



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1647

12. März 2014

A. Auftrag

In seiner Ausgabe vom 11. November 2013 (46/2013, S. 47) hatte sich DER SPIEGEL unter der Überschrift „Quote rustikal“ kritisch mit den jüngsten Änderungen des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetzes auseinandergesetzt. Konkret ging es um den Stimmzettel, der wegen des Abdrucks des Gleichberechtigungssatzes nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG „Nachhilfe in Sachen politisch korrekter Wahl“ sei. Auch müssten die örtlichen Wahlbehörden genau auflisten, wie viele oder wenige Frauen aktuell in den Kommunalparlamenten vertreten seien, und wie hoch der Anteil der Kandidatinnen auf den vorderen Plätzen jeder Wahlliste sei. Damit käme der Stimmzettel aber „wie eine unverhohlene Aufforderung daher, doch bitte nur Listen mit hohem Frauenanteil anzukreuzen.“ Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf den Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz sowie Prof. Lenski, die die „aufdringlichen Hinweise auf den Stimmzetteln“ jeweils für eine unzulässige und mit dem Recht der Wähler auf eine freie Wahlentscheidung nicht vereinbare „amtliche Wahlbeeinflussung“ hielten.

Mit Blick auf die insoweit behaupteten, allerdings nicht näher begründeten verfassungsrechtlichen Bedenken haben die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN mit Schreiben vom 21. November 2013 um eine verfassungsrechtliche Beurteilung durch den Wissenschaftlichen Dienst gebeten.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Die Diskussion um die Vereinbarkeit der zusätzlich auf dem Stimmzettel abzudruckenden geschlechterspezifischen Informationen ist aktuell wiederbelebt worden. Ausgangspunkt war zunächst ein am 1. Februar 2014 in der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht veröffentlichter Aufsatz von *Laubinger*. In diesem vertritt er die Auffassung, dass zwei Bestimmungen¹ des Kommunalwahlgesetzes² (KWG) gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl verstießen

¹ § 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 sowie § 29 Abs. 2 Satz 2 KWG.

² Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz -KWG-) in der Fassung vom 31. Januar 1994.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

und demnach verfassungswidrig seien.³ Der Aufsatz endet mit der Feststellung, dass die zu attestierende Verfassungswidrigkeit die Nichtigkeit der gesamten Kommunalwahl⁴ zur Folge haben könne.⁵ Zeitungsberichten⁶ zufolge soll sich *Laubinger* auch unmittelbar an Mitglieder des Landtags gewandt und diese vor den Risiken erfolgreicher Wahlanfechtungen und einer Wahlwiederholung gewarnt haben.

Zusätzlich - und maßgeblich - befördert wurde die Debatte um die Gestaltung des Stimmzettels aber durch eine Pressemitteilung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Februar 2014.⁷ In dieser hatte der Verfassungsgerichtshof mitgeteilt, dass er eine sich gegen die geschlechterspezifischen Angaben auf dem Stimmzettel richtende Verfassungsbeschwerde als unzulässig zurückgewiesen habe. Die Zurückweisung sei dem Umstand geschuldet, dass der Beschwerdeführer nicht hinreichend substantiiert dargelegt habe, inwieweit er durch die angefochtenen Regelungen in eigenen Rechten verletzt sei. In derselben Pressemitteilung weist der Verfassungsgerichtshof allerdings darauf hin, dass der Grundsatz der Freiheit der Wahl jeden Wähler vor Beeinflussungen schütze, die geeignet seien, seine Entscheidungsfreiheit ernstlich zu beeinträchtigen. Das daraus abzuleitende Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung setze auch der konkreten Gestaltung des Stimmzettels Grenzen. Den staatlichen und kommunalen Organen sei „jede inhaltliche Einwirkung auf das individuelle Wahl- und Abstimmungsverhalten“ verwehrt.⁸ Die damit augenscheinlich bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken des Verfassungsgerichtshofs an der Verfassungskonformität der Gestaltung des Stimmzettels haben die Regierungsfractionen inzwischen zum Anlass genommen, gemäß Art. 130 Abs. 1 LV eine abstrakte Normenkontrolle zu beantragen, um die Rechtslage einer verbindlichen Klärung zuzuführen.

Der fortgeschrittene Stand der Diskussion ist Grundlage auch für die vorliegende Begutachtung.

Gegenstand der nachfolgenden Prüfung sind die den Stimmzettel betreffenden Regelungen gemäß der geänderten §§ 29 Abs. 2, 30 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 KWG.⁹ Konkret geht es dabei um den wiederzugebenden Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG¹⁰ sowie die Angabe des Geschlechteranteils in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl¹¹ sowie auf dem Wahlvorschlag.¹² Ein Muster der Stimmzettel ist dem Gutachten in der Anlage beigefügt.

Ausgangspunkt der Stellungnahme ist ein Überblick zunächst über das parlamentarische Beratungsverfahren, in dessen Verlauf die hier zu prüfenden geschlechterspezifischen Bestimmungen eingefügt wurden (unter II.). Im Anschluss ist der Grundsatz der Wahlfreiheit als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab festzulegen, dessen sachlicher Gewährleistungsbereich im Hinblick auf den Tatbestand der „amtlichen Wahlbeeinflussung“ zu konkretisieren ist (unter III.). Ob im Hinblick auf die hier vorgesehene Gestaltung des Stimmzettels eine

³ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 125.

⁴ Termin der Kommunalwahl ist der 25. Mai 2014.

⁵ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 125.

⁶ Rheinzeitung vom 12. Februar 2014.

⁷ Nr. 4/2014 zum Beschluss vom 11. Februar 2014 – VGH B 6/14, VGH A 12/14 -.

⁸ So auch der Beschluss vom 11. Februar 2014, a.a.O., S. 3.

⁹ Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in § 56 Abs. 1 Nr. 5 KWG.

¹⁰ §§ 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1, 30 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 und Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KWG.

¹¹ §§ 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2, 30 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 3 und Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 3 KWG.

¹² § 29 Abs. 2 Satz 2 KWG.

„amtliche Wahlbeeinflussung“ vorliegt, ist zunächst für jede der vorgesehenen Angaben gesondert und sodann im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu würdigen (unter IV.). Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber überhaupt vom Grundsatz der Wahlfreiheit abweichen darf, und in welchem Umfang der Verfassungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) zu solchen Abweichungen legitimiert, wird unter - Einbeziehung etwaig für den Stimmzettel geltender Besonderheiten - abschließend unter V. behandelt.

II. Einfügung geschlechterspezifischer Bestimmungen in das Kommunalwahlgesetz

In den am 19. Februar 2013 von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (LT-Drucks. 16/2048) sollten geschlechterspezifische Regelungen erst auf der Grundlage eines Änderungsantrags der Fraktionen der SPD und BÜDNIS90/DIE GRÜNEN vom 13. März 2013 (LT-Vorl. 16/2325) aufgenommen werden. Dieser Änderungsantrag hatte unter anderem die Einfügung folgender Regelungen vorgesehen:

§ 15 Abs. 4 KWG:

„Frauen und Männer sollen gleichmäßig in kommunalen Vertretungsorganen repräsentiert sein (Geschlechterparität). Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge sind die kommunalen Gliederungen der Parteien und die Wählergruppen aufgefordert, Geschlechterparität anzustreben.“

§ 29 Abs. 2 KWG:

„Die Stimmzettel enthalten den im Wortlaut abzudruckenden Hinweis nach § 15 Abs. 4 Satz 2, den Vergleichswert zum Geschlechteranteil in dem Vertretungsorgan einen Monat vor dem Termin der Kommunalwahl sowie die zugelassenen Wahlvorschläge in der Reihenfolge ihrer öffentlichen Bekanntmachung (§§ 23, 24 Abs. 1 und 2) unter Angabe des Kennwortes sowie des Namens, Vornamens und Geschlechts der Bewerber jedes Wahlvorschlags. In einem Feld unter dem jeweiligen Kennwort werden für die Liste Angaben zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag bis zu dem Platz, der der Hälfte der in der Wahl zu vergebenden Plätze entspricht (aussichtsreiche Plätze) gemacht. Mehrfachbenennungen zählen einfach. Auf dem Stimmzettel werden höchstens so viele wählbare Personen aufgeführt, wie Mitglieder zu wählen sind. Wenn Bewerber in dem Wahlvorschlag mehrfach aufgeführt werden, verringert sich die Zahl der höchstens aufzuführenden wählbaren Personen entsprechend.“

§ 30 Abs. 2 KWG:

„Ist nur ein Wahlvorschlag zugelassen worden, so enthält der Stimmzettel auch das im Wortlaut abzudruckende Ziel des Gesetzgebers nach § 15 Abs. 4 Satz 2 sowie zum Geschlechteranteil in dem Vertretungsorgan einen Monat vor dem Termin der Kommunalwahl und diesen Wahlvorschlag unter Angabe des Kennwortes sowie des Namens, Vornamens und Geschlechts der Bewerber. ...“

Mit diesen Änderungen empfahl der Innenausschuss die Annahme des Gesetzentwurfs.¹³

Im Rahmen der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs hatten zu der Beschlussempfehlung des Innenausschusses sowohl die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN als auch die Fraktion der CDU Änderungsanträge eingereicht. Gemäß den von den Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN beantragten Änderungen (LT-Drucks. 16/2271) sollte § 29 Abs. 2 KWG folgende Fassung erhalten:

„Die Stimmzettel enthalten den im Wortlaut abdruckenden Text des Artikels 3 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes, den Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl und die zugelassenen Wahlvorschläge in der Reihenfolge ihrer öffentlichen Bekanntmachung (§§ 23, 24 Abs. 1 und 2) unter Angabe des Kennworts sowie des Namens, Vornamens und Geschlechts der Bewerber jedes Wahlvorschlags. In einem Feld unterhalb des jeweiligen Kennworts werden für die Liste Angaben zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag bis zu dem Platz, der der Hälfte der in der Wahl zu vergebenden Plätze entspricht (aussichtsreiche Plätze) gemacht. ...“

Absatz 2 des § 30 KWG sollte folgende Fassung erhalten:

„Ist nur ein Wahlvorschlag zugelassen worden, so enthält der Stimmzettel den im Wortlaut abdruckenden Text des Artikels 3 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes, den Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl und den Wahlvorschlag unter Angabe des Kennworts sowie des Namens, Vornamens und Geschlechts der Bewerber. Im Wahlvorschlag mehrfach aufgeführte Bewerber werden auf dem Stimmzettel nur einmal aufgeführt. Auf dem Stimmzettel wird höchstens die anderthalbfache Zahl von Bewerbern aufgeführt, wie Ratsmitglieder zu wählen sind. Der Stimmzettel enthält zusätzlich Raum zur Eintragung anderer wählbarer Personen.“

Absatz 3 des § 30 KWG sollte in folgende Fassung geändert werden:

„Ist kein Wahlvorschlag zugelassen worden, so enthält der Stimmzettel den im Wortlaut abdruckenden Text des Artikels 3 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes, den Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl und entsprechend Raum zur Eintragung so vieler wählbarer Personen, wie Ratsmitglieder zu wählen sind. Die Stimmzettel werden spätestens am dritten Tag vor der Wahl an die Wahlberechtigten verteilt.“

¹³ BeschlussProt. der 21. Sitzung vom 14. März 2013, S. 2; vgl. auch LT-Drucks. 16/2247.

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU (LT-Drucks. 16/2272) sah folgende Fassung von § 29 Abs. 2 vor:

„Die Stimmzettel erhalten den Hinweis: ‚Frauen und Männer sind gleichberechtigt (Artikel 17 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung)‘ sowie die zugelassenen Wahlvorschläge in der Reihenfolge ihrer öffentlichen Bekanntmachung (§§ 23, 24 Abs. 1 und 2) unter Angabe des Kennworts sowie des Namens, Vornamens und Geschlechts der Bewerberinnen und Bewerber jedes Wahlvorschlags.“

Ähnliche Fassungen hatte der Änderungsantrag auch für § 30 Abs. 2 und Abs. 3 KWG vorgesehen (vgl. Ziffer VI. der LT-Drucks. 16/2272).

In der 49. Plenarsitzung vom 25. April 2013 erhielt die Beschlussempfehlung des Innenausschusses die im Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vorgesehene Fassung. Unter Berücksichtigung dieser Änderungen wurde der Gesetzentwurf in zweiter Beratung mit den Stimmen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN angenommen.¹⁴ Als sechzehntes Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes ist das Gesetz am 8. Mai 2013 verkündet¹⁵ und mit Wirkung vom 1. März 2013¹⁶ in Kraft getreten.

Die gesetzgeberische Motivation für die Einfügung geschlechterspezifischer Vorschriften können im Einzelnen aus der Vorlage 16/2325 nachvollzogen werden. Anknüpfungspunkt der Initiative ist danach die Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Entscheidungsgremien, die mit einem bezifferten Anteil von 16,8 Prozent signifikant ist.¹⁷ Mit der Angabe des Geschlechterverhältnisses auf dem Stimmzettel wollte der Gesetzgeber vor allem Transparenz schaffen.¹⁸ Der Entscheidung des Wählers sollte es dabei überlassen bleiben, ob die Information in die Wahlentscheidung einfließt oder nicht.¹⁹

III. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

1. Grundsatz der Wahlfreiheit als Voraussetzung demokratischer Legitimation

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist in erster Linie der in Art. 76 Abs. 1 LV verankerte Grundsatz der Freiheit der Wahl. Für die Wahl kommunaler Vertretungskörperschaften ergibt sich seine Geltung aus Art. 50 Abs. 1 Satz 1 LV. Er ist Ausgestaltung des Demokratieprinzips,²⁰ wonach alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG; Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 75 LV). Demokratische Legitimation vermögen Wahlen nur zu verleihen, wenn sie frei sind.²¹ Dies

¹⁴ PlenProt. 16/49, S. 2293 f.

¹⁵ GVBl. S. 139.

¹⁶ Art. 4 S. 1 des 16. Landesgesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes.

¹⁷ Vorl. 16/2325, S. 5.

¹⁸ Vorl. 16/2325, S. 6.

¹⁹ Vorl. 16/2325, S. 6.

²⁰ BVerfGE 44, 125, 139; 47, 253, 283.

²¹ BVerfGE 44, 125, 139; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig (Okt. 2010), Art. 38, Rn. 7; *H. Meyer*, in: HdbStR III, § 46, Rn 23; *Trute*, in: v. Münch/Kunig (6. Aufl. 2012), Art. 38, Rn. 46.

erfordert nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann.²² Die Wähler müssen ihr Urteil demnach in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.²³ Die Integrität dieser Entscheidungsbildung wird durch die grundrechtsgleich verbürgte Freiheit der Wahl gewährleistet.²⁴

Ein freier und offener Prozess der Meinungs- und Willensbildung verlangt zudem die Gewährleistung gleicher Chancen im Wahlwettbewerb.²⁵ Berührt ist insoweit auch der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der die Chancengleichheit der Wahlbewerber und Parteien garantiert.²⁶ Der öffentlichen Gewalt ist insoweit jede unterschiedliche Behandlung der Wahlbewerber und Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen beeinflusst werden kann, grundsätzlich verboten.²⁷

2. Sachlicher Gewährleistungsbereich der Wahlfreiheit

a) Integrität der Stimmabgabe

„In höchstem Maß der Integrität bedürftig“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Willensverwirklichung beim Wahlakt als dem Grundakt demokratischer Legitimation.²⁸ Im Wahlakt müsse sich die Willensbildung vom Volk zu den staatlichen Organen vollziehen, nicht umgekehrt von den staatlichen Organen zum Volk.²⁹ Die parteiübergreifende Einwirkung staatlicher Organen verletze daher die Integrität der Willensbildung der Wähler.³⁰ Aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl leitet das Bundesverfassungsgericht das Gebot der Neutralität staatlicher Stellen³¹ sowie ein grundsätzliches³² Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung ab.³³ Geschützt werden soll der Wähler dabei schon vor Beeinflussungen, die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlheimnisses „ernstlich“ zu beeinträchtigen.³⁴

Die Freiheit der Stimmabgabe soll - jedenfalls in aller Regel - aber schon dann gewährleistet sein, wenn sie geheim erfolgt.³⁵ Der Akt der Stimmabgabe sei in seiner Freiheit wesentlich

²² BVerfGE 7, 63, 69; 15, 165, 166; 47, 253, 282; s. auch *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, (6. Aufl. 2010), Art. 38, Rn. 126.

²³ BVerfGE 20, 56, 97; 44, 125, 139.

²⁴ *Badura*, in: BK (Mai 2013), Anh. z. Art. 38, Rn. 3.

²⁵ BVerfGE 44, 125, 145.

²⁶ *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 118.

²⁷ BVerfGE 34, 160, 163; 44, 125, 146.

²⁸ BVerfGE 44, 125, 138; vgl. auch BVerfGE 15, 165, 166; vgl. auch *H. Meyer*, in: HdbStR III, § 46, Rn. 23.

²⁹ BVerfGE 44, 125, 140 f.; *Badura*, in: BK, a.a.O., Anh. z. Art. 38, Rn. 2.

³⁰ *Badura*, in: BK, a.a.O., Anh. z. Art. 38, Rn. 3.

³¹ Vgl. auch *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38, Rn. 109; *Morlok*, in: Dreier (2. Aufl. 2006), Art. 38, Rn. 89.

³² Zu Ausnahmen unter V.

³³ BVerfGE 44, 125, 139 ff.; vgl. auch VerfGH RP, AS 33, 311, 312 f.; LVerfG SH, SchIHA 2013, 375; *H. Meyer*, in: HdbStR III, § 46, Rn. 23; Rn. 24; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O.; Art. 38, Rn. 109; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 38, Rn. 125.

³⁴ BVerfGE 40, 11, 41.

³⁵ *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 107.

durch das Wahlgeheimnis geschützt.³⁶ Der Grundsatz der Wahlfreiheit wird durch die Geheimheit der Wahl aber nicht etwa verzichtbar;³⁷ auch in den Schnittmengen ihrer Wirkungsbereiche verstärken sich die Grundsätze gegenseitig.³⁸ Eine eigenständige und über den Grundsatz der geheimen Wahl hinausgehende Bedeutung³⁹ wird dem Grundsatz der Wahlfreiheit vor allem für die Phase der Wahlvorbereitung zugeschrieben,⁴⁰ wo er schon das Vorfeld der Willensbildung schützend einbezieht.⁴¹

b) Voraussetzungen einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“

Der Begriff der „Wahlbeeinflussung“ erfasst ein wahlbezogenes Verhalten, das dazu bestimmt und geeignet ist, auf die Willensbildung des Wählers Einfluss zu nehmen.⁴² Er setzt demnach eine zielgerichtete, parteiergreifende Einwirkung auf den Wählerwillen voraus.⁴³ Parteiergreifend ist die Einwirkung, wenn sie zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller im Wettbewerb stehender politischer Parteien und Bewerber erfolgt.⁴⁴ Ihrer Wirkung nach muss sie objektiv geeignet sein, die Entscheidungsfreiheit des Wählers „ernstlich“ zu beeinträchtigen,⁴⁵ was eine mehr als nur unerhebliche Einwirkung auf den Wählerwillen voraussetzt.⁴⁶ Eine solche ist dann anzunehmen, wenn bei verständiger Würdigung der Umstände zu erwarten ist, dass sich ein mündiger Wähler gerade aufgrund der Einwirkung zur Wahl einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Bewerbers entscheiden wird.⁴⁷ Amtlich ist die Wahlbeeinflussung, wenn sich staatliche Stellen in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern identifizieren und sie als Amtsträger unterstützen oder bekämpfen.⁴⁸

Diese vornehmlich für die Wahl zum Deutschen Bundestag entwickelten Grundsätze gelten gemäß Art. 28 Abs. 1 GG auch für den kommunalen Bereich.⁴⁹

IV. Vorliegen einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“

Unter Anwendung des vorstehend gewonnenen verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs ist Ausgangspunkt der nachfolgenden Erörterung zunächst die Frage, ob die umstrittenen Vorschriften den Tatbestand einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ erfüllen könnten.

³⁶ *Trute*, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., Art. 38, Rn. 36.

³⁷ *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 38, Rn. 126; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 107.

³⁸ *Trute*, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., Art. 38, Rn. 36.

³⁹ *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 38, Rn. 124.

⁴⁰ *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 107.

⁴¹ *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Art. 38, a.a.O., Rn. 36.

⁴² BVerfGE 103, 111, 132; vgl. auch: *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 109.

⁴³ Vgl. BVerfGE 103, 111, 132.

⁴⁴ BVerfGE 44, 125, 144; s. auch BVerfGE 2, 1, 13; 5, 85, 140.

⁴⁵ BVerfGE 40, 11, 41.

⁴⁶ BVerfGE 103, 111, 132; VGH BW, NVwZ 1992, 504; s. auch: *Badura*, in: BK, a.a.O., Anh. z. Art. 38, Rn. 4.

⁴⁷ BVerfGE 40, 11, 41.

⁴⁸ BVerfGE 44, 125, 141; 63, 230, 243; BVerfGE 104, 323, 327; vgl. hierzu insgesamt auch: *Glauben*, in: BK, a.a.O., Art. 41, Rn. 66.

⁴⁹ BVerfGE 47, 253, 276; BayVGH, NVwZ-RR 1996, 680; *Badura*, in: BK, a.a.O., Anh. z. Art. 38, Rn. 5.

1. Abdruck des Wortlauts von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG

In den §§ 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1, 30 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 und Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KWG ist jeweils bestimmt, dass auf dem Stimmzettel der Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG enthalten ist. Dass der demnach abzudruckende Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ als parteiergreifende Einwirkung auf den Wählerwillen zu werten sein soll, dürfte im Hinblick auf die Bedeutung dieses Grundsatzes als Diskriminierungsverbot zu verneinen (dazu unter a)), im Hinblick auf den programmartigen und Allgemeinverbindlichkeit erweckenden Charakter dieser Aussage allerdings auch nicht definitiv auszuschließen sein. Ob hierdurch die Entscheidungsfreiheit des Wählers „ernstlich“ beeinträchtigt wird, mag zweifelhaft erscheinen, ist aber gleichermaßen nicht sicher auszuschließen. Gegen die Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ dürfte im Ergebnis allerdings entscheidend sprechen, dass eine Identifizierung mit bestimmten politischen Parteien oder Bewerbern nicht nachweisbar ist (dazu unter b)). Auch liegt nicht etwa eine verfassungsrechtlich relevante „positive“ Diskriminierung darin, dass der Gesetzgeber statt anderer Diskriminierungsverbote ausschließlich den Gleichberechtigungssatz (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG) auf dem Stimmzettel zitieren lässt (dazu unter c)).

a) Gleichberechtigung der Geschlechter gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG

Eine parteiergreifende Einwirkung ginge von dem Gleichberechtigungssatz zunächst nur dann aus, wenn er die Geschlechterzugehörigkeit zum Anknüpfungspunkt für eine Bevorzugung oder Benachteiligung nehmen würden. Dies ist aber nicht der Fall, insbesondere bedeutet der Gleichberechtigungssatz nicht, dass Frauen etwa bevorzugt werden müssten.

Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgt die Rechtsgleichheit von Mann und Frau. Er verbietet das Verbot der Benachteiligung wie der Bevorzugung nach dem Geschlecht. Seine Bedeutung würde gerade in das Gegenteil verkehrt, wenn er als Begünstigung eines Geschlechts aufgefasst würde. Das Grundrecht zielt seinem Wortlaut ausdrücklich nach auf Gleichberechtigung der Geschlechter und nicht auf Benachteiligung von Männern oder Bevorzugung von Frauen ab. Eine geschlechterspezifisch dirigierende Kraft kommt dem Gleichberechtigungssatz folglich nicht zu. Dass er einen spezifisch historischen Ausgangspunkt hat, der die Frauen als Initiator eingeforderter Gleichstellung ausweist,⁵⁰ ändert nichts daran, dass jede Benachteiligung oder Bevorzugung nur wegen des Geschlechts verboten ist.

Allein aus dem Abdruck des Wortlauts von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG dürfte ein „mündiger und verständiger Wähler“⁵¹ folglich nicht den Schluss ziehen können, dass er bei Ausübung seines Wahlrechts Frauen zu bevorzugen habe.

b) Adressat des Gleichberechtigungssatzes

aa) Gleichwohl darf nicht außer Betracht bleiben, dass durch die in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG grundrechtlich verbürgte Rechtsgleichheit von Mann und Frau ausschließlich der Staat verpflichtet wird (Art. 1 Abs. 3 GG; Art. 1 Abs. 4 LV). Der Wähler ist nicht Adressat der Grundrechte. In der Ausübung seines Wahlrechts ist der Wähler völlig frei und darf mit seiner Wahlentscheidung auch nach dem Geschlecht diskriminieren. Gegen den vorgeschriebenen

⁵⁰ Vgl. zum verfassungs- und geistesgeschichtlichen Agens des Gleichberechtigungssatzes: *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 3 Abs. 2 (Dezember 1973), Rn. 11.

⁵¹ Zu diesem Maßstab: *VerfGH RP*, AS 33, 311, 313; *OVG RP*, *NVwZ-RR* 1992, 255, 258; s. auch *Glauben*, *Die Scheinkandidatur*, Diss. 1990, S. 127.

Abdruck des Gleichberechtigungsgrundsatzes könnte daher eingewandt werden, er befördere eine Interpretation dahin, dass das Wahlrecht geschlechterparitätisch ausgeübt werden müsse, die Wähler ihre Stimmen mithin gleichmäßig auf Männer und Frauen zu verteilen hätten.

Ob eine solche Fehldeutung zumindest möglich erscheint, ist aus der Sicht eines „mündigen und verständigen“ Wählers zu beurteilen.⁵² Auch wenn der abzudruckende Gleichberechtigungssatz mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG seine verfassungsrechtliche „Fundstelle“ angibt, dürfte es - auch aus der typisierten Wählersicht - nicht hinreichend eindeutig sein, dass es sich bei der Gleichberechtigung von Mann und Frau um eine ausschließlich den Staat verpflichtende Wertentscheidung des Grundgesetzes handelt, die es jeder Frau und jedem Mann unbenommen lässt, sich bei der Wahl an anderen Leitbildern zu orientieren. Insoweit könnten durchaus Zweifel angezeigt sein, ob ein mündiger und verständiger Wähler mit einer Information auf einem amtlichen Stimmzettel rechnen muss, deren originärer Adressat nicht er, sondern ausschließlich der Staat ist. Erhält der Gleichberechtigungssatz wegen seines Abdrucks auf dem Stimmzettel aber den Charakter eines bei Ausübung des Wahlrechts verbindlich zu beachtenden Grundsatzes, so dürfte darin zunächst eine Einwirkung auf den Wählerwillen zu sehen sein.

bb) Eine solche erfüllt für sich genommen allerdings noch nicht den Tatbestand einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“. Erforderlich ist weiter, dass die Entscheidungsfreiheit des Wählers hierdurch „ernstlich“ beeinträchtigt wird, was im vorliegenden Fall durchaus bezweifeln werden kann. Dass sich ein Wähler nur angesichts der Vergegenwärtigung des Gleichberechtigungssatzes auf dem Stimmzettel für eine bestimmte Partei oder einen bestimmten Bewerber entscheidet, die Einwirkung mithin kausal für die konkret getroffene Wahlentscheidung ist, dürfte jedenfalls nicht ohne weiteres anzunehmen sein. Darauf kommt es im Ergebnis aber nicht an. Für die Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ dürfte es jedenfalls an einer amtlichen Identifizierung mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern und damit an einer „Parteinahme“ im eigentlichen Sinn fehlen. Bezugspunkt der amtlichen Identifizierung ist ausschließlich die verfassungsrechtlich verbürgte Gleichberechtigung von Mann und Frau und nicht eine bestimmte Partei oder eine bestimmte Gruppe von Wahlbewerbern. Auch *Laubinger* sieht hinsichtlich des auf den Stimmzetteln abzudruckenden Wortlauts von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken, weil hierdurch keine Parteien begünstigt oder benachteiligt würden.⁵³ Dem dürfte - im Ergebnis - zuzustimmen sein.

c) „Positive“ Diskriminierung

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken dürften im Gegensatz zu einer ohnehin nur vereinzelt vertretenen Meinung⁵⁴ auch nicht deswegen angezeigt sein, weil andere „äußerlich bestimmbare Eigenschaften“, wie „die sexuelle Orientierung, das Alter, der Migrationshintergrund der Bewerber oder die bisherige Residenzdauer im Wahlgebiet“, „im Dunkeln“ blieben.⁵⁵ Damit soll - möglicherweise - gemeint sein, dass der Gesetzgeber mit dem Abdruck von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG der Gleichberechtigung von Mann und Frau unzulässigerweise einen höheren Stellenwert eingeräumt habe als den weiteren etwa in Art. 3 Abs. 3 GG

⁵² VerfGH RP, AS 33, 311, 313; OVG RP, NVwZ-RR 1992, 255, 258; s. auch *Glauben*, a.a.O., Diss. 1990, S. 127.

⁵³ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

⁵⁴ *Linden*, Gastbeitrag in der FAZ vom 3. Oktober 2013, online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-die-gendergerechte-demokratie-12602100.html>

⁵⁵ *Linden*, a.a.O.

genannten Diskriminierungsverboten (Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glaube und religiöse Anschauungen, politische Anschauungen und Behinderung). Dieser Einwand positiver Diskriminierung⁵⁶ verkennt allerdings, dass dem Staat nur für die Geschlechter die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung als Verfassungsauftrag ausdrücklich aufgegeben ist (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG; Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV).⁵⁷ Für die weiteren in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale fehlt es gerade an einem vergleichbaren Verfassungsauftrag.⁵⁸

Der Einwand der verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung des Verbots der Geschlechterdiskriminierung gegenüber anderen Diskriminierungsverboten vermag durchgreifende Bedenken folglich nicht zu begründen.

2. Information über den Geschlechteranteil der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl sowie über den Geschlechteranteil auf den aussichtsreichen Listenplätzen

Über Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG hinaus enthält der Stimmzettel weitere geschlechterspezifische Informationen. Der Stimmzettel hat auch anzugeben, wie sich der Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl dargestellt hat⁵⁹, und ferner wie hoch der Geschlechteranteil auf dem jeweiligen Wahlvorschlag bis zu dem Listenplatz ist, der der Hälfte der zu vergebenden Sitze (aussichtsreiche Plätze) entspricht.⁶⁰

Derartige Angaben auf dem Stimmzettel dürften schon von vornherein nicht als „amtliche Wahlbeeinflussung“ zu werten sein. Im wesentlichen Unterschied zu Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG, der Ausdruck einer Wertentscheidung des Verfassungsgebers und damit „Programmsatz“ ist, handelt es sich hier ausschließlich um die Bekanntmachung von Tatsachen. Ob solche, objektiv gehaltenen Informationen des Wählers überhaupt dem Gewährleistungsbereich der Wahlfreiheit unterfallen, wird von einem Teil des Schrifttums bereits verneint.

a) „Informationsmodell“ (Ebsen)

Besteht - wie hier - das zur Verbesserung der Repräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften eingesetzte Instrument ausschließlich in zutreffender Information des Wählers, vermag *Ebsen* schon keine Verfassungspositionen auszumachen, die in einer rechtfertigungsbedürftigen Weise berührt sein könnten.⁶¹ Dies gelte namentlich für amtliche Informationen über den jeweiligen Stand der Gleichstellung von Männern und Frauen „im unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Wahlhandlung“.⁶² Wahlfreiheit und Chancengleichheit würden hierdurch nicht - auch nicht mittelbar - berührt. Diese Verfassungspositionen würden nicht davor schützen, dass der Wähler eine „aufgeklärte freie Entscheidung“ treffen könne.⁶³ Von Amts wegen werde hier nicht der politische Prozess in eine

⁵⁶ Vgl. zum Begriff, *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., Art. 3, Rn. 134.

⁵⁷ Vgl. *Rüfner*, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 689; s. auch: *Caesar*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz (1. Aufl. 2001), Art. 17, Rn. 24.

⁵⁸ *Rüfner*, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 689.

⁵⁹ §§ 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2, 30 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 3 und Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 3 KWG.

⁶⁰ § 29 Abs. 2 Satz 2 KWG.

⁶¹ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

⁶² *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

⁶³ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

bestimmte Richtung gelenkt, sondern es werde dem Wähler überlassen, ob und in welche Richtung eine derartige Wahlinformation letztlich wirke.⁶⁴ Die „lenkende Förderung von Gleichberechtigung durch amtliche Information bei der Wahl“ hält *Ebsen* für eine Lösung, die weder die Wahlfreiheit noch die Chancengleichheit berühre und folglich auch keiner spezifischen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe.⁶⁵

Das Instrument der Förderung der Gleichstellung durch amtliche Information bei der Wahl soll nach *Ebsen* ausdrücklich „im unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Wahlhandlung“ Anwendung finden.⁶⁶ Dass der Stimmzettel als Informationsträger hiervon aber generell ausgenommen sein sollte, ist jedenfalls den veröffentlichten Beiträgen nicht zu entnehmen. Als Beispiel für eine mögliche Fallgestaltung verweist *Ebsen* auf die Situation, in der dem Wähler mit der Übergabe der Wahlunterlagen ein Informationsblatt ausgehändigt wird, auf dem sich die maßgeblichen Angaben befinden.⁶⁷ Wesentliche Unterschiede zum Abdruck der Informationen auf dem Stimmzettel dürften hier aber gerade nicht bestehen.

b) „Prangerwirkung“ der Information (*Laubinger*)

aa) *Laubinger* hingegen sieht in den Informationen auf dem Stimmzettel einen Verstoß gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl. Durch sie würden diejenigen Parteien „frauenfeindlich an den Pranger“ gestellt, „bei denen der Frauenanteil in der ‚alten‘ Vertretungskörperschaft und auf dem Stimmzettel niedrig“ sei.⁶⁸ Die Angaben stellten eine „allenfalls düftig kaschierte Empfehlung dar, diejenigen Parteien zu wählen, deren Frauenanteil besonders hoch ist.“⁶⁹ Diese „Wahlempfehlungen“ verstießen „eindeutig“ gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl.⁷⁰ Dieser Verstoß könne auch nicht durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt werden, weil die hier streitigen Bestimmungen nicht auf die Förderung der Frauen, sondern auf die Bevorzugung bestimmter Parteien abzielten, was der Hauptzweck der Vorschriften sei.⁷¹

Soweit *Laubinger* die Verfassungswidrigkeit mit einer „Prangerwirkung“ begründet, dürfte er allerdings von unzutreffenden Voraussetzungen ausgegangen sein. Als unrichtig erweist sich dabei vor allem die zugrundeliegende Vorstellung über den normativen Regelungsinhalt von § 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 KWG. *Laubinger* behauptet, nach dieser Bestimmung müsse auf dem Stimmzettel angegeben werden, wie hoch sich der Geschlechteranteil „der einzelnen Parteien“ in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl dargestellt habe.⁷² Richtig ist hingegen, dass der Geschlechteranteil der „alten“ Vertretungskörperschaft nur insgesamt, d.h. nur nach absoluten Zahlen und entgegen der Behauptung *Laubingers* gerade nicht bezogen auf die einzelnen Parteien anzugeben ist. Der Parteibezug ist nach dem eindeutigen Wortlaut von § 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 KWG nicht Teil der gesetzlich vorgeschriebenen Angaben auf dem Stimmzettel. Auf die gegenteilige, aber unrichtige Annahme

⁶⁴ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

⁶⁵ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

⁶⁶ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 550.

⁶⁷ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 555.

⁶⁸ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

⁶⁹ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

⁷⁰ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

⁷¹ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

⁷² *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

stützt sich *Laubingers* Begründung der Verfassungswidrigkeit allerdings maßgeblich, weil er durch die Angaben auf dem Stimmzettel diejenigen Parteien als frauenfeindlich an den Pranger gestellt sieht, „bei denen der Frauenanteil in der ‚alten‘ Vertretungskörperschaft‘ und auf dem Stimmzettel niedrig ist.“⁷³

Damit dürfte ein wesentliches Argument *Laubingers* für die Behauptung der Verfassungswidrigkeit von vornherein nicht vorhanden sein.

bb) Darüber hinaus wird die verfassungsrechtliche Problematik von *Laubinger* aber auch nicht hinreichend durchdrungen. Die Kernproblematik liegt in der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine in ihrem Erklärungswert völlig neutral gehaltene Information überhaupt als parteiergreifende Einwirkung auf den Wählerwillen zu werten ist. Diesen entscheidenden Punkt blendet *Laubinger* - möglicherweise wegen seiner unrichtigen Vorstellung über den Gesetzesinhalt - aus. Ebenso fehlt eine Replik auf *Ebsen*, der - wie ausgeführt - in der zutreffenden Information des Wählers schon keine Betroffenheit verfassungsrechtlicher Positionen zu erblicken vermag. Die Ausführungen *Laubingers* erschöpfen sich weitgehend in der - begründungslos bleibenden - Feststellung, dass eine Wahlempfehlung vorliege.⁷⁴

Die von ihm zum Beleg seiner Auffassung bemühten Fundstellen⁷⁵ betreffen darüber hinaus aber auch völlig anders gelagerte Sachverhalte, die mit dem vorliegenden nicht vergleichbar scheinen.

So betrifft z.B. die von *Laubinger* zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (NVwZ 1992, 795 ff.) eine Anzeige des Bürgermeisters in einem amtlichen Bekanntmachungsblatt, zu deren Inhalt die Vorinstanz⁷⁶ festgestellt hatte:

„Die Anzeige äußert sich in polemischer, herabsetzender Weise über die beiden anderen Parteien, die neben der des Klägers während der Amtsperiode 1984 bis 1990 im ... Gemeinderat vertreten waren. Schon in der Überschrift wird der Wählergruppe FW/UWG ‚erneute Täuschung der Bürgerschaft‘ unterstellt. Der Gruppierung wird vorgehalten, es ‚nicht ehrlich zu meinen‘ und den ersten Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung ‚diskriminieren‘ zu wollen. Die Gemeinderatsmitglieder hätten reihenweise Gemeinderatssitzungen ‚boykottiert‘ und dafür Sorge getragen, dass ‚Unruhe und Streit‘ in der Gemeinde eingekehrt seien. Dadurch sei die Entwicklung der Gemeinde ... ‚boykottiert, verzögert und verhindert‘ worden. Sachaussagen treten in der Veröffentlichung in den Hintergrund. Das wird besonders deutlich durch sechs in Frageform gekleidete Behauptungen, die - zusammengefasst - dem unbefangenen Leser den Eindruck aufdrängen sollen, die angesprochenen Parteien würden es mit der Wahrheit nicht genau nehmen; die entsprechenden Begriffe (‚wahrheitsgemäß‘, ‚der Wahrheit entsprechend‘) sind fett gedruckt und springen deshalb besonders ins Auge. Dass die Veröffentlichung wahlkampfbezogen ist, ergibt sich aus ihrem Wortlaut. Bereits im ersten Satz wird das Wort ‚Wahlkampf‘ verwendet, werden die ‚politischen Gegner‘ als ‚Gegenkandidaten‘ bezeichnet. Die

⁷³ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 125.

⁷⁴ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

⁷⁵ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, Fn. 20.

⁷⁶ BayVGh, NVwZ 1992, 287, 288 f.

Veröffentlichung bezieht sich nach Wortlaut und Inhalt (Angriffe gegen die anderen Parteien und Wählergruppen sowie die anderen Bürgermeisterkandidaten) sowohl auf die Gemeinderats-, als auch auf die Bürgermeisterwahl. ... Weiterhin findet sich in dem Artikel folgender Absatz: „Nach alledem mag der Bürger entscheiden, wem er Vertrauen schenkt, Machtinteressen einer herrschen wollenden Minderheit sowie rücksichtslosem Profitstreben einzelner oder gemeinnützigen Angelegenheiten aller Bürger.“

Entsprechendes gilt auch für die weitere von *Laubinger* als Belegstelle angeführte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (NVwZ 1997, 1220). Diese betrifft ein von mehreren Bürgermeistern unter Angabe der Dienstbezeichnung und der Gemeinde unterzeichnetes Inserat mit folgendem Wortlaut:

„Zur Wahl des Landrates im Landkreis R.
Wir Bürgermeister im Landkreis R. erklären unser Interesse zur Wahl des Landrats am 6.3.1994, indem wir unsere Bevölkerung bitten, zur Wahl zu gehen. Dabei können Sie die erfolgreiche und sachbezogene Kreispolitik unseres Landrates mit Ihrem Votum unterstützen und unsere Dankbarkeit und Anerkennung für die erfolgreiche Arbeit während der vergangenen 18 Jahre Dienstzeit bestätigen. Das gute Miteinander mit den Gemeinden und mit ihren Bürgern sollte auch für die Zukunft erhalten bleiben.“

Dass der hier vorliegende Fall gerade nicht der von *Laubinger* zitierten Rechtsprechung entspricht, dürfte offensichtlich sein. Ohne eigentliche Begründung bleibt aber auch seine Feststellung, dass eine Rechtfertigung nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ausgeschlossen sei. Die insoweit aufgestellte These, nicht die Förderung von Frauen, sondern die Bevorzugung bestimmter Parteien sei der Hauptzweck der Vorschriften,⁷⁷ ist ohne jeden Beleg letztlich nur eine - dem gesetzgeberischen Willen zudem widersprechende - pauschale Behauptung.

c) Information als Wahlbeeinflussung

Ginge man entsprechend der Ansicht von *Ebsen* davon aus, dass eine „lenkende Förderung von Gleichberechtigung durch amtliche Information bei der Wahl“ weder die Wahlfreiheit noch die Chancengleichheit berühre,⁷⁸ bestünde hier für die Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ von vornherein kein Raum. Dennoch kann auch staatliche Information in parteiergreifender Weise auf die Wahl einwirken, weswegen eine Abgrenzung zwischen zulässiger Unterrichtung und verfassungswidriger Einwirkung letztlich wohl nicht verzichtbar sein dürfte.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz sind im Kontext der Grenzziehung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit Indizien für ein parteiergreifendes Einwirken auf den Wahlkampf entwickelt worden.⁷⁹ Maßgebliche Bedeutung wird dabei dem Umstand zugemessen, ob es sich um eine „sachgerechte, objektiv gehaltene Information“ handelt,⁸⁰ ob die Veröffentlichung „informierend“ und „wettbewerbsneutral“ ist⁸¹ oder ob der informative Gehalt eindeutig hinter der einem werbenden Inhalt oder der reklamehaften Aufmachung zurückbleibt.⁸²

⁷⁷ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 125.

⁷⁸ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

⁷⁹ BVerfGE 44, 125, 149 ff.

⁸⁰ BVerfGE 44, 125, 148; VerfGH RP, AS 33, 376, 382 ff.

⁸¹ BVerfGE 44, 125, 153.

⁸² BVerfGE 44, 125, 151.

Daran gemessen dürften die hier in den Stimmzettel aufzunehmenden Angaben weder nach ihrem Inhalt noch sonst als unzulässige Einwirkung auf den Wählerwillen gewertet werden können. Die Angabe des Geschlechteranteils in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl ist eine statistische Information, die ohne jede Bezugnahme auf Parteien oder Bewerber und damit wettbewerbsneutral über die Repräsentanz der Geschlechter informiert.

Zudem ist der Geschlechteranteil eine jederzeit ermittelbare sowie in ihrer Richtigkeit nachvollziehbare und damit offenkundige Größe. Dass mit ihr auf die Unterrepräsentanz von Frauen in „Kommunalparlamenten“ hingewiesen werden soll, vermag die Annahme einer Parteinahme ebenfalls nicht zu rechtfertigen, jedenfalls solange für diesen Befund kein Verantwortungszusammenhang hergestellt wird oder werden könnte, der einer bestimmten Partei zum Vor- oder Nachteil gereichen würde.

Gleiches gilt auch für die Angabe zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag. Schon dadurch, dass die Wahlvorschläge für jeden Bewerber den Vornamen auszuweisen haben, ist der Geschlechteranteil der Liste letztlich offenkundig. Der Wähler erhält im Ergebnis nur eine Information, die auf dem Stimmzettel ohnehin schon vorhanden ist, und aus dieser ohne weiteres erschlossen werden kann. Dass der Geschlechteranteil statistisch gesondert ausgewiesen wird, dürfte für sich gesehen die Annahme einer parteiergreifenden Einwirkung folglich nicht rechtfertigen.

d) Zwischenergebnis

In einer sachgerechten, objektiv gehaltenen amtlichen Information dürfte eine verfassungsrechtlich relevante Wahlbeeinflussung jedenfalls dann nicht zu sehen sein, wenn sie ohne parteipolitischen Bezug und damit wettbewerbsneutral erfolgt. Gleiches gilt für die statistische Aufbereitung sich aus dem Stimmzettel ohnehin ergebender Angaben. Für sich gesehen dürfte demnach weder die Angabe des Geschlechteranteils in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl noch die Angabe zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag eine parteiergreifende Einwirkung auf den Wählerwillen darstellen.

Gleichwohl schiene es zu kurz gegriffen, jede Information nur für sich zu betrachten und auf eine Parteinahme zu untersuchen. Auch eine an sich wettbewerbsneutrale Information kann sich in dem Zusammenwirken mit anderen Angaben als parteiergreifende Einwirkung darstellen. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die der Verbesserung der Repräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften dienenden Angaben im Rahmen einer Gesamtbetrachtung auf ihr mögliches Beeinflussungspotential zu untersuchen.

3. Gesamtbetrachtung

Bei einer Gesamtschau der Umstände könnten die möglichen Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit des auf dem Stimmzettel zu zitierenden Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings zunächst noch verstärkt werden. Durch die gesonderte Information, wie sich der Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl und auf dem Wahlvorschlag darstellt, wird die Diskrepanz zwischen rechtlichem Ideal und gesellschaftlicher Wirklichkeit aufgezeigt. Die unter dem Leitsatz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ erfolgenden Angaben zum Geschlechteranteil könnten daher wie ein amtlicher Fingerzeig wirken. Ein Beeinflussungspotenzial würde dabei in der Art der Aneinanderreihung der Angaben liegen,

die zunächst vorgeben, bei der Wahl sei die von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG verlangte Gleichberechtigung in Form einer wahlbezogenen Geschlechterparität zu beachten, diese habe sich in den kommunalen Vertretungskörperschaften bislang allerdings noch nicht eingestellt, weswegen dem Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag besondere Beachtung geschenkt werden müsse.

Eine solche Auslegung dürfte auch nicht fernliegend oder gar ausgeschlossen sein, weil andernfalls den Bestimmungen jede Lenkungswirkung und damit ihre Eignung zur Förderung der Repräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften abgesprochen würde. Im Unterschied zu dem von *Ebsen* für zulässig erachteten Informationsmodell begrenzen sich die Angaben auf dem Stimmzettel hier nicht nur auf Tatsachen, sondern beziehen mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG auch Wertentscheidungen ein, die in ihrer Einwirkungskraft auf den Wählerwillen anders zu beurteilen sein könnten.

Eine „amtliche Wahlbeeinflussung“ dürfte dennoch nicht vorliegen. Weder werden konkrete Wahlvorschläge unterbreitet noch werden männliche oder weibliche Wahlbewerber oder Parteien unterschiedlich behandelt. Damit dürfte es aber an einem für die Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ konstitutiven Merkmal fehlen.

Die im Rahmen einer Gesamtschau keinesfalls zwingende, aber mit letzter Gewissheit auch nicht auszuschließende Möglichkeit einer „Wahlbeeinflussung“ bedeutet noch nicht, dass mit ihr der Grundsatz der Wahlfreiheit bereits verletzt wäre. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass von den Wahlgrundsätzen unter bestimmten, eng gefassten Voraussetzungen abgewichen werden kann.

V. Zulässigkeit von Abweichungen vom Grundsatz der Freiheit der Wahl

Die Wahlrechtsgrundsätze und damit auch die Freiheit der Wahl sind vorbehaltlos gewährleistet.⁸³ Art. 76 Abs. 4 LV enthält keinen Gesetzes-, sondern lediglich einen Ausgestaltungsvorbehalt, der dem Gesetzgeber nur die Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze aufgibt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Abweichungen von den Wahlrechtsgrundsätzen von vornherein ausgeschlossen wären.⁸⁴

1. Vorliegen eines „zwingenden Grundes“

Jedenfalls für den Grundsatz der Wahlgleichheit erachtet das Bundesverfassungsgericht Differenzierungen unter der Voraussetzung für zulässig, dass ein „zwingender Grund“ vorliegt.⁸⁵ Dieser verlangt allerdings nicht, dass sich die Differenzierung von Verfassungen wegen als zwangsläufig oder notwendig darstellen muss, wie dies etwa bei der Kollision der Wahlrechtsgleichheit mit den übrigen Wahlrechtsgrundsätzen oder anderen Grundrechten der Fall ist.⁸⁶ Ausdrücklich zugelassen werden auch Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann.⁸⁷ In diesem

⁸³ Vgl. *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 85; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., Art. 38, Rn. 18.

⁸⁴ Vgl. *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 85; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., Art. 38, Rn. 18.

⁸⁵ BVerfGE 95, 408, 418 unter Bezugnahme auf BVerfGE 1, 208, 248 f.; s. auch BVerfGE 120, 82, 196 f.; 121, 266, 297 f.

⁸⁶ BVerfGE 95, 408, 418 unter Bezugnahme auf BVerfGE 14, 121, 133; 49, 119, 125.

⁸⁷ BVerfGE 95, 408, 418 unter Bezugnahme auf BVerfGE 71, 82, 96.

Zusammenhang rechtfertigt das Bundesverfassungsgericht Differenzierungen auch durch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“.⁸⁸ Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele,⁸⁹ zu denen die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes⁹⁰ und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung⁹¹ gehören.

2. Verhältnismäßigkeit der Abweichung und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers

Überdies fordert das Bundesverfassungsgericht, dass Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit mit Blick auf den verfolgten Zweck geeignet und erforderlich sein müssen.⁹² Ihr erlaubtes Maß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das gleiche Wahlrecht eingegriffen werde.⁹³ Ebenso sollen eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden können.⁹⁴ Der Gesetzgeber müsse sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren.⁹⁵

Anerkannt hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers ist, die Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zum Ausgleich zu bringen.⁹⁶ Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich, ob die Grenzen des insoweit anzuerkennenden Spielraums überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.⁹⁷ Einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit stellt das Bundesverfassungsgericht folglich nur fest, wenn die differenzierende Regelung schon nicht an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, oder wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet.⁹⁸

3. Übertragbarkeit auf den Grundsatz der Wahlfreiheit

Diese vom Bundesverfassungsgericht für den Grundsatz der Wahlgleichheit entwickelten Maßstäbe gelten nach Auffassung des juristischen Schrifttums grundsätzlich auch für Einschränkungen der übrigen Wahlrechtsgrundsätze.⁹⁹ Da allen Wahlrechtsgrundsätzen dasselbe

⁸⁸ BVerfGE 95, 408, 418 unter Bezugnahme auf BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92.

⁸⁹ BVerfGE 13, 243, 247; 51, 222, 236.

⁹⁰ BVerfGE 6, 84, 92 f.; 71, 81, 97.

⁹¹ BVerfGE 4, 31, 40; 51, 222, 236; 82, 322, 338.

⁹² BVerfGE 95, 408, 418 f.; vgl. auch BVerfGE 121, 266, 298.

⁹³ BVerfGE 95, 408, 418 f.

⁹⁴ BVerfGE 95, 408, 418 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 1, 208, 249; 82, 322, 338; 93, 373, 376 f.

⁹⁵ BVerfGE 95, 408, 418 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 1, 207, 259; 7, 63, 75; 82, 322, 344.

⁹⁶ BVerfGE 95, 408, 418 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 51, 222, 236; 71, 81, 97.

⁹⁷ BVerfGE 95, 408, 418 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 237 f.

⁹⁸ BVerfGE 95, 408, 418 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 238; 71, 81, 96.

⁹⁹ *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 86 m.w.N.

Gewicht zuzumessen ist,¹⁰⁰ wäre folglich auch der Grundsatz der Freiheit der Wahl bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ Einschränkungen unterworfen, soweit sich diese hinsichtlich des angestrebten Ziels nur als verhältnismäßig darstellen würden.¹⁰¹

Da der Wahlakt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings „in höchstem Maß der Integrität bedürftig ist“,¹⁰² könnte möglicherweise auch der amtliche Stimmzettel in besonderem Maß dem Gebot der Neutralität verpflichtet sein. Um eine von dem Stimmzettel ausgehende Einflussnahme von vornherein auszuschließen, könnte der Grundsatz der Wahlfreiheit eine Gestaltung der Stimmzettel verlangen, bei der als zulässiger Inhalt ausschließlich technische Hinweise für den Wahlvorgang erlaubt sind.¹⁰³ Dem folgt offenbar der saarländische Verfassungsgerichtshof, der Angaben auf dem Stimmzettel für unzulässig hält, sofern sie nicht der Orientierung des Wählers über den Wahlvorgang dienen.¹⁰⁴

Diese Ansicht hätte zur Konsequenz, dass außerhalb des technischen Ablaufs des Wahlvorgangs liegende Angaben auf dem Stimmzettel - auch ungeachtet ihres tatsächlichen Beeinflussungspotentials - als Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlfreiheit angesehen werden müssten. Der Wahlfreiheit würde damit für die Situation der Wahlentscheidung die Bedeutung eines die Integrität des Wählerwillens absolut schützenden Grundsatzes zugeschrieben.

Ob der Grundsatz der Wahlfreiheit aber tatsächlich in diesem Sinn zu interpretieren ist, dürfte jedenfalls mit Blick auf die zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ Abweichungen vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ausdrücklich zulässt, nicht eindeutig sein. Auch *Laubinger* hält den Abdruck des Wortlauts von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG auf dem Stimmzettel für zulässig.¹⁰⁵ Fraglich ist zudem, ob der Schutz der freien Wahl tatsächlich so weit reichen kann, dass er Wähler auch vor solcher „Beeinflussung“ abschirmen müsste, die den vom Recht akzeptierten Grundgegebenheit in Staat und Gesellschaft entspricht.

Hält man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für auf die vorliegende Situation übertragbar, würde der Grundsatz der Freiheit der Wahl den geschlechterspezifischen Angaben auf dem Stimmzettel nicht entgegenstehen, wenn hierfür ein „zwingender Grund“ bestünde, und sich die Einschränkung der Freiheit der Wahl zudem als verhältnismäßig erweisen würde.

4. Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG als „zwingender Grund“

Ein „zwingender Grund“ dürfte sich hier aus dem Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) ergeben, dessen Inhalt und Bedeutung zunächst erläutert werden sollen (unter a)). Im Anschluss ist zu prüfen, ob die strittigen Angaben auf dem Stimmzettel auch Ausdruck dieses Verfassungsauftrags sind, ob sie also der Förderung der

¹⁰⁰ BVerfGE 99, 1, 13.

¹⁰¹ *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38, Rn. 108 m.w.N.; *Morlok*, in: Dreier, a.a.O., Art. 38, Rn. 61.

¹⁰² BVerfGE 44, 125, 138; vgl. auch BVerfGE 15, 165, 166; vgl. auch *H. Meyer*, in: HdbStR III, § 46, Rn 23.

¹⁰³ Vgl. VerfGH SL, NVwZ-RR 2012, 169, 177 s. auch BVerfGE 4, 370, 373; 40, 11, 41. Einen anderen, hier allerdings zu vernachlässigenden Ansatz verfolgt *Danzer*, KommP Wahlen 2013, 64, 68, der mit Blick auf die zusätzlichen Angaben lediglich auf die damit einhergehende Steigerung der Fehlerquellen hinweist.

¹⁰⁴ VerfGH SL, NVwZ-RR 2012, 169, 177.

¹⁰⁵ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 124.

tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern dienen (unter b)). Schlussendlich ist zu erörtern, ob sich die Einschränkung der Wahlfreiheit gemessen an dem mit ihr verfolgten Ziel als verhältnismäßig erweist (unter c)).

a) Inhalt und Bedeutung des Förderungsgebots des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG

aa) Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) gibt dem Staat auf, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Dieser Verfassungsauftrag¹⁰⁶ zielt darauf ab, individuelle Chancengleichheit auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit („faktische Gleichberechtigung“) zu gewährleisten.¹⁰⁷

Zum Inhalt der Staatszielbestimmung hatte die Gemeinsame Verfassungskommission des Deutschen Bundestags in ihrem Bericht vom 5. November 1993 ausgeführt:¹⁰⁸

„Ziel dieser Änderung ist es, dem bereits bestehenden Grundsatz des Grundgesetzes ‚Männer und Frauen sind gleichberechtigt‘, zur stärkeren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit zu verhelfen. Durch die Ergänzung des Artikels 3 Abs. 2 GG wird ein Staatsziel normiert, durch das die zuständigen staatlichen Organe angehalten werden, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu erreichen. Dabei geht es nicht nur darum, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- und Nachteile an die Geschlechterzugehörigkeit knüpfen, sondern darum, die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern real anzugleichen. Es handelt sich insoweit weniger um den Versuch der Lösung eines rechtlichen als eines gesellschaftlichen Problems. Die positive Formulierung ‚Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung‘ soll gegenüber anderen, schwächeren Formulierungen einen verbindlichen Auftrag deutlich machen und klarstellen, dass es darum geht, eine faktische Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu erreichen. Dabei wird durch die Formulierung als Staatsziel deutlich, dass kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt werden soll. Die Wortwahl ‚Beseitigung bestehender Nachteile‘ weist darüber hinaus darauf hin, dass Benachteiligungssituationen vorhanden sind, die beseitigt werden sollen. ... Die neue Verfassungsbestimmung soll auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine sachgerechte Förderungspolitik zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung bewirken. Es bestand Übereinstimmung darüber, dass diese Bestimmung eine Frauenförderung in Gestalt sog. starrer Quoten nicht gestattet.“

bb) Das Staatsziel der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern hat nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG Verfassungsrang.¹⁰⁹ Ein Ziel von Verfassungsrang kann nach allgemeiner Ansicht anderen Bestimmungen der Verfassung entgegengesetzt werden und auch Einschränkungen gewährleisteter Rechtspositionen rechtfertigen.¹¹⁰ Auch wenn die Geschlechterparität verstanden als die Herbeiführung „paritätischer Repräsentanz“

¹⁰⁶ BT-Drucks. 12/6000, S. 50; vgl. auch: *Heun*, in: Dreier, a.a.O., Art. 3, Rn. 102.

¹⁰⁷ *Caesar*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 17, Rn. 26; *Rüfner*, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 694.

¹⁰⁸ BT-Drucks. 12/6000, S. 50.

¹⁰⁹ Statt aller: *Rüfner*, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 711.

¹¹⁰ *Rüfner*, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 711.

an sich kein Staatsziel ist,¹¹¹ sondern der Staat nur dazu aufgerufen ist, eine reale Chancengleichheit¹¹² als Voraussetzung freier Entscheidung für Frauen und Männer zu sichern,¹¹³ dürfte außer Zweifel stehen, dass das Verfassungsziel der Chancengleichheit als „zwingender Grund“ Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze grundsätzlich zu rechtfertigen vermag. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugelassen sind ausdrücklich Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das dem betroffenen Wahlrechtsgrundsatz die Waage halten kann.¹¹⁴ Dies dürfte hier im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) ersichtlich der sein.

b) Information als Maßnahme zur Verwirklichung des Verfassungsauftrags

Die hier auf dem Stimmzettel abzudruckenden Angaben müssten Ausdruck des Verfassungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV) sein. Mit der Aufnahme des Gleichberechtigungssatzes (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG) und der weiteren geschlechterspezifischen Angaben auf den Stimmzetteln verfolgt der Gesetzgeber den Zweck, durch amtliche Information bei der Wahl die Repräsentanz von Frauen in kommunalen Entscheidungsgremien zu erhöhen.¹¹⁵ Es geht mithin um die Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern hinsichtlich der Chance, gewählt zu werden. Die Änderung zielt nicht darauf ab, Geschlechterparität herzustellen, weil keine Ergebnis-, sondern Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern erreicht werden soll. Durch die ungleiche Repräsentanz von Frauen und Männern in kommunalen Entscheidungsgremien wird die individuelle Benachteiligung von Frauen bereits indiziert, so dass es eines gesonderten Nachweises der faktisch bestehenden Benachteiligung nicht mehr bedarf.¹¹⁶

Dass die Angaben auf dem Stimmzettel der Verwirklichung des in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) verankerten Verfassungsauftrags dienen, dürfte demnach außer Zweifel stehen.

c) Verhältnismäßigkeit

Das mit der Einschränkung der Wahlfreiheit verfolgte Ziel - hier die Erreichung faktischer Chancengleichheit für die Repräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften – müsste sich als geeignet, erforderlich und angemessen erweisen.

aa) Das vom Gesetzgeber zur Nachteilsbeseitigung gewählte Mittel müsste zur Erreichung von faktischer Chancengleichheit geeignet sein. Ein vom Gesetzgeber gewähltes Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann¹¹⁷. Demnach wäre die vom Gesetzgeber getroffene Regelung nur dann mangels Eignung verfassungswidrig, wenn sie zur Erreichung des durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) vorgegeben Ziels evident ungeeignet wäre.

¹¹¹ Rüfner, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 701.

¹¹² Heun, in: Dreier, a.a.O., Art. 3, Rn. 103.

¹¹³ Rüfner, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 701.

¹¹⁴ BVerfGE 95, 408, 418 unter Bezugnahme auf BVerfGE 71, 82, 96.

¹¹⁵ Vgl. LT-Vorl. 16/2325, S. 5.

¹¹⁶ Vgl. Hanau, in: FS Herschel (1982), S. 212; Rüfner, in: BK, a.a.O., Art. 3, Rn. 702 f.

¹¹⁷ BVerfGE 125, 260, 317 f.

Dass faktische Chancengleichheit der Geschlechter auch durch gezielte Information z.B. über die Anteile der Männer und Frauen auf den Wahlvorschlägen gefördert werden kann, dürfte im Ergebnis nicht zu bezweifeln sein. Zwar steht nicht fest und kann auch nicht prognostiziert werden, in welchem Umfang die Informationen letztlich wirken werden. Im Rahmen der Eignung genügt aber bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung, die hier unzweifelhaft zu bejahen ist.

bb) Das Mittel müsste auch erforderlich sein, d.h. es dürfte kein weniger beeinträchtigendes Mittel geben, das den Zweck ebensogut erreicht.¹¹⁸

Das hier vom Gesetzgeber gewählte Mittel erschöpft sich in Information. Dem Wähler bleibt es überlassen, ob er die Information überhaupt aufgreift und in welcher Weise er sie berücksichtigt.¹¹⁹ Auch wenn der Information eine Lenkungswirkung letztlich nicht abzusprechen sein dürfte, ist nicht ersichtlich, wie sie in Rechtspositionen Dritter eingreifen könnte. Sie ist wettbewerbsneutral formuliert, entfaltet keinen Zwang und ermöglicht den Wählern eine aufgeklärte, aber nach wie vor freie Entscheidung. Mit Ausnahme des Verzichts auf Information bei der Wahl sind andere, noch weniger einschneidende Mittel kaum vorstellbar.

Im juristischen Schrifttum wird allerdings erwogen, allein solche Instrumente zum Abbau faktischer Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen als erforderlich anzusehen, die bei den Ursachen faktischer Diskriminierung ansetzen.¹²⁰ Dem dürfte jedoch zu Recht die Dauer faktischer Unterrepräsentation trotz rechtlicher Gleichberechtigung entgegen zu halten sein, die die Unwirksamkeit derartiger Maßnahmen im Ergebnis belegt.¹²¹

Auch die Erforderlichkeit dürfte demnach zu bejahen sein.

cc) Zu entscheiden ist die Frage der Verfassungskonformität amtlicher Informationen auf dem Stimmzettel folglich nach Maßgabe einer Abwägung zwischen den berührten Verfassungsgütern. Dass auf Abwägungsebene zwingende Ergebnisse nicht gefunden werden können, versteht sich von selbst. Ein eindeutiger Vorrang wird weder für die Integrität des Wahlakts noch für das Ziel faktischer Chancengleichheit von Männern und Frauen angenommen werden können.¹²² Insoweit beschränkt sich die Darstellung auf die wesentlichen Eckpunkte der hier zu führenden Diskussion.

Als Integrationsvorgang hat die Wahl den politischen Willen der Wählerschaft in der zu wählenden Körperschaft möglichst wirklichkeitsnah abzubilden.¹²³ Der spezifische Beitrag der Freiheit der Wahl liegt in der Sicherung des ungehinderten Ausdrucks der Präferenzen der Wähler.¹²⁴ Der Prozess der Meinungsbildung muss daher bis zum Schlusspunkt der Stimmabgabe „staatsfrei“ verlaufen.¹²⁵ Die Möglichkeit der Wahl erweist sich insoweit auch als Ausdruck individueller Freiheit.¹²⁶

¹¹⁸ Ebsen, JZ 1989, 553, 559.

¹¹⁹ Ebsen, JZ 1989, 553, 559.

¹²⁰ Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 38, Rn. 147; Sachs, NJW 1989, 553, 557; vgl. auch Heyen, DÖV 1989, 549, 654.

¹²¹ Ebsen, JZ 1989, 553, 556.

¹²² So bereits Ebsen, JZ 1989, 553, 557.

¹²³ Vgl. BVerfGE 95, 408, 419.

¹²⁴ Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38, Rn. 81.

¹²⁵ Rüfner, in: BK, a.a.O., Anh. z. Art. 38, Rn. 3.

¹²⁶ Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38, Rn. 81.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl erfordert allerdings nicht nur Freiheit von Zwang und unzulässigem Druck, sondern nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich auch, dass „die Wähler Zugang zu den Informationen haben, die für ihre Entscheidung von Bedeutung sein können“.¹²⁷ Die Frage ist demnach nicht, ob Transparenz zulässig ist, sondern wie und in welchem Maß Transparenz in zulässiger Weise hergestellt werden darf. Zwar ist zuzugeben, dass der Wähler beim Wahlakt und insoweit unausweichlich mit Informationen konfrontiert wird. Gemessen an ihrem Aussage- und Bedeutungsgehalt kommt den hier in Rede stehenden Angaben allerdings nur ein geringes Beeinflussungspotenzial zu. Die Wahlentscheidung bleibt auch in Kenntnis der Angaben auf dem Stimmzettel im Ergebnis eine freie, zumal, was entscheidend ist, sämtliche Informationen mit demselben Inhalt bereits im Rahmen der Bekanntmachung der Wahlvorschläge (§§ 24 Abs. 5, 25 Nr. 2 KWG) veröffentlicht wurden, was die dirigierende Kraft dieser Angaben nochmals relativieren dürfte. Wird der Grundsatz der Wahlfreiheit aber allenfalls geringfügig berührt, dürfte dem Ziel der Förderung faktischer Gleichberechtigung von Männern und Frauen der Vorrang einzuräumen sein. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass sich die Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften gegenwärtig als derart erheblich darstellt, dass der Gesetzgeber zur effektiven Nachteilsbeseitigung verpflichtet ist, will er seinem Auftrag aus der Verfassung (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG; Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) gerecht werden.

Die Einschränkung der Wahlfreiheit dürfte sich damit als angemessen und insgesamt verhältnismäßig erweisen. Selbst bei Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ wäre der Grundsatz der Wahlfreiheit folglich nicht verletzt.

C. Ergebnis

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für amtliche Informationen auf dem Stimmzettel ist in erster Linie der in Art. 76 Abs. 1 LV verankerte Grundsatz der Freiheit der Wahl. Er verlangt, dass der Prozess der Meinungs- und Willensbildung „staatsfrei“ verläuft. Gesichert werden soll der Charakter der Wahl als Integrationsvorgang, d.h. die möglichst wirklichkeitsnahe Abbildung des politischen Willens der Wählerschaft in der zu konstituierenden Körperschaft.

Der Begriff der „amtlichen Wahlbeeinflussung“ verlangt über eine Einwirkung auf den Wählerwillen hinaus auch eine Parteinahme zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller im Wettbewerb stehender politischer Parteien oder Bewerber. Eine solche ist dann anzunehmen, wenn bei verständiger Würdigung der Umstände zu erwarten ist, dass sich ein mündiger Wähler gerade aufgrund der Einwirkung zur Wahl einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Bewerbers entscheiden wird.

Insbesondere die „lenkende Förderung von Gleichberechtigung durch amtliche Information bei der Wahl“¹²⁸ stellt nach *Ebsen* eine zulässige und verfassungsrechtlich schon nicht begründungsbedürftige Lösung dar. Sein wesentliches Argument gründet sich darauf, dass es hier dem Wähler überlassen bleibe, ob und in welche Richtung eine derartige Wahlinformation letztlich wirken werde. Der Wähler treffe eine freie, aber informierte Entscheidung. Dieses „Informationsmodell“ soll für amtliche Informationen „im unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Wahlhandlung“¹²⁹ gelten, weswegen nicht ersichtlich ist, aus welchem Grund der Stimmzettel als Informationsträger ausgenommen sein sollte.

¹²⁷ BVerfGE 118, 277, 353.

¹²⁸ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

¹²⁹ *Ebsen*, JZ 1989, 553, 559.

Dem Ansatz von *Ebsen* dürfte jedenfalls insoweit zu folgen sein, als in einer sachgerechten, objektiv gehaltenen amtlichen Information eine verfassungsrechtlich relevante Wahlbeeinflussung zumindest dann nicht gesehen werden kann, wenn sie ohne parteipolitischen Bezug und damit wettbewerbsneutral erfolgt.

Die vorgesehene Angabe des Geschlechteranteils in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl ist eine Information, die ohne jede Bezugnahme auf Parteien oder Bewerber Auskunft über die Repräsentanz der Geschlechter gibt. Die Information betrifft eine jederzeit ermittelbare, in ihrer Richtigkeit nachvollziehbare und letztlich offenkundige Größe. Parteibezogene Verantwortungszusammenhänge für die Tatsache der Unterrepräsentanz von Frauen in der Vertretungskörperschaft werden nicht hergestellt. Eine „amtliche Wahlbeeinflussung“ dürfte insoweit auszuschließen sein.

Gleiches gilt auch für die Angabe zum Geschlechteranteil auf dem Wahlvorschlag. Schon dadurch, dass die Wahlvorschläge für jeden Bewerber den Vornamen auszuweisen haben, ist der Geschlechteranteil der Liste im Ergebnis offenkundig. Der Wähler erhält nur eine Information, die auf dem Stimmzettel ohnehin schon vorhanden ist, und aus diesem ohne weiteres erschlossen werden kann. Dass der Geschlechteranteil statistisch gesondert ausgewiesen wird, dürfte die Annahme einer parteiergreifenden Einwirkung ebenfalls nicht rechtfertigen.

Die gegenteilige Auffassung von *Laubinger* (NVwZ 2014, 121 ff.) dürfte maßgeblich auf einer fehlerhaften Lektüre des Wortlauts von § 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 KWG beruhen. Diese Vorschrift verlangt die Angabe des Geschlechteranteils der „alten“ Vertretungskörperschaft nur nach absoluten Zahlen und - entgegen der unrichtigen Behauptung *Laubingers* - gerade nicht nach Parteien aufgeschlüsselt. Hierauf stützt sich die Annahme der Verfassungswidrigkeit allerdings maßgeblich, weil *Laubinger* durch den Stimmzettel diejenigen Parteien „an den Pranger gestellt“ sieht, „bei denen der Frauenanteil in der ‚alten‘ Vertretungskörperschaft‘ und auf dem Stimmzettel niedrig ist.“¹³⁰ Ein wesentliches Argument *Laubingers* für die Behauptung der Verfassungswidrigkeit dürfte damit von vornherein nicht vorhanden sein. Die von ihm zum Beleg seiner Auffassung bemühten Fundstellen betreffen darüber hinaus völlig anders gelagerte Sachverhalte, die mit dem vorliegenden nicht vergleichbar sind.

Im Unterschied zu den Angaben über die Geschlechteranteile ist der Gleichberechtigungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG keine Tatsache, sondern Ausdruck einer verfassungsrechtlichen Wertentscheidung. Derartige Positionsbeschreibungen könnten in ihrer Einwirkungskraft auf den Wählerwillen anders zu beurteilen sein. Obgleich Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG nur die staatliche Gewalt bindet und nur in diesem Verhältnis gilt, könnte er wegen seines Abdrucks auf dem Stimmzettel suggerieren, auch der Wähler müsse diesen Grundsatz bei der Wahl beachten. Selbst wenn darin eine - die Entscheidungsfreiheit „ernstlich“ beeinträchtigende - Einwirkung auf den Wählerwillen gesehen würde, fehlt es für die Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“ aber an einer eigentlichen Parteinahme. Bezugspunkt der amtlichen Identifizierung ist nicht eine bestimmte Partei, ein bestimmter Bewerber oder eine bestimmte Gruppe von Bewerbern, sondern die verfassungsrechtlich verbürgte Gleichberechtigung von Mann und Frau. Der Schutz der freien Wahl dürfte nicht so weit reichen, dass er Wähler auch vor solcher „Beeinflussung“ abschirmen müsste, die den vom Recht akzeptierten Grundgegebenheit in Staat und Gesellschaft entspricht. Im Ergebnis sieht auch *Laubinger* hinsichtlich des auf den Stimmzetteln abdruckenden Wortlauts von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

¹³⁰ *Laubinger*, NVwZ 2014, 121, 125.

Gleichwohl kann eine eindeutige Grenze zwischen zulässiger Information und unzulässiger Parteinahme nicht gezogen werden. Dies bedeutet, dass die Annahme einer „amtlichen Wahlbeeinflussung“, die - wie ausgeführt - keinesfalls zwingend erscheint,¹³¹ im Ergebnis aber auch nicht mit Gewissheit ausgeschlossen werden kann.

Selbst wenn aber eine „amtliche Wahlbeeinflussung“ bejaht würde, würde hieraus noch nicht zwangsläufig eine verfassungswidrige Verletzung des Grundsatzes der Wahlfreiheit folgen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass von den Wahlrechtsgrundsätzen unter bestimmten, eng gefassten Voraussetzungen abgewichen werden kann.

Diese Voraussetzungen dürften hier im Hinblick auf den Verfassungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) gegeben sein. Dieser zielt darauf ab, Chancengleichheit auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit als faktische Gleichberechtigung zu gewährleisten.

Zu entscheiden wäre die Frage der Verfassungskonformität amtlicher Informationen damit im Rahmen einer Abwägung zwischen den berührten Verfassungsgütern. Dass auf Abwägungsebene zwingende Ergebnisse nicht gefunden werden können, versteht sich von selbst. Ein eindeutiger Vorrang wird weder für die Integrität des Wahlakts noch für das Ziel faktischer Chancengleichheit von Männern und Frauen angenommen werden können.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl erfordert nicht nur Freiheit von Zwang und unzulässigem Druck, sondern nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich auch, dass „die Wähler Zugang zu den Informationen haben, die für ihre Entscheidung von Bedeutung sein können“.¹³² Die Frage dürfte demnach nicht sein, ob Transparenz auf dem Stimmzettel zulässig ist, sondern wie und in welchem Maß Transparenz in zulässiger Weise hergestellt werden darf.

Gemessen an ihrem Aussage- und Bedeutungsgehalt dürfte den hier in Rede stehenden Angaben nur ein geringes Beeinflussungspotenzial zukommen. Neben dem zu zitierenden und als bekannt vorauszusetzenden Gleichberechtigungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG erschöpfen sich die Angaben in zwei offenkundigen statistischen Daten. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die strittigen Informationen auf dem Stimmzettel inhaltsgleich bereits im Rahmen der Bekanntmachung der Wahlvorschläge zu veröffentlichen sind, was die dirigierende Kraft dieser Angaben nochmals relativiert. Wird der Grundsatz der Wahlfreiheit aber

¹³¹ So auch die Ausführungen der am 31. Januar 2014 in den Ruhestand getretenen Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts *Eckertz-Höfer*: „... Viel mehr als ihre Stimmabgabe haben die Wähler ja meist nicht. Daher: Warum nicht gleich mit der Stimmabgabe ‚gesellschaftliche Unebenheiten‘ angehen? Wenn dies damit befördert werden könnte, dass auf dem Stimmzettel einschlägige Rechtsnormen und Daten und Fakten zum Frauenanteil in der Vertretungskörperschaft und der Wahlvorschläge mitgeteilt werden, warum nicht? Dass dies - wenn es so geschieht, wie vom Autor geschildert – eine verfassungswidrige Beeinflussung der Freiheit der Wahl sein soll [Anm.: gemeint sind die Ausführungen von *Jentsch*, PUBLICUS 2014.3], wie behauptet, erscheint mir als völlig abwegig. Vergleicht man die rheinland-pfälzische Regelung mit dem französischen Parité-Gesetz - das zu einem Frauenanteil von ca. 47 % in den französischen Kommunen geführt hat -, so fällt ja gerade das Fehlen jeden staatlichen Zwangs auf. Es geht Rheinland-Pfalz erkennbar nur um Aufklärung. Den Wählerinnen und Wählern wird per Erinnerung an Fakten, also in überaus sachlicher Form, letztlich das Motto der Aufklärung näher gebracht: Habe den Mut, Dich deines eigenen Verstandes zu bedienen. Wer schon dies für verfassungswidrig erklärt, hat jeglichen Maßstab verloren.“ (PUBLICUS 2014.3).

¹³² BVerfGE 118, 277, 353.

allenfalls geringfügig berührt, dürfte es im Ergebnis vertretbar sein, dem Ziel der Förderung faktischer Gleichberechtigung von Männern und Frauen den Vorrang einzuräumen. Beachtung finden muss auch, dass sich die Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften gegenwärtig als derart erheblich darstellt, dass der Gesetzgeber zur effektiven Nachteilsbeseitigung verpflichtet ist, will er seinem Auftrag aus der Verfassung (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG; Art. 17 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) gerecht werden. Im Rahmen einer Güterabwägung scheint die Rechtfertigung der Abweichung vom Grundsatz der Freiheit der Wahl damit zumindest möglich und nicht von vornherein ausgeschlossen.

Zu der zentralen Frage, ob eine Einschränkung der Wahlfreiheit gerechtfertigt werden kann, wenn sie dem Ziel der Förderung der faktischen Chancengleichheit von Männern und Frauen dient, haben sich bislang allerdings weder die Verfassungsgerichte noch das juristische Schrifttum geäußert. Für den hier zu beurteilenden Fall bedeutet dies, dass verfassungsrechtliche Bedenken einerseits, wie gezeigt, zwar nicht unüberwindbar sein dürften, andererseits allerdings auch ein nennenswertes Risiko nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Regelungen einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht standhalten. Dabei ist der vom Gesetzgeber eingeschlagene Weg ist, der die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen auslotet, weder evident verfassungswidrig noch evident verfassungsgemäß. Nach der hier vertretenen Ansicht würden sich die verfassungsrechtlichen Risiken allerdings in nicht unerheblichem Umfang reduzieren, wenn auf den Abdruck des Gleichberechtigungsgrundsatzes verzichtet worden wäre. Auch mit dem zu zitierenden Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG dürfte der Gesetzgeber hier im Ergebnis aber keinen per se unvertretbaren Weg beschritten haben.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage