2 BV ist wegen seines eigenständigen Schutzzwecks wiederum als Prüfungsmaßstab neben wahlrechtlichen Verfassungsnormen heranzuziehen.
- 117** bb) Auch in Bezug auf das aktive Wahlrecht und damit auf Frauen in ihrer Eigenschaft als Wählerinnen ist den angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen aus dem Wahlvorschlagsrecht weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung im Sinn der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu entnehmen. Der Gesetzgeber knüpft in den neutral gefassten verfahrensrechtlichen Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht weder direkt noch indirekt nachteilige Rechtsfolgen an das Geschlecht der Normadressaten – nun mit Blick auf Wahlberechtigte – an. Auf die Darlegungen zur fehlenden Verletzung des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV bezogen auf Frauen als potenzielle Wahlkandidatinnen (oben 1. b) wird Bezug genommen.
- 118** e) Art. 100 BV, der die Menschenwürde für unantastbar erklärt, ist nicht verletzt. Der Schutzbereich dieses Grundrechts wäre nur dann betroffen, wenn die angegriffenen Vorschriften schwerwiegende, an den Kern der menschlichen Persönlichkeit greifende Beeinträchtigungen der davon betroffenen Personen mit sich brächten. Das liegt hier offensichtlich fern.

- 119** f) Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wegen etwaiger Verletzung bundesrechtlicher Vorschriften – hier von Normen des Grundgesetzes – ist nicht gegeben. Ein Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht, der offen zutage träte und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten wäre, ist weder vorgetragen noch ersichtlich.
- 120** Ebenso wenig kommt eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips im Hinblick auf unionsrechtliche Vorschriften in Betracht. Europäisches Recht ist kein Prüfungsmaßstab für eine Popularklage. Ob im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV auch unionsrechtliche Vorschriften zu prüfen sind, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen (vgl. VerfGH vom 19.12.2012 BayVBI 2013, 269/270; vom 25.9.2015 BayVBI 2016, 81 Rn. 166; vgl. auch Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 3 Rn. 11 sowie in BayVBI 2009, 65). Die Frage muss auch hier nicht entschieden werden, da jedenfalls kein offenkundiger und schwerwiegender Widerspruch des Landesrechts zu vorrangigem Unionsrecht von den Antragstellerinnen und Antragstellern aufgezeigt wird oder sonst erkennbar wäre.
- 121** 3. Aus der Bayerischen Verfassung ergibt sich keine Pflicht des Gesetzgebers, die bisher geltenden wahlrechtlichen Bestimmungen um paritätische Vorgaben zu ergänzen, die darauf gerichtet sind, dass Parteien und Wählergruppen aus ihren Reihen in gleicher Anzahl Frauen und Männer als Kandidatinnen und Kandidaten auf ihren Wahlvorschlägen benennen und diese gleichermaßen auf „aussichtsreiche“ Listenplätze setzen müssen.
- 122** a) Nach bayerischem Verfassungsrecht besteht grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers. Ein derartiger Anspruch wäre mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 5 BV unvereinbar und würde den notwendigen Gestaltungsspielraum des Normgebers unzulässig beschränken. Ob und mit welchem Inhalt normative Regelungen zu erlassen sind, hängt von vielschichtigen Erwägungen ab, die sich richterlicher

Nachprüfung im Allgemeinen entziehen. Das Verlangen nach Erlass einer bestimmten Regelung kann nur ausnahmsweise dann im Wege einer Popularklage geltend gemacht werden, wenn ein ausdrücklicher Auftrag der Verfassung gegeben ist, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt, oder wenn ein relevantes Unterlassen des Normgebers gerügt wird, weil dieser im Zusammenhang mit einer bestimmten Rechtsmaterie etwas nicht getan habe, wozu er unter Beachtung des Gleichheitssatzes oder anderer Verfassungsbestimmungen verpflichtet gewesen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 5.11.2003 VerfGHE 56, 141/142; vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/66 f. = BayVBI 2009, 528; vom 10.6.2013 BayVBI 2013, 656/657 m. w. N.; vom 25.9.2015 BayVBI 2016, 81 Rn. 115 m. w. N.; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 14; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Rn. 25).

- 123** b) Als Verfassungsauftrag für die geforderte strikte und bindende paritätische Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts kommt das von den Antragstellerinnen und Antragstellern bemühte „menschenwürdebasierte Grundrecht auf Demokratie“, das der Staat gegenüber Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen habe, nicht in Betracht. Denn aus dem Demokratieprinzip der Bayerischen Verfassung ergibt sich, wie bereits ausgeführt (oben 2. c) cc), kein Recht einzelner Bevölkerungsgruppen, auch nicht von Frauen, entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil proportional mit Mandatsträgern im Landtag oder in kommunalen Vertretungskörpern vertreten zu sein; das Parlament muss kein möglichst genaues Spiegelbild der Bevölkerung darstellen. Die aus einer Wahl resultierende personelle Zusammensetzung des Landtags wie auch der Bezirkstage, Gemeinderäte und Kreistage lässt sich vielmehr aufgrund der rechtlich gleichgestellten Mitwirkungsmöglichkeiten aller aktiv und passiv Wahlberechtigten, von Frauen und Männern gleichermaßen, an der Wahl selbst sowie an der Wahlvorbereitung – Aufstellung von Wahlvorschlägen – auf die gesamte (Wahl-)Bevölkerung zurückführen und ist damit insgesamt demokratisch legitimiert. Die gewählten Abgeordneten repräsentieren im Rahmen ihres freien Mandats das Volk, Staatsbürgerinnen wie Staatsbürger, insgesamt.

- 124** c) Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV enthält zwar einen ausdrücklichen Verfassungsauftrag zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Aus ihm ergibt sich aber in aller Regel und auch vorliegend keine nach Inhalt und Umfang hinreichend umgrenzte Gesetzgebungspflicht, um verfassungsrechtlich den Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers begründen zu können, zumal der Normgeber bei der hier betroffenen Regelungsmaterie verschiedene, teils gegenläufige verfassungsrechtliche Gewährleistungen, insbesondere auch grundrechtlich geschützte Positionen Dritter, zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen hat.
- 125** aa) (1) Da Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV auf die Angleichung der tatsächlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern abzielt, ist das zentrale Argument der Antragstellerinnen und Antragsteller, im Verhältnis zum Anteil an der Wahlbevölkerung seien Frauen im Landtag und in kommunalen Vertretungskörperschaften unterrepräsentiert und dies sei auf eine in der Realität nicht ausreichende Benennung von Frauen in den Wahlvorschlägen der Parteien und Wählergruppen zurückzuführen, grundsätzlich geeignet, eine etwaige Verpflichtung für ein Tätigwerden des Gesetzgebers zu begründen.
- 126** Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV stellt ein verbindliches Staatsziel dar, das den Staat verpflichtet, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung zu fördern. Mithilfe des Förderauftrags sollen nicht nur Rechtsnormen beseitigt werden, die Voroder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen; ein weiteres Ziel besteht darin, für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen, auch soweit Ungleichheiten auf Private zurückgehen. Der Auftrag geht damit über die bloße Abwehr von ungerechtfertigten Differenzierungen hinaus; er bezweckt die Angleichung der tatsächlichen Lebensverhältnisse von Männern und Frauen und damit einen Abbau gesellschaftlicher Benachteiligungen. Als Staatszielbestimmung enthält die Vorschrift einen Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber. Dieser ist gehalten, entsprechende Förderungsregelungen zu erlassen, um ein Höchstmaß an tatsächlicher Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu bewirken. So ist der Gesetzgeber beispielsweise verpflichtet,

Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung familiärer Erziehungsaufgaben nicht zu beruflichen Nachteilen für Frauen führt. Dabei geht es allerdings um – auch reale – Chancengleichheit, nicht um eine schematische Ergebnisgleichheit im Sinn einer paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen (vgl. VerfGH vom 4.8.1999 VerfGHE 52, 79/87 f.; Schmidt am Busch in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 98; Jarass in Jarass/Piero, GG, Art. 3 Rn. 90).

- 127** Dem Gesetzgeber ist bei der Befolgung dieses Verfassungsauftrags ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfüllt, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, obliegt seiner Gestaltungsbefugnis.
- 128** (2) Für die Beurteilung kann dahinstehen, ob mit Blick auf die Auslegung des gleichlautenden Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht – in Abgrenzung zum dort in Art. 3 Abs. 3 GG gesondert enthaltenen Differenzierungsverbot (vgl. insbesondere BVerfG vom 30.1.2002 BVerfGE 104, 373/393 = NJW 2002, 1256/1259 – Ausschluss des Kindesdoppelnamens; vom 20.11.2013 NJW 2014, 843/844 – faktische Benachteiligung von Frauen durch Beschränkung des Wiederbestellungsanspruchs gemäß § 48 b BNotO) – daran festzuhalten ist, dass Satz 2 des Art. 118 Abs. 2 BV zwar ein verbindliches Staatsziel beinhaltet, aus ihm aber kein subjektives Recht hergeleitet werden kann (vgl. VerfGHE 52, 79/87; ebenfalls kritisch gegenüber dem Ansatz des BVerfG, schon aus Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG einen Anspruch auf faktische Gleichstellung von Frauen und Männern herzuleiten, z. B. Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 3 Abs. 2 Rn. 309 ff.; vgl. dazu, dass parallele Landesgrundrechte als Mindestgarantien gegenüber dem Grundgesetz gegebenenfalls auch einen geringeren Schutz verbürgen können, ohne dass darin ein Widerspruch zu Bundesgrundrechten läge, BVerfG vom 15.10.1997 NJW 1998, 1296/1298 und Möstl, BayVBI 2017, 659/662). Auch soweit Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV (oder entsprechend Art. 3 Abs. 2



Satz 2 GG) subjektive Rechte entnommen werden bzw. dem Förderauftrag Grundrechtscharakter zuerkannt wird, besteht Einigkeit darüber, dass sich daraus in aller Regel kein Anspruch auf eine bestimmte Fördermaßnahme, sondern allenfalls auf ein überhaupt zielgerichtetes Tätigwerden ableiten lässt; die Entscheidung über konkrete Maßnahmen, ihre aktuelle Erforderlichkeit sowie ihre Geeignetheit im Einzelnen obliegt jedoch ausschließlich dem einfachen Gesetzgeber (vgl. BVerfG vom 18.11.2003 BVerfGE 109, 64/90; Schmidt am Busch in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 95; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 137 mit Fn. 298; Heun in Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 105; Langenfeld in Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 2 Rn. 55; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 91; Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Abs. 2 Rn. 309 ff.; Osterloh/Nußberger in Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 262).

- 129** (3) Maßnahmen zur Erfüllung des Auftrags aus Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV müssen sich zudem ihrerseits im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen halten. Die Grenzen, die die Verfassung durch Kompetenzregeln, Grundrechte und sonstige Bestimmungen zieht, sind zu beachten. Eine etwaige Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Freiheitsrechte Dritter durch eine Fördermaßnahme zugunsten eines Geschlechts oder eine damit verbundene Benachteiligung des anderen Geschlechts macht diese allerdings nicht von vornherein unzulässig. Die Maßnahme ist in diesem Fall anhand des betroffenen Rechts auf ihre Grundrechtskonformität zu prüfen. Die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung kann als kollidierendes Verfassungsrecht grundsätzlich sowohl eine damit gegebenenfalls verbundene rechtliche Schlechterstellung des anderen Geschlechts rechtfertigen als auch als verfassungsrechtlich legitimer Zweck im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in Rechte Dritter dienen (vgl. Schmidt am Busch, a. a. O., Art. 118 Rn. 99 und 102; Lindner, a. a. O., Art. 118 Rn. 139; Langenfeld, a. a. O., Art. 3 Abs. 2 Rn. 63; Jarass, a. a. O., Art. 3 Rn. 97 m. w. N.; Osterloh/Nußberger, a. a. O., Art. 3 Rn. 264 ff.). Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit steht differenzierenden Regelungen nicht schlechthin entgegen. Der Gesetzgeber verfügt auch im Bereich des Wahlrechts über die Gestaltungsbefug-

nis, verfassungsrechtlich legitime Ziele und etwaige gegenläufige Grundsätze oder Verbürgungen zum Ausgleich zu bringen. Das Ergebnis seiner Erwägungen kann nur auf Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen überprüft werden, nicht aber darauf, ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfGE 131, 316/338).

- 130** bb) Unter Beachtung dieser Grundsätze lässt sich eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass der geforderten, an die Parteien und Wählergruppen gerichteten, strikten und bindenden gesetzlichen Quotenvorgaben zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen bei der Bewerbung um Plätze auf Wahlvorschlagslisten für Landtags-, Bezirkstags-, Kreistags- und Gemeinderatswahlen nicht begründen.
- 131** Die Argumentation der Popularklage berücksichtigt insbesondere nicht hinreichend, dass durch die verlangte Ergänzung des Wahlvorschlagsrechts um paritätische Vorgaben nicht der Staat, die Kommunen oder sonstige Grundrechtsverpflichtete gebunden, sondern mit den Parteien und Wählergruppen Dritte auf die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen verpflichtet werden sollen, die keiner unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen und denen gegenüber die Grundrechte ihre Wirkung lediglich mittelbar über deren Schutzpflichtgehalt entfalten (vgl. näher Krausnick in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 1 bis 3 Rn. 28, 50 f.; Lindner, a. a. O., vor Art. 98 Rn. 47, 94 ff.). Denn die geforderten paritätischen Bestimmungen würden nicht nur mit wahlrechtlichen Grundsätzen und dem Verbot geschlechtsspezifischer Differenzierung gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV in Konflikt stehen, sondern darüber hinaus einen erheblichen Eingriff in verfassungsmäßig geschützte (Grund-)Rechte eben dieser Parteien und Wählergruppen mit sich bringen. Ein etwaiger Erlass solcher Regelungen würde jedenfalls eine umfassende Abwägung der betroffenen verfassungsrechtlichen Belange durch den Gesetzgeber erfordern, in deren Rahmen er keinesfalls dazu verpflichtet wäre, im Hinblick auf den allgemeinen Förderauftrag des Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV als möglichen Rechtfertigungsgrund sämtliche gegenläufigen Interessen sowie grundlegende wahlrecht-

lich-demokratische Prinzipien hintanzustellen, um der tatsächlich bestehenden Unterrepräsentation von Frauen im Landtag und in kommunalen Vertretungsorganen gerade durch paritätische Vorgaben im Wahlvorschlagsrecht entgegenzuwirken.

- 132** (1) Die von den Antragstellerinnen und Antragstellern geforderten paritätischen Vorgaben widersprechen als differenzierende Regelungen der in Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 bzw. Art. 12 Abs. 1 BV verbürgten und streng formal zu verstehenden (passiven und aktiven) Wahlgleichheit aller sich um eine Kandidatur bewerbenden Personen sowie aller wahlberechtigten Staatsbürger (vgl. oben 1. a) bb). Schon insoweit steht dem Gesetzgeber eine Gestaltungsbefugnis zu, die nur auf Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen überprüft werden kann und nicht darauf, ob er zweckmäßige und rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.
- 133** (2) Daneben ist zu berücksichtigen, dass Quotenregelungen, sei es in Arbeitswelt, Wirtschaft oder Politik, zwar effektiv sein mögen, aber insofern von vornherein ein verfassungsrechtlich besonders problematisches Instrument zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter darstellen, als sie nicht auf – auch tatsächliche – Chancengleichheit, sondern auf Ergebnisgleichheit im Sinn paritätischer Repräsentanz abzielen und mit ihnen eine geschlechtsspezifische Differenzierung verbunden ist, die gemäß Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV (bzw. gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) generell unzulässig ist und ihrerseits einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Diese Problematik sowie dogmatische Lösungsansätze hierzu brauchen vorliegend nicht vertieft zu werden (vgl. dazu z. B. Schmidt am Busch in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 101 f.; Osterloh/Nußberger in Sachs, GG, Art. 3 Rn. 286 ff.; Boysen in von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 161, 169; Heun in Dreier, GG, Art. 3 Rn. 113). Es genügt festzuhalten, dass Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV zwar im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann, daraus aber in aller Regel nur ein Recht, keine Pflicht zu einer solchen Regelung erwachsen kann.

- 134** (3) Darüber hinaus spricht entscheidend gegen eine etwaige Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass paritätischer Vorgaben im Wahlvorschlagsrecht, dass damit entgegen der von den Antragstellerinnen und Antragstellern vertretenen Auffassung erheblich in von der Verfassung und dem Grundgesetz geschützte Grundrechte von Parteien und Wählergruppen eingegriffen würde. Ob aufgrund dessen derartige Quotenvorgaben verfassungsrechtlich schlechthin unzulässig wären, hat der Verfassungsgerichtshof vorliegend nicht zu entscheiden; die in der Popularklage postulierte gesetzgeberische Verpflichtung scheidet im Hinblick darauf jedenfalls aus.
- 135** (a) Auf die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 bzw. 12 Abs. 1 BV können sich auch die Parteien und Wählergruppen als Träger der Wahlvorschläge (Art. 23 LWG, Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BezWG, Art. 24 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG) berufen, da sie das Kandidatenspektrum determinieren und damit die Wahlentscheidung maßgeblich beeinflussen. Die Wahlrechtsgrundsätze sind auf die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts durch die Parteien sinngemäß anzuwenden, soweit dies wegen des Zusammenhangs der Wahlvorschläge mit der Ausübung des Wahlrechts geboten und möglich ist (VerfGH vom 18.7.1995 VerfGHE 48, 61/69; vom 12.3.1996 VerfGHE 49, 23/26; Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 88). Betroffen wären vorliegend neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl – die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu unterbreiten, muss jeder Partei oder Wählergruppe offenstehen, die nicht unter Art. 15 BV bzw. Art. 21 Abs. 2 GG fällt – die Grundsätze der Chancengleichheit (Wahlgleichheit) und der Wahl(vorschlags)freiheit sowie das damit eng verbundene, aus Art. 2 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 BV abzuleitende Neutralitätsgebot, das dem Staat untersagt, bei Wahlen und deren Vorbereitung bestimmte Parteien, Wählergruppen oder Kandidaten zu unterstützen (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 VerfGHE 47, 1/12 m. w. N).
- 136** Daneben ist wegen der Bindung nicht nur des Gesetzgebers, sondern auch der Rechtsprechung an die Grundrechte des Grundgesetzes gemäß Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG und im Hinblick auf Art. 31 GG in dieser Konstellation der

grundrechtliche Schutz der Parteien gemäß Art. 21 GG zu beachten, auch wenn die Bayerische Verfassung keine entsprechende Vorschrift enthält. Damit wird nicht das Grundgesetz als Prüfungsmaßstab für die landesverfassungsrechtliche Überprüfung herangezogen. Der Verfassungsgerichtshof berücksichtigt aber bei Auslegung und Anwendung seines (alleinigen) Prüfungsmaßstabs, der Bayerischen Verfassung, auch etwaige Bindungen, die sich für die Länder trotz grundsätzlicher Verfassungsautonomie aus dem Grundgesetz ergeben (vgl. VerfGH vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/92 f. zur Auslegung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG; Igloffstein, BayVBI 2017, 669/674; vgl. auch Möstl, BayVBI 2017, 659 ff.).

- 137** Nach Art. 21 Abs. 1 GG sind die Parteien dazu berufen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ihre Gründung ist frei, ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Ihre Aufgabe ist vornehmlich, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Sie spielen insbesondere eine tragende Rolle bei der Durchführung von Wahlen. Die Ausarbeitung von Wahlprogrammen, die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Führung von Wahlkämpfen dienen dazu, dem Bürger die politischen Ziele der Parteien zu vermitteln und ihn für sie zu gewinnen, also an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (BVerfG vom 9.4.1992 BVerfGE 85, 264/284 f.). Art. 21 Abs. 1 GG sichert die Existenz der Parteien als frei aus dem Volk heraus gebildete, frei miteinander konkurrierende und aus eigener Kraft wirkende Gruppen von Bürgern, die sich außerhalb der organisierten Staatlichkeit zusammengeschlossen haben, um mit eigenen Zielvorstellungen und Programmen auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Dabei sind insbesondere die Verständigung der Parteimitglieder auf eine gemeinsame Programmatik – Programmfreiheit – und die Organisationsfreiheit geschützt, deren Kernstück die freie Gestaltung der Parteisatzung ist (BVerfG vom 22.5.2001 BVerfGE 104, 14/19).

- 138** Sonstigen organisierten Wählergruppen, die keine Parteien sind, steht der grundrechtliche Schutz der Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 114 BV zu, der entsprechend Art. 9 Abs. 1 GG sowohl für die Mitglieder als auch für die Vereinigung die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte umfasst (vgl. BVerfG vom 15.6.1989 BVerfGE 80, 244/252 f.).
- 139** (b) Politische Parteien (und entsprechend Wählergruppen) sind hingegen keine Träger öffentlicher Gewalt und damit nach zutreffender und weit überwiegender Auffassung nicht Adressat von Grundrechten – oder auch Staatszielen; sie sind zwar verfassungsrechtlich institutionalisiert, aber grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus. Ihrer besonderen Aufgabe und Stellung bei der Durchführung von Wahlen kann sachgerechter durch subjektiv-rechtliche Absicherung des verfassungsrechtlichen Gebots innerparteilicher Demokratie (vgl. dazu nachfolgend unter (c) als durch eine unmittelbare Erstreckung der Grundrechtsbindung im Verhältnis der Mitglieder zu ihrer Partei Rechnung getragen werden (vgl. Morlok in Dreier, GG, Art. 21 Rn. 133 m. w. N.; Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 368; Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 Abs. 3 Rn. 252; Streinz, ebenda, Art. 21 Abs. 1 Rn. 162; Ipsen in Sachs, GG, Art. 21 Rn. 76 ff.; differenzierend Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 21 Rn. 25 und Kunig in von Münch/Kunig, GG, Art. 21 Rn. 3 und 56; vgl. auch BVerfG vom 25.3.2014 BVerfGE 136, 9 Rn. 61 zu einer funktionalen Betrachtungsweise in einem Sonderfall).
- 140** Parteien und Wählergruppen sind also nicht unmittelbar durch Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter verpflichtet; ob, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln sie Frauenförderung in verschiedenen Lebensbereichen betreiben wollen, ist vielmehr Ausdruck ihrer jeweiligen politischen Zielsetzung und Programmatik und damit Teil ihrer Positionierung im Wettbewerb um die Gewinnung von Unterstützern und Wählerstimmen. Der unterschiedlichen programmatischen Zielsetzung entsprechen unterschiedliche parteiinterne Regelungen in den Satzungen der betroffenen Parteien oder

Wählergruppen. In der Popularklage selbst wird insoweit zutreffend ausgeführt, dass sich in den Parteisatzungen partiell und mit unterschiedlicher Steuerungskraft proaktive Regelungen für die gleichmäßige Besetzung von Wahlvorschlagslisten mit Frauen und Männern („Quoten“) finden, zu Unrecht wird jedoch nicht berücksichtigt, dass solche Regelungen Ausdruck der Programmatik und des jeweiligen politischen Selbstverständnisses sind (vgl. nur Achterberg/Schulte in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38 Abs. 1 Rn. 145). Dies wird beispielsweise in der Satzung, Frauenstatut und Urabstimmungsordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Bayern (Satzung nach LDK Schweinfurt 2016) deutlich. In deren Präambel ist niedergelegt, dass ein wesentliches Ziel der Partei die Verwirklichung der Rechte und Interessen von Frauen sei und ein Ansatz dafür das Frauenstatut mit der darin verankerten Quotierung der Ämter und Mandate; im Frauenstatut selbst sieht § 1 „Mindestquotierung“ entsprechend dieser programmatischen Zielsetzung vor, dass Wahllisten grundsätzlich alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen seien, wobei den Frauen die ungeraden Plätze zur Verfügung stünden (Mindestparität), aber auch reine Frauenlisten möglich seien. Noch deutlicher wird dies bei der im Jahr 2010 gegründeten organisierten Wählerinnengruppe FRAUENLISTE Bayern e. V., die entsprechend ihrer satzungsmäßigen Zielsetzung der Verwirklichung des Grundrechts auf Gleichberechtigung (dortige Nr. 1.3 (1) die Möglichkeit bieten will, durch einen ausschließlich aus Frauen bestehenden Wahlvorschlag den Frauenanteil in der Landespolitik zu erhöhen (vgl. [www.frauenliste-bayern.de/warum-frauenliste.html](http://www.frauenliste-bayern.de/warum-frauenliste.html) und [www.frauenliste-bayern.de/hier-mitglied-werden.html](http://www.frauenliste-bayern.de/hier-mitglied-werden.html), Stand je 6.3.2018).

- 141** (c) Eine indirekte Verpflichtung der Parteien zur Frauenförderung durch Quotenregelungen lässt sich nicht mit dem in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG statuierten Gebot innerparteilicher Demokratie begründen, das sowohl bei der Besetzung von Parteiämtern im engeren Sinn als auch bei der Aufstellung von Wahlbewerbern Geltung beansprucht (Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Abs. 1 Rn. 151, 156 m. w. N.; Ipsen in Sachs, GG, Art. 21 Rn. 56). Dieses Gebot steht vielmehr Quotenregelungen entgegen. Die in der Popularklage vertretene anderweitige Auffassung gründet auf der – wie dargestellt – unzutreffenden Annahme,

dass sich aus dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip Ansprüche auf eine geschlechterproportionale Besetzung von politischen Entscheidungsgremien und entsprechend von Kandidatenlisten herleiten ließen.

- 142** Das Gebot innerparteilicher Demokratie umfasst lediglich ein demokratisches Minimum, das für alle Parteien verbindlich ist, und verlangt insbesondere, dass Kandidaturen (ebenso wie Parteiämter im engeren Sinn) nur aufgrund von Wahlen vergeben werden und die Wahlversammlung selbst die Möglichkeit haben muss, Wahlvorschläge zu unterbreiten, nicht etwa nur der Parteivorstand oder ein engeres Parteigremium (vgl. Streinz, a. a. O., Rn. 150, 151; Ipsen a. a. O., Rn. 55 ff.; Morlok in Dreier, GG, Art. 21 Rn. 127). Darüber hinaus folgt hieraus nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch, dass die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, insbesondere der Wahlgleichheit, entsprechen muss (vgl. BVerfG vom 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14 – juris Rn. 25). In dieser Entscheidung vom 1. April 2015 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Problematik parteiinterner Quotenregelungen – bezogen auf Wahlen zu Parteiämtern – angesprochen und dazu ausgeführt, dass die Bindung an die Wahlrechtsgleichheit nach verbreiteter Auffassung als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen, solche Quotenregelungen nicht grundsätzlich ausschließe (BVerfG, a. a. O., Rn. 25 unter Verweisung auf Morlok in Dreier, GG, Art. 21 Rn. 137 (= Rn. 139 in neuerer 3. Aufl.); Gusy in AK-GG, Art. 21 Rn. 70; Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 347; Kunig in von Münch/Kunig, GG, Art. 21 Rn. 58; Lange, NJW 1988, 1174/1183; vgl. auch Achterberg/Schulte in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38 Abs. 1 Rn. 145 ff.; Oebbecke, JZ 1988, 176/180 f.; Ebsen, JZ 1989, 553/557; v. Nieding, NVwZ 1994, 1171/1176 f.). Das Bundesverfassungsgericht sieht Quotenregelungen demnach ebenfalls als Abweichung vom Prinzip der Wahlgleichheit – und damit vom Verfassungsgebot innerparteilicher Demokratie – an, die ihrerseits einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen, welche insbesondere in der Programmfreiheit der Parteien liegen kann. Bei der hier betroffenen Regelungsmaterie der Bewerberaufstellung für Wahlen zu Volksvertretungen, die über den parteiinternen Bereich der



Ämterbesetzung hinausgreift und bei der der Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze ein noch höherer Stellenwert zukommt, wird in der Literatur die Zulässigkeit partei-interner Quotenregelungen teilweise noch kritischer als bei Parteiämtern gesehen – wenn auch im Ergebnis zumeist bejaht (vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 21 Rn. 24 und Art. 38 Rn. 34; Streinz, a. a. O., Art. 21 Abs. 1 Rn. 156 mit Fn. 918 f., Rn. 151 mit Fn. 901, je m. w. N.; Klein, a. a. O., Art. 21 Rn. 350 ff.; Achterberg/Schulte, a. a. O., Art. 38 Abs. 1 Rn. 147; Hahlen in Schreiber, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 27 Rn. 14; Penz, DÖV 2015, 963/965 f.).

- 143** (d) Die in der Popularklage geforderten paritätischen Vorgaben des Gesetzgebers für die Kandidatenaufstellung können sich zwar im Grundsatz für ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung auf den allgemeinen Förderauftrag des Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV stützen, würden aber die Programmfreiheit, die Organisationsfreiheit und die Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien sowie entsprechende Rechte organisierter Wählergruppen beeinträchtigen, da diese nun sämtlich unabhängig von und möglicherweise in Widerspruch zu ihrer jeweiligen politisch-programmatischen Ausrichtung zu proaktiver Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter, verstanden als ergebnisorientierte und strikte paritätische Geschlechtergleichheit, verpflichtet würden. Daneben stünde eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der gleichen Wettbewerbschancen der Parteien und Wählergruppen, nach dem der Staat die vorgefundene Wettbewerbslage unter den Parteien nicht verfälschen darf (vgl. dazu VerfGH vom 23.10.2014 – Vf. 20-III-14 – juris Rn. 48; BVerfG vom 26.10.2004 BVerfGE 111, 382/398), und des Neutralitätsgebots im Raum. Denn Parteien und Wählergruppen, bei denen ein Geschlecht deutlich unterrepräsentiert ist, hätten weit größere Schwierigkeiten, aussichtsreich erscheinende Kandidaten aufzustellen, als solche mit ausgewogenerem Geschlechterverhältnis und müssten unter Umständen sogar mangels einer ausreichenden Anzahl an Bewerbern des unterrepräsentierten Geschlechts auf ein volles Ausschöpfen des zur Verfügung stehenden Listenkontingents verzichten. Eine Umsetzung der in der Popularklage erhobenen Forderung, ausnahmslos alle Parteien und Wählergruppen zu einer paritätischen Besetzung ihrer Wahlvor-

schlagslisten mit Männern und Frauen zu verpflichten, würde im Übrigen dazu führen, dass die bei einigen Parteien oder Wählergruppen zur Förderung des Frauenanteils in der Landespolitik vorgesehene Aufstellung auch oder nur reiner Frauenlisten (z. B. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FRAUENLISTE Bayern e. V.) nicht mehr zulässig wäre.

- 144** (e) Der überwiegende Teil der Literatur hält in diesem Spannungsfeld gegenläufiger Verfassungspositionen gesetzlich vorgeschriebene Quotenregelungen teils allgemein (Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Abs. 2 Rn. 315; Osterloh/Nußberger in Sachs, GG, Art. 3 Rn. 283, 288, soweit damit das generelle Ziel paritätischer Repräsentanz verfolgt wird; Heun in Dreier, GG, Art. 3 Rn. 113 bezüglich starrer Quoten; Sachs, NJW 1989, 553), teils bezogen auf die Aufstellung von Bewerberlisten für Volksvertretungen für verfassungsrechtlich unzulässig oder zumindest fraglich (vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 34; Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 352 Fn. 219; Achterberg/Schulte in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38 Abs. 1 Rn. 144 Fn. 308 f.; Hahlen in Schreiber, BWahlG, § 27 Rn. 14; Oebbeke, JZ 1988, 176/177 f.; Ebsen, JZ 1989, 553, 557; Heyen, DÖV 1989, 649/652 f.; v. Nieding, NVwZ 1994, 1171/1177; Zimmermann, EuGRZ 2000, 431/436; Zypries/Holste, NJW 2008, 3400/3402; Penz, DÖV 2015, 963/967; vgl. auch Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 287/14 vom 16.12.2014, Verpflichtende Geschlechterquote bei Bundestagswahlen nach dem Vorbild des französischen Paritégesetzes, Seiten 4, 10 bis 14).
- 145** Eine gesetzgeberische Verpflichtung zum Erlass paritätischer Vorgaben wird, soweit ersichtlich, nicht diskutiert.
- 146** (4) Im Übrigen liegt entgegen der Behauptung der Antragstellerinnen und Antragsteller die Geeignetheit und Erforderlichkeit der geforderten paritätischen Vorgaben für die Aufstellung der Wahlvorschlagslisten durch die Parteien und Wählergruppen zur Erreichung des eigentlichen Ziels einer verbesserten paritätischen

Besetzung des Landtags und kommunaler Vertretungskörperschaften nicht auf der Hand.

**147** (a) In der Popularklage wird zum einen nicht berücksichtigt, dass das Wahlsystem in Bayern bei allen betroffenen Wahlen (begrenzt) offene bzw. bewegliche anstatt starrer Listen vorsieht. Da der Wähler bei der Landtagswahl (und entsprechend bei den Bezirkstagswahlen) seine Zweitstimme regulär an eine bestimmte Person auf der jeweiligen Wahlvorschlagsliste der von ihm favorisierten Partei oder Wählergruppe vergibt (Art. 38 LWG, Art. 4 Abs. 1 Nr. 5 BezWG) und – nach Berücksichtigung der Direktmandate – die Zahl der auf den jeweiligen Kandidaten oder die jeweilige Kandidatin entfallenden Stimmen darüber entscheidet, welcher Listenbewerber als Abgeordneter ins Parlament einzieht (Art. 45 Abs. 1 LWG, Art. 4 Abs. 1 Nr. 6 BezWG, vgl. oben I. 2. a) aa) und I. 2. b) aa), spielt der ursprüngliche Listenplatz keine ausschlaggebende Rolle. Durch gezielte Vergabe der Stimme an eine Frau oder einen Mann aus der jeweils präferierten Wahlvorschlagsliste steht jedem Wähler und jeder Wählerin auch ohne Paritätsvorgaben theoretisch wie praktisch die Möglichkeit offen, direkten Einfluss auf die konkrete personelle, auch geschlechtsspezifische Zusammensetzung des Landtags zu nehmen (vgl. allgemein zu den erheblichen Veränderungen der Bewerberreihenfolge nach den erhaltenen Gesamtstimmen für den Wahlkreisvorschlag gegenüber der Reihenfolge auf dem Stimmzettel, aufgegliedert nach Parteien und Regierungsbezirken: Die Landeswahlleiterin des Freistaates Bayern, Statistische Berichte – B72443 201351 –, Wahl zum 17. Bayerischen Landtag 2013, Endgültiges Ergebnis, Seiten 134 ff.; speziell zur Anzahl der Frauen unter den Bewerbern in den Wahlkreisvorschlägen einerseits, unter den gewählten Abgeordneten andererseits, aufgegliedert u. a. nach Parteien: Bayerisches Landesamt für Statistik, Statistische Berichte – B70003 201651 –, Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, Seiten 10 bis 13).

**148** Aus der letztgenannten Statistik lässt sich ersehen, dass bei der Landtagswahl 2013 die CSU in den Wahlkreisvorschlägen insgesamt 25 % Frauen benannt hatte (41 von 164 CSU-Kandidaten), während der Frauenanteil an den gewählten Abgeordneten insgesamt bei 20,8 % lag (21 von 101 CSU-Abgeordneten). Da die

CSU fast alle Direktmandate in den Stimmkreisen errungen hatte, wurden von diesen 101 Abgeordneten allerdings nur zwölf über die Wahlkreisliste gewählt, die restlichen direkt; der Frauenanteil an den über die Liste in den Landtag eingezogenen Abgeordneten betrug damit 33,3 % (vier von 12, vgl. Wahl zum 17. Bayerischen Landtag 2013, Endgültiges Ergebnis, a. a. O., Seiten 127 bis 131). Bei der SPD waren 33,3 % ihrer aufgestellten Bewerber Frauen (55 von 165 Kandidaten), der Frauenanteil an den Gewählten lag bei 42,9 % (18 von 42 SPD-Abgeordneten) bzw. rein bezogen auf Listenmandate bei 41,5 % (17 von 41). Bei den FREIEN WÄHLERN betrug der Frauenanteil an den Bewerbern 21,6 % (32 von 148), an den Gewählten 15,8 % (3 von 19), bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lagen die entsprechenden Anteile bei 51,1 % (92 von 180 Kandidaten) gegenüber 50 % (9 von 18 Abgeordneten). Bei der FDP, die zuletzt bei der Landtagswahl 2008 Mandate errang, kandidierten damals auf den Wahlvorschlägen zu 15,1 % Frauen (27 von 179 Bewerbern), während ihr Anteil an den FDP-Abgeordneten 31,3 % (5 von 16 Mandaten) betrug. Insgesamt wurden damit im Jahr 2013 von den Parteien, die dann auch in den Landtag einzogen, in den Wahlkreisvorschlägen zu 33,5 % Frauen aufgestellt (220 von 657 Kandidaten), während von den Gewählten 28,3 % weiblich waren (51 von 180 Abgeordneten), rein bezogen auf die über die Wahlkreisliste Gewählten 36,7 % (33 von 90 Abgeordneten).

- 149** Die Behauptung, mangels paritätischer Nominierung sei die Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten im Bayerischen Landtag vorprogrammiert, trifft demnach in dieser Pauschalität nicht zu. Die Zahlenverhältnisse weichen nach unten wie nach oben und teils erheblich ab, und zwar sowohl bei Parteien mit partiinternen Quotenregelungen als auch bei solchen ohne.
- 150** Die für die Kreistags- und Gemeinderatswahlen bestehende Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens (Art. 34 Nrn. 4 und 5, Art. 36 GLKrWG, vgl. oben I. 2. c) aa) stärkt den unmittelbaren Wählereinfluss auf die konkrete personelle Zusammensetzung der zur Wahl stehenden Vertretungskörperschaft zusätzlich, selbst wenn hier (vgl. Art. 34 Nr. 3 GLKrWG) als Alternative zur Einzelstimm-

vergabe ein Wahlvorschlag mit dem sog. Listenkreuz auch regulär unverändert angenommen werden kann (vgl. allgemein zu Anzahl und Anteilen unverändert und verändert innerhalb nur eines Wahlvorschlags oder mit panaschierten Stimmen abgegebener Stimmzettel: Bayerisches Landesamt für Statistik, Statistische Berichte – B73613 201451 –, Kommunalwahlen in Bayern am 16. März 2014, Endgültige Ergebnisse, Seiten 39 ff.; speziell zur Anzahl der Frauen unter den Bewerbern in den Wahlvorschlägen zu den Kommunalwahlen 2014 einerseits, unter den gewählten Gemeinderats-, Stadtrats- und Kreistagsmitgliedern andererseits: Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, a. a. O., Seiten 50 bis 53).

- 151** Auch diese statistischen Zahlen belegen – teils erhebliche – Unterschiede bei den Frauenanteilen an den Bewerbern gegenüber deren Anteilen an den dann in die Gemeinde- und Stadträte sowie Kreistage gewählten Mandatsträgern.
- 152** Paritätisch besetzte Wahlvorschlagslisten könnten daher entgegen der Annahme der Antragstellerinnen und Antragsteller eine paritätische Besetzung des Landtags und sonstiger Vertretungskörperschaften nicht sicherstellen. Auch ihre Behauptung, dass die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger bei den hier betroffenen Wahlen letztlich nur entscheiden könnten, überhaupt irgendeine Parteiliste anzukreuzen und dadurch die auf der Liste stehenden Personen zu wählen oder aber der Wahl gänzlich fernzubleiben, weil sie sich durch die zur Wahl stehenden Personen nicht repräsentiert fühlten, trifft nicht zu.
- 153** (b) Zum anderen erscheint der Schluss der Antragstellerinnen und Antragsteller aus der historischen Entwicklung auf einen derzeit bestehenden dringenden und akuten Handlungsbedarf wenig überzeugend. Der Frauenanteil im Landtag hat seit 1946 (damals 2,8 %) weitgehend kontinuierlich und in durchaus beträchtlichem Umfang zugenommen (7,8 % im Jahr 1978, 12,3 % im Jahr 1986, 21,1 % im Jahr 1994, 22,1 % im Jahr 1998, 29,4 % im Jahr 2003), zuletzt – Landtagswahlen 2008 und 2013 – lag er um die 30 % (31,6 % in 2008, 28,3 % in 2013; vgl. Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, a. a. O., Seiten 13 und 72; teilweise leicht abweichend: Bayerischer Landtag, Frauenanteil von 1946 bis 2013, abrufbar unter

<https://www.bayern.landtag.de/abgeordnete/wahlen-und-statistiken/>). In den Bezirkstagen hat sich der Frauenanteil von 19,1 % im Jahr 1986 über 30,4 % im Jahr 1998 und 32,1 % im Jahr 2008 auf 35,9 % im Jahr 2013 erhöht (vgl. Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, a. a. O., Seiten 69 und 72). Bei den letzten allgemeinen Kommunalwahlen 2014 gingen 32,5 % der zu besetzenden Stadtratsmandate und 19,1 % der Gemeinderatsmandate in den kreisangehörigen Gemeinden an Frauen; der Frauenanteil an den Kreistagsmandaten betrug 24,3 % (vgl. Frauen in der Wahlstatistik Bayerns, a. a. O., Seiten 51 bis 53 und 72).

- 154** Die Entwicklung und die – maßgeblichen – derzeitigen Zahlenverhältnisse mögen gesellschaftspolitisch nicht befriedigend sein und bieten Anlass für die Annahme, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse auch heute noch einer tatsächlich gleichberechtigten Teilnahme von Frauen am politischen Geschehen in Form parlamentarischer Mitwirkung auf Landes- und kommunaler Ebene in gewissem Maß entgegenwirken. Die Zahlen und der Verlauf sprechen aber deutlich gegen die These der Popularklage, dass die bisher bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zum Wahlvorschlagsrecht ohne paritätische Vorgaben eine überkommene Rollenverteilung verfestigen, „bestehende reale Ungleichheiten im Ergebnis strukturell zementieren“ würden. Das Anliegen der Antragstellerinnen und Antragsteller zielt letztlich auf die Beschleunigung eines als zu langsam erachteten Angleichungsprozesses ab, der bereits ein nicht unbeträchtliches Niveau erreicht hat. Aus den Daten kann hingegen nicht der Schluss gezogen werden, dass in dem betroffenen Bereich derzeit eine extreme tatsächliche Ungleichheit von Männern und Frauen bestehen würde, der dringend und zwingend durch den Gesetzgeber entgegengewirkt werden müsste und bei der auch kein milderes Mittel mehr zur Verhinderung einer drohenden Verfestigung der Verhältnisse denkbar wäre.
- 155** dd) Die Verweise in der Popularklage auf die als Vorbild herangezogenen Paritéregelungen in Frankreich sind für die Beurteilung von geringer Bedeutung, da dort eine andere, nicht vergleichbare verfassungsrechtliche Ausgangslage besteht.

**156** In Frankreich wurde die Verfassung im Jahr 1999 dahingehend ergänzt, dass sowohl eine Bestimmung aufgenommen wurde, nach der das Gesetz den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern fördert (nunmehr Art. 1 Abs. 2 der Verfassung der Französischen Republik), als auch eine weitere, nach der die politischen Parteien und Gruppierungen unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Verwirklichung dieses Grundsatzes beitragen (Art. 4 Abs. 2 der Verfassung der Französischen Republik). Dort besteht seit der Verfassungsreform also sowohl ein spezifischer verfassungsrechtlicher Förderauftrag bezogen auf Wahlmandate als auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Parteien, zu diesem Förderauftrag beizutragen; die Maßstäbe für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und etwaigen Erforderlichkeit gesetzlicher paritätischer Vorgaben für die Wahlvorschläge der Parteien und Wählergruppen sind daher mit den hiesigen nicht vergleichbar. Zudem lag dort der Anteil weiblicher Parlamentarierinnen vor Einführung der Quote bei lediglich 10,9 % (vgl. Zypries/Holste, NJW 2008, 3400/3402), während die Unterrepräsentanz von Frauen im Bayerischen Landtag, wie eben dargestellt, weit geringer ausgeprägt ist. Der französische Verfassungsrat hat im Übrigen für die Zeit vor der Verfassungsreform Neugestaltungen des Wahlrechts mit Quotenregelungen für Kandidatenlisten zur Frauenförderung noch für verfassungswidrig erachtet und erst die Verfassungsänderung als Rechtfertigung rechtlich bindender Quotierungen angesehen (vgl. dazu näher Zimmermann, EuGRZ 2000, 431, auch zu verfassungspolitischen Auseinandersetzungen im Hinblick auf gesetzliche Quotierungsbestimmungen in der Schweiz, Italien und Belgien).

**157** ee) Ebenfalls nicht maßgeblich ist der von den Antragstellerinnen und Antragstellern ergänzend angesprochene unionsrechtliche Einfluss im Bereich der Kommunalwahlen durch Implementierung der EU-Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG in deutsches Recht. Einen offenkundigen und schwerwiegenden Widerspruch des Landesrechts zu vorrangigem Unionsrecht behaupten die Antragstellerinnen und Antragsteller insoweit nicht, sondern ziehen insbesondere Art. 23 EU-Grundrechtecharta (GRCh) lediglich als zusätzliches Argument für eine Paritätsgesetzge-

bung heran. Art. 23 GRCh enthält in seinem Absatz 1 einen allgemeinen Sicherstellungsauftrag zur Gleichheit von Männern und Frauen in allen Bereichen, nach Absatz 2 steht der Grundsatz der Gleichheit der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen. Ein konkreter verpflichtender Regelungsauftrag für die hier betroffene Materie lässt sich der Vorschrift auch unter Berücksichtigung des Effektivitätsgrundsatzes nicht ansatzweise entnehmen.

- 158** Soweit sich die Antragstellerinnen und Antragsteller daneben auf tatsächliche Erhebungen und darauf abstellende Forderungen der EU-Kommission, insbesondere in deren Veröffentlichung „Women and men in leadership positions in the European Union, 2013“, berufen, kommt dem schon deshalb keine wesentliche Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung zu, weil es sich dabei nur um einen Situations- und Fortschrittsbericht („A review of the situation and recent progress“) handelt. Im Übrigen ist anzumerken, dass danach zwar eine ausgewogene Repräsentation beider Geschlechter unter anderem in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten angestrebt werden soll und das bisher erreichte Niveau von durchschnittlich 27 % Frauenanteil ebenso wie die Geschwindigkeit des Wandels als unbefriedigend erachtet werden. In dem Bericht wird aber eine ausgewogene Repräsentation nicht (erst) bei strikt paritätischer Besetzung, sondern in einem Bereich zwischen 40 % und 60 % Frauenanteil gesehen („gender balance zone“, vgl. a. a. O., Seite 22, Figure 17); Quotenregelungen für die Nominierung von Kandidaten bei Wahlen werden nur als eine, wenn auch wirkungsvolle Maßnahme von mehreren Möglichkeiten zur Beförderung des Angleichungsprozesses erachtet („Quota systems can boost the rate of progress ...“, vgl. a. a. O., Seite 24). Zudem zeigt die dortige Darstellung bestehender Quotenregelungen in einzelnen Mitgliedstaaten, dass echte paritätische Vorgaben, wie sie in der Popularklage gefordert werden, nur in Frankreich und Belgien existieren, während ansonsten lediglich gewisse Mindestquoten vorgeschrieben werden, die im Wesentlichen zwischen 30 % und 35 % liegen, in Spanien bei 40 % (vgl. a. a. O., Tabelle Seite 26, Table 5).



VI.

**159** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez. Küspert

gez. Koch

gez. Dr. Muthig

Ruderisch

Müller

Kornprobst

Dr. Kainz

Klein

Lilienfeld