

Quotierung auf Landeslisten

Oebbecke, Janbernd

First published in:

JZ Juristen Zeitung, 43. Jg., Heft 12, Tübingen 1988

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-18439454409

Privatdozent Dr. Janbernd Oebbecke, Münster

Quotierung auf Landeslisten

– Zur Zulässigkeit des Reißverschlußverfahrens bei der Aufstellung von Landeslisten für die Bundestagswahl –

I. Das Thema

Auf ihrem 34. Bundesparteitag in Mainz hat die CDU Anfang Oktober 1986 als „ihren Beitrag zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Politik“ u. a. beschlossen, den Anteil der Frauen an Mandaten, Ämtern und Funktionen bis zum Beginn der 90er Jahre so zu steigern, daß er dem Anteil der Frauen an der Mitgliedschaft der CDU entspricht. Der Bundesvorstand wurde beauftragt, gemeinsam mit dem Vorstand der Frauenvereinigung entsprechende Maßnahmen zu erarbeiten und einzuleiten¹.

Der Nürnberger Parteitag der SPD hat Ende August 1986 beschlossen, die Ziele der innerparteilichen Gleichstellung durch Änderung des Organisationsstatuts, der Wahlordnung oder auf anderem Wege verpflichtend zu machen, und den Parteivorstand beauftragt, bis August 1987 Vorschläge vorzulegen, die u. a. vorsehen, daß „in allen Entscheidungsgremien sowie bei der Besetzung aller Funktionen und Mandate mindestens 40 % eines jeden Geschlechts vertreten sein müssen“. Außerdem wurde die Durchführung einer Anhörung zu möglichen Wahlrechtsänderungen beschlossen².

Die 9. Bundesversammlung der Grünen hat Ende September 1986 in Nürnberg ein sog. Frauenstatut beschlossen. Es „benennt verbindlich Korrekturmaßnahmen, die der gewöhnlichen Struktur entgegenwirken und neue Entwicklungen und Erfahrungen möglich machen. Wesentliches Element darin ist die Schaffung paritätischer Bedingungen.“ U. a. enthält das Frauenstatut folgende Regelung: „Wahllisten sind grundsätzlich alternierend mit Männern und Frauen zu besetzen, wobei den Frauen die ungeraden Plätze zur Verfügung stehen.“ Diese Regelung soll eine Mindestparität sicherstellen, hindert

also nicht die Kandidatur von Frauen auf geraden Listenplätzen³.

Innerhalb von zwei Monaten haben sich also die obersten Organe dreier politischer Parteien mit dem Thema der verstärkten Beteiligung der Frauen in der Politik befaßt und in der Zielrichtung wenn nicht übereinstimmende, so doch verwandte Beschlüsse gefaßt. Alle drei Beschlüsse enthalten Quotenregelungen⁴: bei der CDU als Zielvorgabe ohne Festlegung auf bestimmte Maßnahmen zur Durchsetzung; der SPD-Beschluß legt sich in dem Arbeitsauftrag an den Parteivorstand auf eine verbindliche Quotierung fest, ohne diese aber bereits einzuführen; das Frauenstatut der Grünen schreibt mit dem Reißverschlußverfahren eine Mindestquote satzungsrechtlich vor.

Die stärkere Beteiligung der Frauen an der Politik ist Teil des sehr viel umfassenderen Themas der faktischen Gleichstellung der Frau. Verbindliche⁵ Quotenregelungen sind das wohl effektivste⁶ Mittel zur Therapie der unbestrittenen Gleichstellungsdefizite⁷; wegen ihrer Nebenwirkungen und ihres überwiegend symptomatischen, nicht kausalen Ansatzes sind sie allerdings auch bei den Verfechterinnen des Gleichstellungszieles nicht unumstritten⁸.

³ Die Grünen – 9. ordentliche Bundesversammlung in Nürnberg 26.–28. 9. 1986 – Die wichtigen Beschlüsse und Resolutionen.

⁴ Zu Frauenquoten in anderen europäischen Ländern vgl. *Christa Randzio-Plath*, Europa – eine Chance für die Frauen, Baden-Baden 1974 S. 43 ff.

⁵ *Schmitt Glaeser* DÖV 1982, 388 spricht von „imperativen“ im Gegensatz zu lediglich „influenzierenden“ Quotenregelungen, *Christine Hohmann-Dennhardt* (Ungleichheit und Gleichberechtigung, Heidelberg 1982, S. 30) von „starken“ Quoten und solchen als „Zielvorgabe“.

⁶ *Hanau*, in: Festschrift für Wilhelm Herschel, München 1982, S. 192.

⁷ Vgl. etwa *Zöllner*, in: Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsordnung, Festschrift Rudolf Strasser, Wien 1983, S. 224; *Schmitt Glaeser* DÖV 1982, 381; *Hohmann-Dennhardt* ZRP 1979, 241; *von Weizsäcker*, Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, S. I 27; speziell zur Beteiligung der Frauen in der Politik und den politischen Parteien: BT-Drs. 7/5866 S. 27 ff.

⁸ Vgl. etwa *Pausch-Gruber*, in: Willy Brandt (Hgb.), Frauen heute, Köln 1978 S. 77 f.; *Randzio-Plath* (Fußn. 4) S. 45 ff.; verfassungsrechtliche Bedenken

¹ CDU-Informationsdienst „Union in Deutschland“ 31/86 Extra S. 6; s. dazu auch die Ankündigung einer gemeinsamen Sitzung zu diesem Thema durch den CDU-Generalsekretär Geißler (FAZ v. 6. 8. 1987 S. 2).

² Informationsdienst der SPD „Politik“ 14/86; die Anhörung hat als „Elisabeth-Selbert-Kolloquium“ am 28. 10. 1986 in Bonn stattgefunden (vgl. Frankfurter Rundschau v. 29. 10. 1986).

Manches spricht dafür, daß die Frage der Zulässigkeit strikter Frauenquoten deutlicher für den Zugang zu politischen Ämtern gestellt werden wird als in anderen Bereichen⁹, und zwar vor allem in der Form von Reißverschlusssystemen für die Aufstellung von Wahllisten. Die Beteiligung der Frauen an der Politik durch die politischen Parteien dürfte von den interessierten Frauen ebenso als Prüfstein für die Glaubwürdigkeit der Parteien in dieser Frage angesehen werden wie von den Adressaten politischer Gleichstellungsforderungen in anderen Bereichen, etwa den Arbeitgebern. Über die Kandidaturen für politische Ämter in Gemeinderäten, Landtagen und im Bundestag entscheiden anders als über die Besetzung von Arbeitsplätzen mindestens formell große Gruppen in geheimer Abstimmung. Die aus diesem Umstand resultierende Unmöglichkeit, Verantwortlichkeiten für die getroffenen Entscheidungen zu realisieren, macht das Funktionieren von globalen Zielvorgaben ohne Festlegung für die Einzelentscheidung wenig wahrscheinlich. Wer aber eine verbindliche Quotierung für diese Ämter will, kommt nicht ohne das Reißverschlusssystem aus. Für die kleineren Parteien, deren Repräsentanten ausschließlich über Listen gewählt werden, liegt das auf der Hand. Aber auch die größeren Parteien sind darauf angewiesen, über die Listen die Ergebnisse der Wahl aus den Wahlkreisen im Sinne einer Quotierung zu korrigieren, weil bei Ein-Kandidaten-Wahlkreisen eine Quotierung der Wahlkreiskandidaten praktisch ausgeschlossen ist.

Rechtlich sind Frauenquoten ein Aspekt eines allgemeinen Problems¹⁰; eine andere Facette sind die Farbigenquoten in den USA¹¹. Ausgelöst durch vor einigen Jahren wohl auf Betreiben der F.D.P. angestellte Überlegungen zum Erlaß eines Antidiskriminierungsgesetzes¹² hat sich die Rechtswissenschaft in der Bundesrepublik mit der Zulässigkeit von Quotenregelungen vor allem im Arbeitsrecht und im Recht des öffentlichen Dienstes¹³ befaßt. Hier soll nun die Zulässigkeit der Frauenquotierung bei Wahlen untersucht werden, und zwar die Zulässigkeit des Reißverschlusssystemes auf den Landeslisten bei der Bundestagswahl. Zuerst wird gefragt, ob der Gesetzgeber eine solche Quotierung zwingend vorschreiben dürfte (II.). Zweites Thema der Überlegungen wird die Zulässigkeit von Satzungsregelungen bilden, wie sie die Grünen mit ihrem Frauenstatut beschlossen haben (III.). Auf politische Quotierungsabsprachen ohne rechtliche Verbindlichkeit wird hier nicht näher eingegangen. Vor allem im Rahmen des Regionalproporz wird aufgrund solcher Absprachen von den Parteien auch das Reißverschlusssystem seit Jahrzehnten praktiziert¹⁴. Die rechtliche Zulässigkeit solcher Absprachen dürfte außer Streit sein.

äußert *Christa Randzio-Plath*, Laßt uns endlich mitregieren! Wege von Frauen in die Politik, Freiburg 1980, S. 161.

⁹ *Helmuth Schulze-Fielitz* (Der informale Verfassungsstaat, Berlin 1984 S. 37) attestiert dem Geschlechterproporz „z.Z. von besonders dynamischer Kraft zu sein“.

¹⁰ Beispiele für Quotenregelungen bei *Hohmann-Dennhardt* (Fußn. 5), S. 30 f.

¹¹ Vgl. dazu *Hanau* (Fußn. 6), S. 195; *Beyerlin* ZaöRV 1976, 496 ff. 11.

¹² Dazu *Mengel* JZ 1982, 531; *Hohmann-Dennhardt* ZRP 1979, 242 ff.; *Gitter* NJW 1982, 1567 ff.; s. auch die Nachweise bei *Jochen Hofmann*, Das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG in Rechtsprechung und Lehre, Berlin 1986, S. 1.

¹³ Vgl. etwa: *Hohmann-Dennhardt* ZRP 1979, 241 ff.; *Karl-Heinrich Friauf*, Gleichberechtigung der Frau als Verfassungsauftrag, Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern Band 11, Stuttgart 1981; *Karl-Heinrich Friauf*, Grundrechtsprobleme bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gleichberechtigung, Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern Band 12, Stuttgart 1981; *Schmitt Glaeser* DÖV 1982, 381 ff.; *Hanau* (Fußn. 6), S. 191 ff.; *Zöllner* (Fußn. 7), S. 223 ff.; *Mengel* JZ 1982, 530 ff.; aus den Beratungen des 50. Deutschen Juristentages zum Thema „Welche rechtlichen Maßnahmen sind vordringlich, um die tatsächliche Gleichstellung der Frauen mit den Männern im Arbeitsleben zu gewährleisten?“ vgl.: *Manfred Löwisch*, Gutachten D und das Referat von *Franz Jürgen Säcker* (Verhandlungen S. I 21 ff.).

¹⁴ Zur Beachtung von Proporzregeln s. das umfangreiche Material bei *Schulze-Fielitz* (Fußn. 9), S. 21 ff.

II. Zur Zulässigkeit zwingender gesetzlicher Regelung

Eine Regelung, durch die gesetzlich die Frauenquotierung in Form des Reißverschlusssystemes bei der Aufstellung der Landeslisten für die Bundestagswahl vorgeschrieben würde, wäre in zwei Richtungen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt: im Hinblick auf die dadurch entstehende Ungleichheit beim Zugang von Bewerbern zu den Listenplätzen (Ziff. 1) und mit Rücksicht auf die Freiheit bei der Kandidatenaufstellung (Ziff. 2).

1. Gesetzliche Quotierung und Rechtsgleichheit

Jede Quotierung bewirkt – darin liegt ihre Wirkung, aber auch ihre rechtliche Problematik – eine Ungleichbehandlung, also einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot. Das gilt auch für das Reißverschlusssystem und zwar auch dann, wenn es anders als die Mindestquote des Grünen-Frauenstatuts nicht einseitig, sondern „symmetrisch“ wirkt: die Frauen sind von den Männerplätzen und die Männer von den Frauenplätzen ausgeschlossen. Der Hinweis, durch eine solche Regelung sollten gleiche Zugangschancen zum Bundestag für Männer und Frauen doch gerade geschaffen werden, übersieht, daß dem oder der einzelnen wegen der Geschlechtszugehörigkeit bestimmte Listenplätze versagt bleiben. Das Gleichheitsgebot verlangt jedoch gleiche Zugangsmöglichkeiten auf jeden Listenplatz. Der Hinweis auf gleiche Zugangschancen zum Parlament geht im übrigen fehl, wenn die Frauenquote über dem Anteil der Frauen an der Parteimitgliedschaft liegt. Diese „Überquoten“ schaffen auch Ungleichheit hinsichtlich der Zugangschancen zum Parlament.

Thematisch einschlägig ist zum einen Art. 3 II GG, hinter dem Art. 3 III GG zurücktritt¹⁵ (a). Nach ständiger Rechtsprechung des *BVerfG* sind vom Gesetzgeber zum anderen auch bei der Regelung der Wahlvorbereitung die Wahlrechtsgrundsätze der Art. 28 I 1 und 38 I GG zu beachten¹⁶ (b).

a) Art. 3 II GG verbietet es dem Gesetzgeber, das Geschlecht als Differenzierungskriterium für unterschiedliche Regelungen zu verwenden. Ein Fall der ausnahmsweise zulässigen sachgerechten biologischen oder funktionell-arbeitsteiligen Differenzierung¹⁷ ist nicht gegeben. In der Diskussion über die Zulässigkeit von Quoten beim Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen ist jedoch vertreten worden, das Sozialstaatsgebot erlaube dem Gesetzgeber, faktische Ungleichheiten auszugleichen¹⁸. So hat *Schmitt Glaeser* es für zulässig gehalten, die Privatwirtschaft durch gesetzliche Quotenregelungen zur angemessenen Berücksichtigung von Mädchen bei der Entscheidung über die Vergabe von Ausbildungsplätzen zu zwingen¹⁹.

Zu Recht geht dieser Ansatz davon aus, daß es sich nicht gewissermaßen um einen internen Konflikt in Art. 3 II GG handelt²⁰. Art. 3 II GG gewährleistet Gleichberechtigung, nicht Gleichstellung und er enthält auch keinen über die Gleichberechtigung hinausgehenden konkreten Handlungs-

¹⁵ *Von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 3 Rnr. 207.

¹⁶ *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* Entscheidung v. 17. 12. 1927 – StGH 12/27 –, *Lammers/Simon* Bd. 1 S. 329; *BVerfG*, Beschl. v. 12. 7. 1960 – 2 BvR 373/60 –, *BVerfGE* 11, 266 (272); *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 38 Rnr. 38; *Nass*, in: *Im Dienst an Recht und Staat*, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 311 f.; *Frowein* AöR 1974, 97 ff.; *Erichsen* Jura 1983, 644.

¹⁷ *BVerfG*, Urt. v. 29. 7. 1959 – BvR 205/58 –, *BVerfGE* 10, 59 (74); *Löwisch* (Fußn. 13) S. D 39 f.; *Hohmann-Dennhardt* ZRP 1979, 242 will Differenzierungen nur aus biologischen Gründen zulassen; *Hanau* (Fußn. 6), S. 221 f. hält es aus funktionellen Gründen für zulässig, in geringem Umfang weibliche Wissenschaftler im Bereich der Frauenforschung zu bevorzugen.

¹⁸ Zum Verhältnis von Sozialstaatsprinzip und Gleichheitssatz *Zacher* AöR 1968, 361 ff.

¹⁹ DÖV 1982, 386; zustimmend *Von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 3 Rnr. 225; so auch *Hohmann-Dennhardt* (Fußn. 5), S. 46 f.; *Hofmann* (Fußn. 12), S. 97 f.; wohl auch *Hanau* (Fußn. 6), S. 213; dagegen *Mengel* JZ 1982, 537 f.

²⁰ Vgl. schon *Dürig* FamRZ 1954, 2; *Zöllner* (Fußn. 7), S. 226.

auftrag an den Gesetzgeber²¹. Für die Gleichstellung ist Art. 3 II GG also nicht einschlägig; zur Gestaltung der tatsächlichen sozialen Ordnung kann sich der Gesetzgeber vielmehr auf das Sozialstaatsprinzip stützen. Allerdings kann man zweifeln, ob das Sozialstaatsprinzip, das staatliches Tätigwerden in der Gesellschaft betrifft, Regelungen des Wahlrechts als Teil des Staatsorganisationsrechts, mithin staatlichen Innenrechts legitimieren kann. Dagegen läßt sich jedoch einwenden, daß das Wahlrecht gerade eine Art Brücke zwischen gesellschaftlichem und staatlichem Bereich bildet und die Heranziehung des Sozialstaatsprinzips deshalb nicht ausgeschlossen ist.

Daß zur Erreichung faktischer Gleichstellung für eine Gruppe die – vorübergehende – rechtliche Benachteiligung einer anderen zulässig sein kann, hat das *BVerfG* im Fall der unehelichen Kinder schon früh deutlich gemacht²². Ob zur Erreichung der Gleichstellung der Frau die Gleichberechtigung des Mannes²³ beschränkt werden darf, hängt also davon ab, wie man Art. 3 II GG und das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 I GG konkret einander zuordnet. Dabei wird einerseits zu bedenken sein, daß das Grundgesetz anders als im Fall der unehelichen Kinder (Art. 6 V GG) für die Gleichberechtigung der Frau keinen speziellen Gleichstellungsauftrag enthält und nicht allein der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG, sondern das spezielle Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 II GG in Rede steht. Andererseits wird man erwägen müssen, daß gezielte gesetzgeberische Maßnahmen für eine Gleichstellung der Frau auf das Geschlecht als Anknüpfungspunkt schwerlich verzichten können.

b) Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des obligatorischen Reißverschlußverfahrens auf Landeslisten für die Bundestagswahl kommt es letztlich auf das Ergebnis dieser Zuordnung jedoch nicht an, denn neben Art. 3 II GG sind auch die Grundsätze des Art. 38 I GG anwendbar. Unabhängig davon, ob man die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl als Anwendungsfälle des allgemeinen Gleichheitssatzes betrachtet oder nicht²⁴ und wie man sie voneinander abgrenzt – Art. 38 I GG verbietet Differenzierungen bei der Zulassung zur Kandidatur²⁵. Die durch die Grundsätze des Art. 38 I GG gewährleistete Gleichheit ist formal und differenzierungsfeindlich²⁶. Ein „besonderer, rechtfertigender, zwingender Grund“, wie ihn das *BVerfG* verlangt²⁷, liegt hier nicht vor.

Das Sozialstaatsprinzip kann hier keine Rechtfertigung liefern. Denn auch eine Partei, die die Quotierung ablehnt, würde durch die gesetzliche Regelung dazu gezwungen und

müßte sich an der Schaffung einer politischen Konstellation beteiligen, die eine Abschaffung dieser Regelung wegen der entstehenden Besitzstände sehr unwahrscheinlich machte. Wenn das Sozialstaatsgebot eine inhaltlich offene, der Konkretisierung in hohem Maße bedürftige Ermächtigung an den Gesetzgeber zur Sozialgestaltung darstellt²⁸, dürfen Einflüsse darauf, wie dieser konkretisierende Gesetzgeber zusammengesetzt ist, nicht unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt werden.

2. Gesetzliche Quotierung und Freiheit der Kandidatenaufstellung

Unter dem Aspekt der mit einer Quotierungsregelung im Reißverschlußverfahren verbundenen Beschränkung der Freiheit bei der Kandidatenaufstellung sind Art. 38 I (a) und Art. 21 I GG (b) thematisch einschlägig.

a) Das *BVerfG* versteht die von Art. 38 I GG geschützte Freiheit der Wahl nicht allein als Freiheit, sich ohne Zwang und unzulässige Beeinflussung innerhalb des bestehenden Entscheidungsspielraums entscheiden zu können, sondern auch als Garantie einer Mindestbreite dieses Entscheidungsspielraumes. Eine freie Wahl sei nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur ein Vorschlag zur Wahl stehe; im Widerspruch zum so verstandenen Grundsatz der Wahlfreiheit stehe auch die Entscheidung über die Zusammensetzung zweier Gremien durch eine Stimmabgabe, weil die Entscheidung über die Besetzung des einen Gremiums keinen Spielraum mehr für die Entscheidung im Hinblick auf das andere Gremium lasse. Allerdings handhabt das Gericht den Grundsatz der Wahlfreiheit nicht so streng wie den der Wahlrechtsgleichheit²⁹; die Wahl mit gebundenen Listen, bei der die Wahl eines Bewerbers nur möglich sei, wenn zugleich andere Bewerber mitgewählt werden, hat es für zulässig gehalten, solange die Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Listen gewahrt bleibe³⁰.

Die Geltung des Grundsatzes der Wahlfreiheit erstreckt das Gericht auch auf die Wahlvorbereitung, vor allem auf die Kandidatenaufstellung³¹. So hat es aus der Wahlfreiheit das Recht einer freien Wählergemeinschaft zur Aufstellung von Reservelisten für die Kommunalwahl gefolgert³², aber auch die Pflicht des Gesetzgebers, durch Gesetz sicherzustellen, daß die Kandidaten der Parteien unter Beteiligung der Parteimitglieder und nicht ausschließlich durch deren Leitungen aufgestellt werden³³.

Die Quotierung im Reißverschlußverfahren reduziert den Entscheidungsspielraum bei der Kandidatenaufstellung. Was den einzelnen Listenplatz angeht, ist diese Beschränkung wohl nicht so stark, daß man von einer Verletzung des Grundsatzes der Wahlfreiheit sprechen kann, weil immer noch alle Angehörigen des jeweiligen Geschlechts für die Nominierung in Betracht kommen. Allerdings wird man die Freiheit der Kandidatenaufstellung für die Reserveliste auch auf die Gestaltung des politisch-personellen Gesamtbildes der Liste beziehen müssen. Hier wirkt die Einschränkung durch die Quotierung im Reißverschlußverfahren sich gravierend aus. Auch unter der – bis auf weiteres unrealistischen – Voraussetzung gleicher Berücksichtigung und gleichen Interesses von Männern und Frauen ist es in hohem Maße unwahrscheinlich, daß etwa die zehn Bewerber, die die aufstellende Partei nach ihren politischen Vorstellungen für am besten geeignet hält, ihr Erscheinungsbild beim Wähler und künftig

²⁸ Vgl. etwa *Klaus Stern*, Staatsrecht I, 2. Auflage, München 1984, S. 887 f. und 909.

²⁹ Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 24. 11. 1985 – 2 BvC 1/81 –, BayVBl. 1982, 176.

³⁰ *BVerfG*, Beschl. v. 15. 2. 1978 – 2 BvR 134/76 –, *BVerfGE* 47, 253 (283); s. dazu auch *Frowein AöR* 1974, 103 f. und *Stern* (Fußn. 28), S. 314.

³¹ *Erichsen Jura* 1983, 641.

³² *BVerfG*, Beschl. v. 9. 3. 1976 – 2 BvR 89/74 –, *BVerfGE* 41, 399 (417).

³³ *BVerfG*, Beschl. v. 15. 2. 1978 – 2 BvR 134/76 –, *BVerfGE* 47, 253 (282).

²¹ *Schmitt Glaeser DÖV* 1982, 386; *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 3 Rnr. 209; *Schwerdtner JZ* 1974, 478; *Mengele JZ* 1982, 524; *Löwisch* (Fußn. 13) S. D 43; für die Annahme eines Handlungsauftrages: *Säcker* (Fußn. 13) S. L 25; *A. Maier NJW* 1974, 1687; *Hobmann-Dennhardt* (Fußn. 5), S. 44 f.; *Friauf*, Gleichberechtigung (Fußn. 13), S. 28 ff.; *Hofmann* (Fußn. 12), S. 18, 97 f.

²² *BVerfG*, Beschl. v. 11. 3. 1964 – 1 BvL 4/63 –, *BVerfGE* 17, 280 (284); Beschl. v. 29. 1. 1969 – 1 BvR 26/66 –, *BVerfGE* 25, 167 (183); Beschl. v. 3. 6. 1969 – 1 BvL 1/63 –, *BVerfGE* 26, 44 (60 f.); *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 3 Rnr. 27 und 291.

²³ *BVerfG*, Beschl. v. 31. 3. 1971, – BvL 9/68 –, *BVerfGE* 31, 1 (4); Beschl. v. 22. 5. 1975 – 2 BvL 13/73 –, *BVerfGE* 39, 334 (368); *Jellinek AöR* 1950/51, 137 f.; *Knöpfel NJW* 1960, 556; *Löwisch* (Fußn. 13), S. D 43; *Schmitt Glaeser DÖV* 1982, 387; daß Art. 3 II GG auch die Gleichberechtigung des Mannes schützt, ist allerdings keineswegs selbstverständlich; vgl. *BAG*, Urt. v. 14. 7. 1957 – 1 AZR 105/54 –, *BAGE* 1, 51 (53), sowie mit guten Gründen *Dürrig FamRZ* 1954, 3 und *Ridder*, in: *Die moderne Demokratie und ihr Recht*, Festschrift für Gerhard Leibholz, Tübingen 1966, Band 2 S. 227 f.

²⁴ Dafür *BVerfG*, Urt. 5. 4. 1952 – 2 BvH 1/52 –, *BVerfGE* 1, 208/237 und 242; *Rinck*, in: *Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung*, Festschrift Geiger, Tübingen 1974, S. 685; *Erichsen Jura* 1983, 647; dagegen *Frowein AöR* 1974, 81; *von Münch*, in: *von Münch*, GG-Kommentar, Band 2, 2. Auflage, München 1983, Art. 38 Rnr. 40; zum Meinungsstand *Murswiek JZ* 1979, 48.

²⁵ *Frowein AöR* 1974, 83 m. Nachw. aus der Rechtsprechung des *BVerfG*; *von Münch* (Fußn. 24), Art. 38 Rnr. 39a.

²⁶ *BVerfG*, Beschl. v. 22. 7. 1960 – 2 BvR 373/60 –, *BVerfGE* 11, 266 (272); *Rinck* (Fußn. 24), S. 685; *Frowein AöR* 1974, 80 f.; *Erichsen Jura* 1983, 642 und 644.

²⁷ *BVerfG*, Beschl. v. 22. 5. 1979 – 2 BvR 193/79 –, *BVerfGE* 51, 222 (235).

im Parlament zu bestimmen und die deshalb die ersten zehn Listenplätze einnehmen sollen, sich gleichmäßig aus Männern und Frauen zusammensetzen. Im Gegenteil spricht vieles dafür, daß die Zusammensetzung dieser Gruppe im Einzelfall mehr oder weniger stark von der vorausgesetzten Quote abweicht, auch wenn sie ihr im langjährigen Durchschnitt entsprechen sollte. Die aufstellende Gruppe würde also regelmäßig gezwungen, einen aus ihrer Sicht unteroptimalen Vorschlag zu machen. Diese Beschränkung ist mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit nicht zu vereinbaren.

b) Die Freiheit der Parteien bei ihrer Betätigung zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes wird durch Art. 21 GG geschützt³⁴. Zu dieser Mitwirkung gehört gerade und besonders auch die Teilnahme an Wahlen durch die Aufstellung von Kandidaten. Soweit das Wahlrecht Vorschriften über die Kandidatenaufstellung durch die Parteien trifft, ist es deshalb mindestens auch am Maßstab des Art. 21 GG zu messen³⁵.

Die Freiheit der Parteien, Kandidaten nach den eigenen Vorstellungen aufstellen zu können, würde durch eine zwingende Quotierungsregelung aus den bereits erörterten Gründen erheblich eingeschränkt. Einen Ansatzpunkt für eine gesetzliche Beschränkung dieser Freiheit enthält das Grundgesetz in Art. 21 GG nicht, vor allem ist die Quotierung kein Gebot der demokratischen inneren Ordnung, wie sie Art. 21 I 2 GG den Parteien verbindlich vorschreibt. Das Gebot der demokratischen Grundsätzen entsprechenden inneren Ordnung soll lediglich einen Mindeststandard sichern; es ist Freiheitsgrenze, nicht Eingriffsermächtigung. Ein Einfallstor für die unmittelbare Parlamentsgestaltung und die mittelbare Gesellschaftsgestaltung durch Gesetz wird damit nicht geöffnet.

III. Zur Zulässigkeit von Satzungsbestimmungen

Satzungsregelungen der Parteien, die eine Quotierung auf den Landeslisten zur Bundestagswahl vorschreiben, dürfen nicht gegen einfache Gesetze (Ziff. 1) oder das Grundgesetz (Ziff. 2) verstoßen³⁶.

1. Vereinbarkeit mit einfachem Recht

Das Bundeswahlgesetz regelt die Einreichung von Landeslisten durch die politischen Parteien in § 27. Hinsichtlich der Aufstellung der Listenbewerber verweist § 27 V BWahlG im wesentlichen auf die in §§ 21 ff. BWahlG enthaltenen Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlkreisbewerbern. Daraus ergibt sich vor allem, daß auch die Listenbewerber in geheimer Abstimmung von einer Vertreterversammlung zu nominieren sind, deren Mitglieder von den zur Bundestagswahl wahlberechtigten Parteimitgliedern gewählt worden sind. § 21 V BWahlG verweist dann noch auf die Parteisatzungen.

Anders als ihr Wortlaut dies nahelegt, wird die Aufzählung in § 21 V BWahlG im Schrifttum für lediglich beispielhaft, nicht für abschließend gehalten³⁷. So sind gegen die Satzungsbestimmungen, die Regelungen über die bevorzugte Placierung von Wahlkreisandidaten auf Listen treffen, keine Bedenken wegen einer Überschreitung des durch § 21 V BWahlG gesteckten Rahmens geltend gemacht worden³⁸, ob-

wohl solche Bestimmungen – ähnlich wie die hier diskutierten Satzungsbestimmungen über eine Quotierung durch das Reißverschlußverfahren – nicht das Verfahren der Bewerberwahl, sondern deren Ergebnis betreffen. Für die im Schrifttum vertretene Auffassung läßt sich die durch Art. 21 I GG gesicherte Parteifreiheit anführen, mit der die Beschränkung autonomer Regelungen auf die in § 21 V BWahlG genannten Gegenstände jedenfalls dann kaum vereinbar wäre, wenn diesen Regelungen gesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen.

Ebensowenig wie gegen das Bundeswahlgesetz verstoßen Bestimmungen zur Quotierung durch das Reißverschlußverfahren gegen das Parteiengesetz. § 17 PartG schreibt für die Kandidatenaufstellung geheime Abstimmung vor; die §§ 6 ff. PartG treffen eine Reihe von Bestimmungen über den notwendigen Inhalt von Parteisatzungen und verbieten bestimmte Regelungen. Keine dieser Vorschriften verbietet die hier näher betrachteten satzungsrechtlichen Bestimmungen.

2. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

Parteisatzungen müssen aber nicht nur das einfache Recht, sondern auch die Bestimmungen des Grundgesetzes beachten. Das Verfahren der Kandidatenaufstellung durch die Parteien muß zum einen den demokratischen Grundsätzen genügen (a), die Art. 21 I 3 GG für die innere Ordnung der Parteien verbindlich vorschreibt. Weil die Kandidatenaufstellung im „Schnittpunkt von Wahlrecht und Parteienrecht“³⁹ liegt, werden daneben die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 I GG unmittelbar angewandt⁴⁰ und zwar auch, soweit ihnen nicht wie nach verbreiteter Auffassung den Grundsätzen der Geheimheit und Freiheit der Wahl Drittwirkung⁴¹ zukommt. Diese Auffassung kann sich zwar nicht auf die bereits erwähnte Rechtsprechung des *BVerfG* zur Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze auf die Wahlvorbereitung berufen, weil diese ausschließlich gesetzliche, nicht parteistatutarische Regelungen der Kandidatenaufstellung zum Gegenstand hatte⁴². Für die unmittelbare Anwendung der Grundsätze des Art. 38 I GG spricht jedoch die damit mögliche Kontrolle ihrer Beachtung im Wahlprüfungsverfahren und die Eröffnung der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Die häufig bereits ausschlaggebende Bedeutung der Kandidatenaufstellung für den Einzug ins Parlament legt es nahe, die Legitimationswirkung der auf diese Weise durchsetzbaren Grundsätze des Art. 38 I GG⁴³ auch für die parteiinterne Kandidatenaufstellung in Anspruch zu nehmen und Statutenregelungen daran zu messen (b).

Abzulehnen ist dagegen eine unmittelbare Anwendung der Grundrechte im Verhältnis zwischen dem Mitglied und seiner Partei⁴⁴. Sicher muß dem einzelnen Mitglied in der innerparteilichen Ordnung, wenn diese demokratischen Grundsätzen entsprechen soll, eine auch subjektivierte Position der Gleichheit und Freiheit für seine Teilnahme an der innerparteilichen Willensbildung zustehen. Die unmittelbare Anwendung der Grundrechte auf das durch Freiwilligkeit geprägte Verhältnis zwischen dem Mitglied und der Partei, die nicht Staatsgewalt ausübt, sondern lediglich an der Ausformung des Staatswillens mitwirkt, verbietet sich aber auch wegen der Folgen für

³⁴ Von Münch (Fußn. 24), Art. 38 Rnr. 41; Dimitris Tsatsos/Martin Morlok, Parteienrecht, Heidelberg 1982, S. 77 ff.; Karl-Heinz Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 112 f.

³⁵ Vgl. Wilhelm Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage, Göttingen 1972, S. 193, der die Kandidatenaufstellung ebenso wie Rüdiger Wolfrum, Die innerparteiliche Willensbildung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S. 180 f. primär für einen Gegenstand des Parteienrechts hält.

³⁶ Vgl. etwa Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3. Auflage, Köln 1986, § 21 BWahlG Rnr. 22 m. w. Nachw.; Tsatsos/Morlok (Fußn. 34), 43.

³⁷ Karl-Heinz Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Auflage, München 1976, § 21 BWahlG Rnr. 12.

³⁸ Vgl. Wolfgang Schreiber (Fußn. 36), § 21 BWahlG Rnr. 24.

³⁹ Tsatsos/Morlok (Fußn. 34), S. 117; ähnlich Nass (Fußn. 16), S. 313 ff.; Blank DVBl. 1976, 569 will die Materie ausschließlich zum Parteienrecht rechnen.

⁴⁰ Schreiber (Fußn. 36), § 21 Rnr. 22; Seifert DÖV 1972, 333; Seifert (Fußn. 37), § 21 BWahlG Rnr. 12; in diese Richtung auch Tsatsos/Morlok (Fußn. 34), S. 117, Wolfrum (Fußn. 35) S. 124 und Henke (Fußn. 35) S. 195; a. A. Naujoks DVBl. 1975, 245 f.

⁴¹ Erichsen Jura 1983, 646; von Münch (Fußn. 24), Art. 38 Rnr. 31 und 49.

⁴² Nass (Fußn. 16), S. 316.

⁴³ Nass (Fußn. 16), S. 316.

⁴⁴ Henke, in: Bonner Kommentar, Art. 21 Rnr. 52; von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rnr. 169; Stern (Fußn. 28), S. 446; Seifert (Fußn. 34), S. 214; für eine Anwendung der Art. 3 und 5 GG Luthmann DVBl. 1962, 167 ff.

die Parteifreiheit, die eine Geltung der Grundrechte und der damit erforderlichen gesetzlichen Regelungen haben müßte.

a) Die Bestimmung der demokratischen Grundsätze, denen die innere Ordnung der Parteien entsprechen muß, kann von zwei verschiedenen Ausgangspunkten her erfolgen:

Man kann grammatikalisch-systematisch argumentieren, der hier verwandte Begriff der Demokratie stimme mit dem überein, den Art. 20 I, 21 II 1 und 28 I 1 GG benutzen⁴⁵. Allerdings muß die innere Ordnung nicht demokratisch sein, sondern nur demokratischen „Grundsätzen entsprechen“; das gestattet es, die unterschiedlichen Funktionen von Staat und Parteien zu berücksichtigen⁴⁶.

Die zweite Überlegung setzt teleologisch an. Daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß, soll die Erfüllung ihrer Aufgaben sichern⁴⁷. Mit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist den Parteien die Aufgabe gestellt, den Staat zur Gesellschaft hin offen zu halten⁴⁸. Diese Offenheit und die dafür unverzichtbare freie politische Meinungsbildung in den Parteien soll Art. 21 I 3 GG garantieren. Zentrale Forderung ist deshalb die Gewährleistung der Willensbildung von unten nach oben⁴⁹. Für die Bestimmung der genaueren Maßstäbe kann auf das Vorbild der innerstaatlichen Ordnung zurückgegriffen werden.

Diese beiden Ansätze unterscheiden sich vor allem in der Argumentationsrichtung bei der Übertragung von Regeln der staatlichen Ordnung auf die Parteien; wer vom grundgesetzlichen Begriff der Demokratie her argumentiert, muß im Einzelfall die Nichtanwendbarkeit einer staatlichen Regelung auf die Parteien dartun, die Vertreter des mehr teleologischen Ansatzes müßten begründen, warum die einzelne Regel anwendbar ist. Dennoch besteht über die Ergebnisse weitgehend Einigkeit. Daß keine absolute Homogenität zwischen innerparteilicher und staatlicher Demokratie besteht⁵⁰, ist ebenso unbestritten wie der Grundbestand der Regeln, die die innerparteiliche Ordnung beachten muß. Bei der Anwendung dieser Regeln darf kein zu strenger Maßstab angelegt werden; es kann – so das *BVerfG* – nicht davon ausgegangen werden, „daß das Grundgesetz natürliche Entwicklungen und Auseinandersetzungen hinsichtlich der inneren Ordnung der Parteien hat abschneiden wollen“⁵¹.

Zu den unbestritten geltenden Regeln für die innerparteiliche Ordnung gehört der innerparteiliche Gleichbehandlungsgrundsatz⁵². Er räumt jedem Mitglied u. a. das Recht ein, sich in gleicher Weise an der innerparteilichen Willensbildung zu beteiligen und sich um jedes von der Partei zu vergebende Amt zu bewerben⁵³. Die Quotierung im Reißverschlußverfahren stellt eine Ungleichbehandlung dar. Ein Verstoß gegen

den Grundsatz der Mitgliedergleichheit und damit Rechtswidrigkeit ist aber nur anzunehmen, wenn die getroffene Differenzierung unzulässig ist. Eine Reihe von Differenzierungen ist im Schrifttum für zulässig gehalten oder doch nicht beanstandet worden: der *ex-officio*-Amtserwerb⁵⁴ soll ebenso zulässig sein wie Inkompatibilitätsbestimmungen⁵⁵. Das Gleichheitsgebot soll es auch nicht verwehren, den Amtserwerb von einer bestimmten Dauer der Parteimitgliedschaft abhängig zu machen⁵⁶. Begründet wird die Zulässigkeit dieser Durchbrechungen damit, in allen diesen Fällen habe jedes Mitglied die Möglichkeit, in seiner Person die Voraussetzungen für die Zugehörigkeit zu der privilegierten Gruppe zu verwirklichen⁵⁷; beim *ex-officio*-Amtserwerb kann es sich in das Amt wählen lassen, mit dem das weitere Amt verbunden ist; Inkompatibilitäten läßt sich durch Verzicht auf das „störende“ Amt begegnen; der bloße Zeitablauf verschafft die Minderdauer der Mitgliedschaft. Das *BVerfG* hat umgekehrt Gründerprivilegien und die Anknüpfung von Rechten an niedrige Mitgliedsnummern für unzulässig gehalten⁵⁸.

Allerdings kennt das Satzungsrecht der Parteien auch vom einzelnen Mitglied unbeflüßbare Qualifikationen für den Erwerb von Ämtern, nämlich die Reservierung von Vorstandsstellen für Vertreter der jeweiligen Jugendorganisation und der Frauen. Von einer zwanzig Jahre alten Arbeit⁵⁹ abgesehen wird auf diese recht verbreitete Form der Ungleichbehandlung soweit ersichtlich jedoch nicht eingegangen⁶⁰. Die erwähnte Arbeit rechtfertigt diese Satzungsbestimmungen mit dem Hinweis auf ihren Zweck, nämlich faktisch vorhandene Ungleichheit auszugleichen. Angesichts der begrenzten Reichweite dieser Regelungen – es sind nur einzelne, im Hinblick auf die Gesamtzahl der Mitglieder des jeweiligen Vorstandes kaum ins Gewicht fallende Posten für die privilegierten Gruppen reserviert – wird man dieser Auffassung folgen dürfen. Die Quotierung nach dem Reißverschlußverfahren ist mit diesen Regelungen indessen kaum vergleichbar; der Anteil der „reservierten“ Posten ist ungleich höher und die faktische Benachteiligung wird bei den diskurtierten Quoten nicht in geringem Umfang ausgeglichen, sondern vollständig oder sogar überkompensiert.

Die Lösung wird, ausgehend von der Funktion der Partei im politischen System, von ihrem Mitwirkungsauftrag her zu suchen sein und differenziert ausfallen müssen. Zwei Überlegungen müssen dabei vor allem eine Rolle spielen:

Erstens sind die Parteien auf eine gezielte Beeinflussung der politischen Auffassung der Bevölkerung im Sinne ihres Programms angelegt. Sie entscheiden in Ausübung der ihnen eingeräumten Freiheit, welches Programm sie wie vertreten. Art. 21 I 3 GG soll nicht die effektive Vertretung legitimer politischer Forderungen verhindern. Die Forderung nach auch faktischer Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen ist sicher eine solche legitime politische Forderung. Eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine effektive Vertretung dieser Forderung ist Glaubwürdigkeit,

⁴⁵ Vgl. etwa *Stern* (Fußn. 28), S. 444; von *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 21 Rnr. 45.

⁴⁶ *Stern* (Fußn. 28) S. 445; *Henke*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 21 Rnr. 45; *Tsatsos/Morlok* (Fußn. 34), S. 38.

⁴⁷ *Henke* (Fußn. 35), S. 50.

⁴⁸ *Henke* (Fußn. 35), S. 49 f.; *Henke DVBl.* 1979, 369: „Mittler zwischen Staat und Volk“; *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 63; *Seifert* (Fußn. 34), S. 190; vgl. auch *Grimm*, in: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1983, S. 339.

⁴⁹ *Leibholz*, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. C 21; *Henke*, *Bonner Kommentar*, Art. 21 Rnr. 45; *Henke DVBl.* 1979, 372; *Stern* (Fußn. 28), S. 445; *Blank DVBl.* 1976, 566 spricht von „Mitgliedersouveränität“.

⁵⁰ *Henke* (Fußn. 35), S. 50; *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 81; die „strukturelle Homogenität zwischen Staat und Parteien“ muß nur soweit bestehen, wie „ein funktionsadäquates Zusammenwirken beider erfordert“. (*Grimm* – Fußn. 48 – S. 339 f.).

⁵¹ *BVerfG*, Urt. v. 29. 10. 1952 – 1 BvB 1/51 –, *BVerfGE* 2, 1 (15).

⁵² *Henke* (Fußn. 35), S. 87; *Henke*, *Bonner Kommentar*, Art. 21 Rnr. 53; *Blank DVBl.* 1976, 566; *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 143; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 21 Rnr. 58; *Stern* (Fußn. 28), S. 446; *Ute Müller*, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967, S. 112; *Leibholz* (Fußn. 49), S. C 23.

⁵³ *U. Müller* (Fußn. 52), S. 112; *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 143; *Blank DVBl.* 1976, 567; vgl. für das aktive Wahlrecht auch § 10 II 1 PartG.

⁵⁴ *U. Müller* (Fußn. 52), S. 113; *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 143 f.; *Blank DVBl.* 1976, 567.

⁵⁵ *Hans Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, Berlin 1975, S. 278.

⁵⁶ *Rabus AöR* 1952/53 S. 168 und 177; *U. Müller* (Fußn. 52), S. 112; *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 143; *Seifert* (Fußn. 34), S. 220 N. 207.

⁵⁷ *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 144; *Blank DVBl.* 1976, 567.

⁵⁸ *BVerfG*, Urt. v. 23. 10. 1952 – 1 BvB 1/51 –, *BVerfGE* 2, 1 (41 ff.); vgl. bereits *Rabus AöR* 1952/53 S. 172.

⁵⁹ *U. Müller* (Fußn. 52), S. 113 f.

⁶⁰ Allerdings scheint *Leibholz* (Fußn. 49 S. C 23) sie für zulässig gehalten zu haben: „Ferner sollten, wie auch dies im Entwurf zum Parteiengesetz vorgesehen ist, gewisse Kategorien von Personen – ich denke hier insbesondere an die Jugendlichen – in die Parteien aufgenommen werden und Vertretungsrecht beanspruchen können.“ Ähnlich wohl *Wolfrum* (Fußn. 35), S. 133, der bindende Vorschlagsrechte ablehnt, aber satzungrechtliche Vorgaben zulassen will. Vgl. auch *Rabus AöR* 1952/53 S. 172.

was wiederum eine Verwirklichung der Forderung im eigenen Bereich voraussetzt⁶¹. Das sicherste Mittel dazu ist die Quotierung. Damit sprechen Funktionsargumente für die Zulässigkeit der Quotierung in den Parteien.

Zweitens muß allerdings der Notwendigkeit Rechnung getragen werden, die Willensbildung der Parteien offen zu halten, offen auch für einen Wandel der Anschauungen über die Zweckmäßigkeit und den Sinn von Quotierungsregelungen⁶². Die Bedeutung der Offenheit der Parteien für den Wandel gesellschaftlicher Anschauungen, auch für gesellschaftliche Lernprozesse kann vor allem im Hinblick auf die Stabilität unseres politischen Systems schwerlich überschätzt werden. Quotierungsregeln dürfen ihre Korrektur deshalb nicht unmöglich machen oder zu stark erschweren⁶³. Sollten sich beispielsweise die Befürchtungen eines Teils der Frauenbewegung bewahrheiten, daß Quotierungsregeln im politischen Bereich die tatsächliche Ungleichheit eher verdecken als aufheben⁶⁴, muß eine Korrektur möglich sein. Wegen des eintretenden Besitzstandseffektes sind deshalb hohe Quoten bedenklich, wenn sie unbefristet für die Gremien gelten, die über eine eventuelle Änderung der Quotierungsregeln entscheiden müßten. Wegen der auch durch das Parteiengesetz abgesicherten Willensbildung von unten nach oben durch Delegierte wird man deshalb eine unbefristete Quotierung in Höhe von 50 % bereits auf der untersten Delegiertenebene für unzulässig halten müssen; sie dürfte schwerlich revidierbar sein. Eine rechtliche Bewertung von innerparteilichen Quotenregelungen muß stets die Gesamtumstände einbeziehen und etwa die für Satzungsregelungen notwendigen Mehrheiten ebenso berücksichtigen wie die Frage, ob die getroffene Regelung sich auch auf die Vorstände erstreckt und damit wegen deren Einfluß auf die Willensbildung zusätzlich stabilisierende Effekte hat. Bedenken müßte insbesondere ein Aufeinandertreffen verschiedener Quotierungen – etwa einer Geschlechts- und einer Berufsquotierung – erwecken⁶⁵.

Für die Zulässigkeit der Quotierung im Reißverschlußverfahren auf den Landeslisten zur Bundestagswahl spricht demnach die große Bedeutung gerade der Parlamentswahlen für die Glaubwürdigkeit der Parteien. Stärker als bei innerparteilichen Personalentscheidungen nimmt die Öffentlichkeit Kandidaten und gewählte Abgeordnete zur Kenntnis. Die Offenheit der Partei in dem hier diskutierten Sinn wird dagegen durch diese Quotierung kaum tangiert, weil die Bundestagsabgeordneten jedenfalls als solche nicht in besonderer Weise an der Willensbildung über Satzungsregeln mitwirken. Aus Art. 21 I 3 GG ergeben sich also keine durchgreifenden Bedenken gegen solche Regelungen.

b) Die Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 I GG auf die parteiinterne Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahlen muß mit Modifikationen einhergehen, die die Funktion der politischen Parteien und der besonderen Struktur der innerparteilichen Willensbildung Rechnung tragen⁶⁶. Deshalb verbietet etwa der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl nicht die Entscheidung durch Delegierte, sondern beschränkt lediglich die zulässige Anzahl der Zwischenstufen bei der Aufstellung der Wahlkreis- und Listenbewerber⁶⁷. Auch die hier interessierenden Grundsätze der Gleichheit und

der Freiheit der Wahl sind im Hinblick auf die Funktion der Parteien im politischen System der grundgesetzlichen Ordnung zu modifizieren; ihre Anwendung muß auf die Freiheit der Parteien, politisch eigenständig profilierte Kandidatenvorschläge zu machen, Rücksicht nehmen.

Aus den bereits im Zusammenhang mit dem innerparteilichen Gleichbehandlungsgebot genannten Gründen verstoßen innerparteiliche Quotenregelungen für die Aufstellung der Bewerber für die Bundestagswahl deshalb nicht ohne weiteres gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Im Rahmen des Art. 38 I GG wird man allerdings die für die Quotenregelung vorgebrachten Argumente strenger prüfen müssen als im Rahmen des Art. 21 I 3 GG. Sollte sich etwa herausstellen, daß „Überquoten“ den erwarteten Effekt nicht haben, Frauen verstärkt zum Eintritt in die Parteien zu bewegen, müßte man sie im Geltungsbereich des Art. 38 I GG als zur Erreichung des angestrebten Zieles ungeeignet ansehen und für unzulässig halten.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl, das haben die Überlegungen zur Zulässigkeit einer gesetzlichen Reißverschlußregelung gezeigt, ist durch eine solche Regelung im Hinblick auf die Nominierungsfreiheit tangiert, weil damit eine bestimmte Struktur der Reserveliste zwingend vorgegeben ist und abweichende Vorschläge ausgeschlossen sind. Allerdings hält das Schrifttum, wie bereits erwähnt, Regelungen, die auf eine bevorzugte Berücksichtigung von Wahlkreisbewerbern gerichtet sind, für zulässig⁶⁸. Es dürfte in der Tat richtig sein, den Parteien zu gestatten, generell-abstrakt verbindliche Vorentscheidungen für die Kandidatenauswahl zu treffen, also Teilentscheidungen gewissermaßen vorwegzunehmen, solange dennoch eine echte Auswahlmöglichkeit für Personalvorschläge bleibt⁶⁹. Daß sich aus dem so verstandenen Grundsatz der Wahlrechtsfreiheit bei Quotierungsregeln für die Aufstellung von Landesreservelisten Restriktionen ergeben können, erscheint ausgeschlossen; für die Kommunalwahlen mag hier vor allem in kleinen Orten und bei mitgliederschwachen Parteien etwas anderes gelten. Bei satzungsrechtlichen Regelungen großzügiger zu verfahren als bei gesetzlichen, erscheint auch deshalb vertretbar, weil die Parteien anders als der Gesetzgeber nicht neutral sein müssen, sondern selektiv und einseitig sein dürfen⁷⁰ und weil der einzelne dem Satzungsrecht der Partei anders als dem Gesetz ausweichen kann.

IV. Schluß

Als Ergebnis der hier angestellten Überlegungen läßt sich somit festhalten:

- Eine gesetzliche Quotierung im Reißverschlußverfahren bei der Aufstellung der Landeslisten für die Bundestagswahl ist unzulässig.
- Im Satzungsrecht der Parteien enthaltene Quotenregelungen dieser Art sind in den hier skizzierten Grenzen zulässig.

Eine Überschreitung dieser Grenzen wird nach der herrschenden wahlrechtlichen Praxis allerdings schwerlich zur Zurückweisung eines Wahlvorschlages führen oder einen Grund darstellen, die Wahl anzufechten, weil nur schwere Verstöße der Satzung gegen Art. 38 I GG diese Rechtsfolgen auslösen⁷¹. Die Sorge für die Beachtung des rechtlichen Rahmens ist damit in erster Linie den Parteien selbst und ihren Mitgliedern anheimgestellt.

⁶¹ So zu Recht *Hanan* (Fußn. 6), S. 216 f. für das Verhalten der Parteien als Arbeitgeber.

⁶² Auf den Zusammenhang zwischen der Mitgliedergleichheit und der Offenheit der Parteien für den Wandel weist *Henke* (Fußn. 35), S. 88 hin.

⁶³ Vgl. auch *Blank DVBl.* 1976, 566.

⁶⁴ Vgl. etwa *Randzio-Plath* (Fußn. 4), S. 45 ff.

⁶⁵ Die Befürchtungen, die *Schmitt Glaeser* (DVBl. 1982, 388) insoweit äußert, dürften im Tatsächlichen jedoch zu weit gehen.

⁶⁶ *Seifert* DÖV 1972, 335; *Nass* (Fußn. 16), S. 316 f.; *Seifert* (Fußn. 37), § 21 BWahlG Rnr. 12 spricht von „sinngemäßer Anwendung“.

⁶⁷ *Nass* (Fußn. 16), S. 320; *Seifert* (Fußn. 34), S. 374 f.

⁶⁸ Vgl. *Schreiber* (Fußn. 36), § 21 BWahlG Rnr. 24.

⁶⁹ Darauf, ob praktisch noch Nominierungsfreiheit besteht, stellt auch *Nass* (Fußn. 16), S. 319 ab.

⁷⁰ *Grimm* (Fußn. 48), S. 343.

⁷¹ *BVerwG*, Beschl. v. 11. 3. 1976 – VII B 56.75 –, DÖV 1977, 536; *OVG Münster*, – III A 1126/65 –, Urt. v. 22. 12. 1965 –, *OVGE* 22, 66 (68 f.); *Seifert* (Fußn. 34), S. 376 f.; *Seifert* DÖV 1972, 335 f.; weitergehend *Wolfrum ZParl.* 1975, 337 f.