



verkündet am 15. Juli 2020

gez.: Kunze

Justizfachangestellte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 2/20

Im Namen des Volkes

URTEIL

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. iur. Dietrich Murswiek,

L____, ____ K____,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstraße 73, 99084 Erfurt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration,
Justiz und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Straße 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:

Prof. Dr. Silke R. Laskowski,
H_____, _____ B_____,

gegen

das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der
paritätischen Quotierung - vom 30. Juli 2019 (GVBl. 2019, S. 322)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. h.c. Kaufmann
und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Dr. Hinkel,
Prof. Dr. Ohler, Petermann, Dr. von der Weiden sowie das stellvertretende Mitglied
Licht

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Mai 2020 **für Recht erkannt:**

**1. Das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes -
Einführung der paritätischen Quotierung vom 30. Juli 2019
(GVBl. 2019, S. 322) ist nichtig.**

**2. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin die notwendigen Ausla-
gen zu erstatten.**

Gründe

A.

Gegenstand des Verfahrens ist das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung vom 30. Juli 2019 - Paritätsgesetz - (GVBl. 2019, S. 322). Dieses Gesetz sieht vor, dass Landeslisten durch die politischen Parteien abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sind. Wahlvorschläge, die dieser Regelung nicht entsprechen, werden zurückgewiesen.

I.

Die Antragstellerin ist die Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag. Sie hält die gesetzliche Einführung der geschlechterparitätischen Quotierung der Landeslisten der Parteien für die Wahlen zum Thüringer Landtag für verfassungswidrig.

Die Fraktionen der Parteien Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen brachten am 20. März 2019 den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes ein (LTDrucks 6/6964). Dieser Gesetzentwurf hatte folgenden Inhalt:

„Artikel 1

Das Thüringer Landeswahlgesetz in der Fassung vom 28. März 2012 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 89), wird wie folgt geändert:

1. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 4 wird folgender neuer Absatz 5 eingefügt:

"(5) Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. In Ausnahmefällen können auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen. Die den Männern vorbehaltenen Listenplätze können in Ausnahmefällen mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. Das Geschlecht, das unter

den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein. Personen, die im Personenstandsregister als 'divers' registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach einer diversen Person kann sowohl ein Mann, als auch eine Frau kandidieren. Die Kandidatur einer Partei, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist, bleibt unberührt."

b) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

2. In § 30 Abs. 1 werden nach Satz 3 folgende Sätze eingefügt:

"Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 29 Abs. 5 nicht entsprechen, werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des § 29 Abs. 5 noch erfüllt sind (Teilzurückweisung). Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen § 29 Abs. 5 verstoßen."

Artikel 2

Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident des Landtags erhält die Ermächtigung, eine Neufassung des entsprechend Artikel 1 dieses Gesetzes geänderten Thüringer Landeswahlgesetzes in geschlechtergerechter Sprache zu verfassen und im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft."

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollte die Änderung als „kompensatorische Fördermaßnahme“ sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts weiblicher Kandidaten auf faire, chancengleiche, demokratische Teilhabe nach Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) als auch der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit der Erfüllung des staatlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (Thüringer Verfassung - ThürVerf) dienen. Trotz der Vorgaben in Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 ThürVerf sei die tatsächlich gleichberechtigte und damit paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht, was sich auf den Inhalt politischer Entscheidungen und insbesondere die Rechtssetzung auswirke. Die Regelungen des geltenden Landeswahlrechts ermöglichten keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen, da sie als Kandidaten seltener aufgestellt würden und so die geringere Chance erhielten, ein Mandat zu erlangen.

Nach mehreren Beratungen im Plenum und in den Ausschüssen stellten die Fraktionen der Parteien Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 26. Juni 2019 einen Änderungsantrag (Vorlage 6/5766 vom 26. Juni 2019). Der Gesetzentwurf sollte danach wie folgt geändert werden:

„1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

§ 29 wird wie folgt neu gefasst:

Nach Absatz 4 wird folgender neuer Absatz 5 eingefügt:

„Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann.

Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach der diversen Person soll eine Frau kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht; es soll ein Mann kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person eine Frau steht.“

2. Artikel 2 wird gestrichen.

3. Artikel 3 wird Artikel 2.“

Zur Begründung wurde angeführt, dass in der Anhörung im Innen- und Kommunalausschuss am 6. Juni 2019 die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmeregelungen und Öffnungsklauseln mehrheitlich auf Kritik der Sachverständigen gestoßen seien. Der Ausnahmefall, dass nicht genügend Frauen zur Verfügung stünden, sei als unrealistisch bewertet worden. Die Öffnungsklausel für die Kandidatur von Parteien, die aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen seien, sei mit der Begründung kritisiert worden, dass die Aufstellung eingeschlechtlicher Wahllisten aus Programmgründen verfassungsrechtlich unzulässig sei. Zudem müsse die Bestimmung zur Kandidatur diverser Personen geändert werden, um das Reißverschlussprinzip nicht zu durchbrechen. Die Ermächtigung zur Änderung des Thüringer Wahlgesetzes müsse mangels Bestimmtheit gestrichen werden.

Auf der Grundlage des Änderungsantrags beschloss der Thüringer Landtag das Gesetz als Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung am 5. Juli 2019. Das Paritätsgesetz wurde am 30. Juli 2019 von der Landtagspräsidentin ausgefertigt und am 19. August 2019 im

Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlicht (GVBl 2019, S. 322). Nach Art. 2 trat es am 1. Januar 2020 in Kraft.

Das Paritätsgesetz hat folgenden Inhalt:

„Artikel 1

Das Thüringer Landeswahlgesetz in der Fassung vom 28. März 2012 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 89), wird wie folgt geändert:

1. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 4 wird folgender neuer Absatz 5 eingefügt:

"(5) Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. Personen, die im Personenstandsregister als 'divers' registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. Nach der diversen Person soll eine Frau kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person ein Mann steht; es soll ein Mann kandidieren, wenn auf dem Listenplatz vor der diversen Person eine Frau steht."

b) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

2. In § 30 Abs. 1 werden nach Satz 3 folgende Sätze eingefügt:

"Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 29 Abs. 5 nicht entsprechen, werden nur bis zu dem Listenplatz zugelassen, mit dessen Besetzung die Vorgaben des § 29 Abs. 5 noch erfüllt sind (Teilzurückweisung). Dies gilt auch für die Streichung einzelner Bewerbungen, die gegen § 29 Abs. 5 verstoßen."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft“.

II.

Mit Antragschrift vom 16. Januar 2020 hat die Antragstellerin ein Verfahren zur Überprüfung des Paritätsgesetzes im Wege der abstrakten Normenkontrolle eingeleitet.

Die Antragstellerin hat beantragt:

„1. Das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung - vom 30. Juli 2019 (GVBl. 2019, S. 322) verstößt gegen Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1 und Art. 46 Abs. 1, 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) sowie gegen das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit und gegen das Recht der politischen Parteien auf freie Betätigung (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG) und ist nichtig.

2. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.“

Der Antrag sei begründet, weil das Paritätsgesetz mit dem Demokratieprinzip unvereinbar sei, gegen Wahlrechtsgrundsätze verstoße und die Rechte der Parteien auf freie Betätigung und Chancengleichheit verletze.

1. Das Paritätsgesetz sei unvereinbar mit dem Demokratieprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.

Kern des Demokratieprinzips sei die Volkssouveränität nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf, wonach alle Staatsgewalt vom Volk ausgehe. Das Volk sei das Staatsvolk, das aus der Summe der Staatsangehörigen und in den Ländern aus der Summe der dort lebenden Staatsangehörigen bestehe. Alle Staatsangehörigen hätten dabei die gleichen staatsbürgerlichen Rechte. Die staatsbürgerliche Gleichheit sei Grundlage des demokratischen Legitimationsprinzips. Einschränkungen der Gleichheit könnten nur durch das Demokratieprinzip selbst oder durch andere Verfassungsprinzipien gerechtfertigt sein, die denselben Rang wie das Demokratieprinzip hätten. Solche Einschränkungen seien durch die Rechtsprechung bislang nur in Bezug auf Gruppen als gerechtfertigt angesehen worden. Die Einschränkung der Gleichheit von Individuen komme hingegen abgesehen von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl überhaupt nicht in Betracht. Das Paritätsgesetz hebe die staatsbürgerliche Gleichheit auf und beseitige

damit die Demokratie. An die Stelle gleichberechtigter Staatsbürger träten zwei beziehungsweise drei Gruppen von Staatsbürgern, die jeweils eigene Rechte hätten. Nach dem Paritätsgesetz gebe es nicht mehr die Gesamtheit der Staatsbürger als Legitimationssubjekt, sondern zwei Legitimationssubjekte und zwar weibliche und männliche Staatsangehörige sowie zusätzlich noch die Gruppe der Diversen. Das Demokratieprinzip kenne aber nur ein einheitliches Staatsvolk als Legitimationssubjekt. Die Idee, das Parlament geschlechterparitätisch zu besetzen, erinnere an Konzeptionen gruppenbezogener Repräsentation wie im Ständestand, was mit dem Demokratieprinzip unvereinbar sei.

Neben der Gleichheit aller Staatsangehörigen sei die freie Selbstbestimmung die zweite Grundlage des Demokratieprinzips. Die freie Selbstbestimmung des Volkes sei auch notwendiger Bestandteil der Volkssouveränität. Regelungen, welche das Ergebnis demokratischer Wahlen von vornherein festlegten, seien mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Das Paritätsgesetz lege aber von vornherein fest, dass diejenigen Mandate des Parlaments, die über die Listenwahl vergeben würden, jeweils zur Hälfte Frauen und Männern zustünden, womit das Wahlergebnis in einem wesentlichen Aspekt inhaltlich verbindlich vorstrukturiert sei. Den Wählern werde die Möglichkeit genommen, durch die Wahl einer bestimmten Liste darauf Einfluss zu nehmen, ob im Parlament mehr Frauen oder Männer vertreten seien. Da auch die Aufstellung der Listen durch die Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen müsse, sei es ausgeschlossen, den Parteien Vorgaben bei der Aufstellung der Listen zu machen.

Daraus, dass Frauen und Männer das gleiche Recht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt hätten, folge gerade nicht, dass in den Parlamenten zur Hälfte Frauen und Männer vertreten sein müssten. Das Konzept von Demokratie im Grundgesetz sei nicht materiell, sondern formell. Die Inhalte demokratischer Entscheidungen seien nicht vorgegeben, sondern seien das Ergebnis der freien Entscheidung des Volkes als Legitimationssubjekt. Über die Zusammensetzung der Parlamente entschieden allein die Wähler. Jede staatliche Einschränkung der Wahlentscheidung beseitige die demokratische Legitimation der Staatsgewalt. Effektiver und gleicher Einfluss jedes Bürgers sei etwas völlig anderes als die Vorgabe, dass das

Parlament sich hälftig aus Frauen und Männern zusammensetzen müsse. Gruppenrepräsentation sei mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Abgeordnete seien Vertreter des ganzen Volkes und nicht nur der Menschen eines Geschlechts.

2. Das Paritätsgesetz sei unvereinbar mit den Prinzipien der gleichen und freien Wahl nach Art. 46 Abs. 1 ThürVerf.

Die Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 46 Abs. 1 ThürVerf erstreckten sich auch auf die wahlvorbereitende Aufstellung der Kandidaten der Parteien.

Das Paritätsgesetz beeinträchtige die passive Wahlrechtsgleichheit. Jeder Bürger habe das gleiche Recht zur Kandidatur und die gleiche Chance, als Kandidat gewählt zu werden. Durch die verpflichtende paritätische Quotierung werde für männliche und weibliche Kandidaten jeder zweite Listenplatz unerreichbar. Die Zahl der erreichbaren Listenplätze werde halbiert und gleiche Erfolgchancen seien nicht mehr gegeben. Dass Frauen und Männern insgesamt die gleiche Anzahl von Listenplätzen zur Verfügung stehe, sei unerheblich, weil es auf jeden einzelnen Kandidaten ankomme. Eine zusätzliche Beeinträchtigung ergebe sich daraus, dass in den Parteien regelmäßig nicht gleichermaßen Frauen und Männer Mitglieder seien und sich die Erfolgchancen dadurch auch bezogen auf die gesamte Liste unterschieden.

Das Paritätsgesetz beeinträchtige auch die aktive Wahlrechtsgleichheit. Dies gelte zum einen für die Wähler bei der Landtagswahl, weil Listen, die nicht geschlechterparitätisch besetzt seien, gekürzt würden und der Erfolgswert der auf diese Listen entfallenden Stimmen geringer sei als der Erfolgswert der auf andere Listen entfallenden Stimmen, wenn wegen der Kürzung weniger Kandidaten zur Verfügung stünden als der betreffenden Partei nach dem Verhältnis der Wählerstimmen zustünden. Dies gelte zum anderen für die Wähler bei der Listenwahl. Stimmen, die für einen Kandidaten abgegeben würden, für den wegen seines Geschlechts ein bestimmter Listenplatz nicht zur Verfügung stehe, hätten keinen Erfolgswert.

Zudem beeinträchtige das Paritätsgesetz die aktive Freiheit der Wahl. Zur Freiheit der Wahl gehöre auch das Wahlvorschlagsrecht. Durch das Paritätsgesetz könnten die

stimmberechtigten Parteimitglieder nicht mehr frei darüber entscheiden, in welcher Reihenfolge die Bewerber auf der Liste erscheinen sollten. Daraus, dass die Wahlrechtsgrundsätze nach verbreiteter Auffassung Paritätsregelungen in Satzungen nicht ausschließen, könne nicht geschlossen werden, dass dies auch für gesetzliche Paritätsregelungen gelte. Vielmehr nähmen solche Regelungen den Parteien die Freiheit zur Selbstgestaltung.

Schließlich beeinträchtige das Paritätsgesetz die passive Freiheit der Wahl. Das Recht der berechtigten Parteimitglieder, sich um einen beliebigen Listenplatz zu bewerben, werde diesen für die Hälfte der Listenplätze genommen. Dabei komme es auf jeden einzelnen Bewerber und nicht auf die Bewerber insgesamt an. Jeder Bewerber habe das Recht, sich auf jeden Listenplatz zu bewerben. Ein Recht, einen bestimmten Listenplatz zu bekommen, gebe es nicht.

3. Das Paritätsgesetz beeinträchtige auch die Statusrechte der Parteien. Freiheit und Chancengleichheit der Parteien seien in Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistet. Die darin garantierten Statusrechte der Parteien hätten zugleich als ungeschriebenes Landesverfassungsrecht Gültigkeit.

Betroffen sei zum einen die Betätigungsfreiheit der Parteien. Die Betätigungsfreiheit sei betroffen, weil die Parteien nicht mehr frei über die Aufstellung der Landeslisten für die Landtagswahlen entscheiden könnten, obwohl die Personalauswahl für Parlamentswahlen zu ihren wichtigsten Entscheidungen gehörten, und weil die Parteien nicht mehr frei über ihr Programm entscheiden könnten. Letzteres ergebe sich daraus, dass auf die Parteien mittelbar Druck ausgeübt werde, ihre Programme so auszurichten, dass diese sowohl für Frauen als auch für Männer attraktiv seien, damit gleichermaßen weibliche und männliche Mitglieder vorhanden seien. Auch müssten Parteien, bei denen bislang nur wenige Frauen aktiv seien, gezielt und massiv um Frauen als Mitglieder werben. Zudem würden solche Parteien unmittelbar zur Frauenförderung und zur Herstellung faktischer Gleichheit bei Listenkandidaturen verpflichtet. Parteien hingegen, die Frauen überproportional fördern wollten, werde dies verwehrt. Beides sei ein Eingriff in die Parteienfreiheit.

Betroffen sei zum anderen die Chancengleichheit der Parteien. Chancengleichheit müsse nicht nur bei den Wahlen, sondern überhaupt bei der politischen Betätigung der Parteien und insbesondere im Vorfeld von Wahlen wie bei der Kandidatenaufstellung gewährleistet sein. Zwar verpflichte das Paritätsgesetz alle Parteien gleichermaßen zur geschlechterparitätischen Besetzung der Landeslisten. Jedoch wirke sich diese Verpflichtung unterschiedlich auf die Erfolgchancen der Parteien aus, weil manche Parteien sie auf Grund ihrer Mitgliederzahl und Mitgliederstruktur leichter als andere erfüllen könnten. Für eine Partei wie die Antragstellerin, die in Thüringen mit Stand zum 19. November 2019 insgesamt 1.213 Mitglieder und davon 196 Frauen habe, sei es praktisch unmöglich, die Verpflichtung zu erfüllen. Erfahrungsgemäß seien nicht alle Mitglieder bereit, für ein Landtagsmandat zu kandidieren, und außerdem könne eine Partei nicht jedes Mitglied als Kandidat aufstellen. Möglicherweise befürchteten Wähler auch, dass ihre Stimme verloren sei, weil nicht genügend Kandidaten auf der Liste stünden. Die Folge des Versuchs, die Verpflichtung zur paritätischen Besetzung der Landeslisten zu erfüllen, sei für die betreffende Partei, dass die Landesliste nicht optimal besetzt sei. Denn die Wahrscheinlichkeit, unter beispielsweise 20 Prozent Frauen genauso viele gleich gut qualifizierte Kandidaten zu finden wie unter den 80 Prozent Männern, sei gering. Dies könne die Chancen der Partei im Wahlkampf erheblich beeinträchtigen. Auch der Umstand, dass es die Verpflichtung zur paritätischen Besetzung der Landeslisten unmöglich mache, sich besonders mit der Förderung von Frauen zu profilieren oder aber die männliche Wählerschaft anzusprechen, wirke sich auf die Chancengleichheit aus.

4. Die Beeinträchtigungen seien verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Wegen ihrer fundamentalen Bedeutung für die Demokratie dürften die Freiheit und Gleichheit der Wahl nur unter sehr strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Da sie ohne Einschränkungsvorbehalt garantiert seien, ließen sich Einschränkungen nur rechtfertigen, soweit sich die Gründe dafür aus der Verfassung selbst ergäben, und zwar nicht aus beliebigen Verfassungsnormen, sondern aus denjenigen, welche den Staat als demokratischen Staat konstituierten. Da die Freiheit und Gleichheit der Wahl zum unabänderlichen Kern des Demokratieprinzips gehörten, dürften diese nur eingeschränkt werden, soweit dies zur Herstellung praktischer Konkordanz mit einem

unabänderlichen Verfassungsprinzip unerlässlich sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 38 Abs. 1 GG bedürften Differenzierungen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit oder die Gleichheit der Wahl seien, so dass sie als zwingend qualifiziert werden könnten. Zwingend seien nur Gründe, die zur Verwirklichung des Demokratieprinzips erforderlich seien. Nur solche Gründe habe das Bundesverfassungsgericht bislang akzeptiert. Einschränkungen müssten zudem verhältnismäßig sein.

a) Mit der Idee der genderspezifischen Repräsentation, wonach es der gleichen Repräsentation von Frauen und Männern diene, wenn im Parlament gleich viele Frauen und Männer vertreten seien, wobei die Frauen durch die weiblichen und die Männer durch die männlichen Abgeordneten repräsentiert würden, könnten die Einschränkungen nicht gerechtfertigt werden. Die Idee, dass die Zusammensetzung des Parlaments die Zusammensetzung des Volkes spiegeln müsse, habe in der Verfassung keine Grundlage. Repräsentation im Sinne des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems könne nichts anderes bedeuten als Repräsentation des Volkes und damit Gesamtrepräsentation und nicht die Repräsentation partikularer Gruppen. Aus dem Demokratieprinzip ergebe sich nicht nur keine Rechtfertigung für eine gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung, sondern das Demokratieprinzip stehe dem sogar entgegen, denn Demokratie sei Volkssouveränität und nicht Gruppensouveränität, wie Art. 53 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zum Ausdruck bringe. Im Übrigen sei es völlig willkürlich, nur auf das Geschlecht abzustellen, denn konsequenterweise müssten auch alle anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen proportional zu ihrem Anteil in der Gesamtheit im Parlament vertreten sein. Demokratische Parlamentswahlen seien dadurch charakterisiert, dass die Wähler beziehungsweise bei einem Listensystem die Parteien mit darüber entschieden, wer ein Parlamentsmandat erhalte und wie sich das Parlament zusammensetze. Den Wählern das Ergebnis vorzugeben, verfälsche die demokratische Legitimation. Zudem unterlägen die Abgeordneten keinen Verpflichtungen gegenüber bestimmten Gruppen. Letztlich sei aber gar nicht der Repräsentationsbegriff entscheidend, sondern das Prinzip der demokratischen Legitimation. Würde das Parlament nicht das Volk im Ganzen, sondern separate Gruppen repräsentieren, ginge die Staatsgewalt nicht mehr vom Volk aus.

b) Auch das Gebot der Förderung von Frauen nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG rechtfertige die Einschränkungen nicht.

Das Fördergebot nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zielt nicht auf Ergebnisgleichheit, sondern auf Chancengleichheit. Zur Herstellung rechtlicher Chancengleichheit sei das Paritätsgesetz nicht erforderlich, denn Frauen hätten nach geltendem Recht bei Wahlen dieselben Rechte wie Männer. Das Paritätsgesetz stelle Ergebnisgleichheit her und sei deshalb zur Rechtfertigung nicht geeignet. Zudem wäre das Fördergebot nur dann einschlägig, wenn es strukturelle tatsächliche Hindernisse gäbe, welche der Verwirklichung der Chancengleichheit der Frauen bei Wahlen entgegenstünden. In einem System, in dem die Listenkandidaten durch die Parteien aufgestellt würden und in dem deren Mitglieder das Wahlvorschlagsrecht ausübten, könnten strukturelle faktische Nachteile nicht dadurch ermittelt werden, dass der Anteil der Frauen auf der Liste in ein Verhältnis zum Anteil der Frauen an der Gesamtheit der Wahlberechtigten gesetzt werde, sondern Maßstab sei der Anteil der Frauen in der jeweiligen Partei. Regelmäßig stellten Parteien auf ihren Landeslisten aber sogar mehr weibliche Kandidaten auf als dies dem Anteil der Frauen in der jeweiligen Partei entspreche, was sich auch für die 7. Wahlperiode nachweisen lasse. Es sei evident, dass Frauen bei der Listenaufstellung dann nicht benachteiligt, sondern sogar bevorzugt würden. Bei der Antragstellerin liege der Frauenanteil in der Fraktion mit 14 Prozent nur geringfügig unter dem Frauenanteil in der Partei mit 16 Prozent. Umgekehrt führe das Paritätsgesetz zu einer strukturellen Benachteiligung von Männern in denjenigen Parteien, die unter ihren Mitgliedern einen überwiegenden Männeranteil hätten. Beim Paritätsgesetz gehe es auch gar nicht um die Beseitigung etwaiger struktureller Nachteile, sondern um eine bestimmte Zusammensetzung des Parlaments. Eine solche inhaltliche Vorfestlegung durch gesetzliche Normierungen sei mit dem Demokratiekonzept der Thüringer Verfassung unvereinbar.

Wäre der Tatbestand des Fördergebots nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG erfüllt, so könnten dies Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien sowie in die wahlbezogenen Freiheitsrechte dennoch nicht rechtfertigen. Die Wahlrechtsgleichheit nach Art. 46 Abs. 1 ThürVerf und die Chancengleichheit der Parteien bei den Wahlen nach Art. 21 Abs. 1 GG bestimmten Art und

Umfang der Gleichberechtigung speziell für Wahlen. Sie unterschieden sich wesentlich von den allgemeinen Gleichheitsrechten, weil sie Sinn und Inhalt vom Demokratieprinzip her erlangten. Sie seien spezieller als der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 2 Abs. 1 ThürVerf und die besonderen Gleichheitssätze nach Art. 2 Abs. 2 bis 4 ThürVerf beziehungsweise Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Besonderer Differenzierungsverbote bedürfe es nicht, weil die wahlrechtliche Gleichheit streng und formal gelte. Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern bei Wahlen sowie das Verbot, jemanden wegen seines Geschlechts ungleich zu behandeln, folge unmittelbar aus Art. 46 Abs. 1 ThürVerf. Deshalb werde Art. 2 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf durch den spezielleren Art. 46 Abs. 1, Abs. 2 ThürVerf verdrängt. Ob auch das Fördergebot nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auf die Gleichberechtigung bei Wahlen nicht anwendbar sei, könne offenbleiben. Eine andere Frage sei es, ob das Fördergebot Eingriffe in die Freiheit der Wahl rechtfertige. Das Paritätsgesetz wolle Frauen fördern, indem es die Wahlrechtsgleichheit für Frauen und Männer einschränke. Hinsichtlich dieser Mittel der Förderung von Frauen seien aber die Freiheit und Gleichheit der Wahl spezieller, denn sie regelten abschließend die uneingeschränkte Gleichberechtigung der Wähler. Dies ergebe sich aus der Notwendigkeit, die Gleichheit der Wahl streng formal und grundsätzlich uneinschränkbar zu verstehen, und daraus, dass das Demokratieprinzip und die Wahlrechtsgrundsätze bestimmten, dass über die Zusammensetzung des Parlaments und darüber, wie viele Männer und wie viele Frauen im Parlament vertreten seien, die Wähler entschieden. Vielmehr müssten Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG selbst im Lichte des Demokratieprinzips und der Wahlrechtsgrundsätze ausgelegt werden.

Das Demokratieprinzip gehöre nach Art. 83 Abs. 3 i. V. m. Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 ThürVerf zu den unabänderlichen Verfassungsprinzipien. Diese hätten einen höheren Rang als die übrigen Verfassungsbestimmungen, weil sie nicht zur Disposition einer Verfassungsänderung stünden. Da eine Änderung des Legitimationssubjekts von einem einheitlichen Staatsvolk in ein männliches und ein weibliches Teilvolk nicht einmal durch eine Verfassungsänderung herbeigeführt werden dürfe, dürfe sie erst recht nicht durch eine einfache Gesetzesänderung herbeigeführt werden. Die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen seien Konsequenzen aus dem Prinzip der Volkssouveränität. Ohne die Gleichheit der Wahl und die

Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen ginge die Staatsgewalt nicht vom Volk aus. Damit gehörten auch sie zum unabänderlichen Kern des Demokratieprinzips. Entsprechendes gelte für die Freiheit der Wahl und die Freiheit der Parteien bei der Besetzung der Landeslisten. Unter Berufung auf das Fördergebot nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG könnten wahlbezogene Freiheits- und Gleichheitsrechte jedenfalls nicht gerechtfertigt werden.

Dem stünden im Übrigen auch nicht Art. 11, Art. 7 und Art. 4 des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW) entgegen, die Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG entsprächen und ebenfalls lediglich rechtliche und faktische Gleichberechtigung, nicht jedoch Ergebnisgleichheit verlangten.

5. Im Übrigen wären die Einschränkungen auch nicht verhältnismäßig. Sie seien nicht erforderlich, weil das Ziel des Paritätsgesetzes, die Repräsentation von Frauen im Landtag zu verbessern, auch dadurch erreicht werden könnte, dass die Wähler statt bestimmter Listen bestimmte Kandidaten aus offenen Listen wählten, ohne dass dies mit Einschränkungen verbunden wäre. Auch könnten die Wähler mehrere Stimmen bekommen, die sie sogar auf verschiedene Listen verteilen könnten. Dass sich die Anzahl weiblicher Kandidaten auf den Listen möglicherweise nicht ändere, sei unerheblich, weil es auf den Listen nur genügend Frauen geben müsse, um mindestens die Hälfte der Sitze im Parlament zu besetzen, was in der Praxis fast immer der Fall sei. Abgesehen davon gehe der Einwand, dass offene Listen nicht das gewünschte Ziel garantierten, auch deshalb fehl, weil das gewünschte Ziel kein verfassungsrechtlich legitimes Ziel sei. Daran ändere sich auch nichts dadurch, dass der Gesetzgeber das System starrer Listen gewählt habe, was ihm grundsätzlich freistehe, denn darauf könne er sich nicht berufen, wenn er ein Ziel wünsche, das nicht mit diesem System, aber mit einem anderen System zu vereinbaren sei.

Auch seien die Einschränkungen nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Pflicht zur paritätischen Besetzung der Listen sei ein Eingriff in Rechtsgüter von höchstem Rang und mit sehr hoher Eingriffsintensität. Dem äußerst schwerwiegenden Eingriff in

die Freiheit und Gleichheit der Wahl stehe eine nur begrenzte Auswirkung des Gesetzes gegenüber, was an der Wahl von Wahlkreiskandidaten liege. Unangemessen sei auch die Beeinträchtigung der Freiheit und Chancengleichheit der Parteien. Beide seien grundlegend für die Demokratie. Das Paritätsgesetz könne den von seinen Befürwortern angenommenen Missstand gar nicht beheben, solange nicht bei den Wahlkreiskandidaten für Parität gesorgt werde, so dass nur eine geringfügige Erhöhung des Frauenanteils zu erwarten sei. Besonders unverhältnismäßig sei die Beeinträchtigung bei Parteien mit wenigen Mitgliedern und mit geringem Frauenanteil. Solche Parteien müssten ihre bisherige Programmatik und ihren bisherigen Politikstil ändern, um Frauen als Mitglieder und Kandidaten zu gewinnen. Andere Parteien hätten ihre Listen freiwillig paritätisch besetzt. Es würde sich nicht viel ändern, wenn die übrigen Parteien verpflichtet würden, ihre Listen paritätisch zu besetzen. Die einzelnen Beeinträchtigungen verstärkten sich in ihrer Wirkung noch.

Mit der Gleichheit der Wahl sei es schließlich unvereinbar, dass die Diversen bevorzugt würden und für jeden beliebigen Listenplatz kandidieren könnten, womit für deren Kandidatur doppelt so viele Listenplätze wie für Frauen und Männer zur Verfügung stünden und sich deren Chance, gewählt zu werden, verdoppele. Personen, die im Geburtenregister weder als männlich oder weiblich noch als divers eingetragen seien, sei das passive Wahlrecht sogar völlig entzogen.

III.

Der Anhörungsberechtigte zu 1., der Thüringer Landtag, hat von einer Stellungnahme abgesehen.

IV.

Die Anhörungsberechtigte zu 2., die Thüringer Landesregierung, hält den Antrag für unbegründet. Das Paritätsgesetz sei nicht nur formell, sondern auch materiell verfassungsgemäß.

1. Im Freistaat Thüringen fehle es 30 Jahre nach der Wiedervereinigung und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes immer noch an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe der Frauen und damit an deren Souveränität. Symptomatisch sei die geringe Zahl von Frauen im Landtag gemessen am Anteil der Frauen unter den Wahlberechtigten. Die Statistiken zeigten, dass Frauen unter den Kandidaten vor allem dort fehlten, wo parteiinterne Nominierungen ohne bzw. ohne wirksame paritätische Steuerung durch Satzungsrecht erfolgten. Die Statistiken sprächen für parteiinterne Strukturen, die männliche Kandidaten strukturell faktisch bevorzugten und weibliche Kandidaten strukturell und faktisch benachteiligten. Dies erkläre, warum der Anteil von Frauen nach der letzten Landtagswahl am 27. Oktober 2019 im Landtag auf 31 Prozent zurückgefallen sei. Bei den Direktkandidaturen gebe es anteilig noch weniger weibliche Kandidaten als auf den Landeslisten. Nicht nominierte weibliche Kandidaten könnten auch nicht gewählt werden. Die Zahlen sprächen dafür, dass das Wahlrecht parteiinterne Nominierungsverfahren zu Lasten weiblicher Kandidaten ermögliche und begünstige sowie Nominierungen von Frauen strukturell erschwere und verhindere, was wegen des finanziellen Eigenbetrags insbesondere für Direktkandidaturen gelte. Die strukturelle Diskriminierung in der Politik überhaupt stehe außer Frage, was sich auch auf die Qualität politischer Entscheidungen auswirke.

2. Der Gesetzgeber habe nach Art. 46 Abs. 3 ThürVerf einen Gesetzgebungsauftrag für das Wahlrecht. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sei weit und beschränke sich nicht auf die Regelung technischer Einzelheiten des Wahlrechts. Die gerichtliche Überprüfbarkeit sei eingeschränkt und zu prüfen sei nur, ob die Grenzen eingehalten und die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Gewährleistungen verletzt würden. Auch mit dem Paritätsgesetz mache der Gesetzgeber von seiner Regelungskompetenz nach Art. 46 Abs. 3 ThürVerf Gebrauch. Regelungen zur Parität dürfe der Gesetzgeber erlassen.

Mit dem Paritätsgesetz verfolge der Gesetzgeber legitime Ziele. Es diene der verfassungsrechtlich gebotenen Durchsetzung des Rechts auf Chancengleichheit der Kandidaten aller Parteien nach Art. 46 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG und ziele darüber hinaus auf die Durchsetzung des Demokratiegebots und des Rechts der Bürger auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektiven Einfluss auf

das Parlament nach Art. 45 Abs. 1, Art. 46 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG.

Der Gesetzgeber knüpfe an den Leitgedanken der demokratischen Konstituierung der Staatsgewalt in Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf an, durch den die Vorstellung der staatsbürgerlichen Selbstbestimmung mit dem Gedanken der Repräsentation verbunden werde. Die Volkssouveränität setze den effektiven Einfluss der Bürger auf die Staatsgewalt in Form gleichberechtigter demokratischer Teilhabe voraus, worauf die Bürger einen subjektiven Anspruch hätten. Schließlich diene das Paritätsgesetz dem Gleichstellungsdurchsetzungsauftrag nach Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG.

3. Das aktive Wahlrecht werde nicht eingeschränkt.

Das Paritätsgesetz schränke weder die Allgemeinheit noch die Gleichheit der Wahl ein. Niemand werde von der Wahl ausgeschlossen. Weder Zählwert noch Erfolgswert der für eine paritätische Liste abgegebenen Stimmen würden berührt. Dies gelte bei den Wählern; keine Auswirkungen auf den Erfolgswert habe der Umstand, dass eine nicht paritätische Landesliste durch Streichung des nicht paritätischen Teils verkürzt werde, weil sich der Erfolgswert auf die konkret zur Wahl stehende Liste beziehe. Dies gelte auch bei den Parteimitgliedern; alle Stimmen hätten den gleichen Zählwert und Erfolgswert.

Das Paritätsgesetz schränke auch die Freiheit der Wahl nicht ein. Die Wähler hätten auch bisher keinen Einfluss auf die Kandidatenauswahl und Kandidatenreihung gehabt und könnten nur eine von den Parteimitgliedern beschlossene Liste wählen. Die Wahlfreiheit werde hingegen sogar erweitert, weil die Wähler nun nicht mehr überwiegend Männer wählen müssten. Auch bei den Parteimitgliedern gebe es keine Einschränkungen. Paritätsregelungen in Satzungen führten zu keiner Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze. Für gesetzliche Paritätsregelungen könne nichts anderes gelten, da der Effekt derselbe sei. Das innerparteiliche Nominierungsverfahren müsse zudem mit dem Gebot der innerparteilichen Demokratie nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG

vereinbar sein. Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG folge, dass die tatsächliche Chancengleichheit der weiblichen Kandidaten gewährleistet sein müsse, womit das Wahlvorschlagsrecht der Parteien verfassungsimmanent begrenzt werden müsse.

4. Das passive Wahlrecht der Bewerber um Listenplätze sei ebenfalls nicht beeinträchtigt.

Frauen und Männer könnten sich jeweils um jeden zweiten Listenplatz bewerben. Es sei keine Ungleichbehandlung zu erkennen. Einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen bestimmten Listenplatz gebe es für keinen Kandidaten. Zwar würden die Möglichkeiten von Männern begrenzt, sich um alle Listenplätze zu bewerben. Das Paritätsgesetz stelle aber die tatsächliche Chancengleichheit von Frauen und Männern her und beseitige die mit Art. 46 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG unvereinbare faktische Chancenungleichheit von Frauen und die damit einhergehende verfassungswidrige Privilegierung von Männern. Soweit darin eine Einschränkung für Bewerber gesehen werde, wäre dies durch zwingende Gründe und insbesondere das Recht auf Chancengleichheit weiblicher Bewerber und das Gleichstellungsdurchsetzungsgebot nach Art. 46 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt. Nur wenn die Chancengleichheit aller Bewerber tatsächlich bestehe, lasse sich der Charakter der Wahl als entscheidender Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes bejahen. Der Verfassungsauftrag nach Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG rechtfertige die Beseitigung struktureller Nachteile für Frauen, die seit Jahren erkennbar seien. Auf den Anteil von Frauen und Männern in den Parteien komme es nicht an, wenn es darum gehe, diese Nachteile zu verdeutlichen. Aufgabe der Parteien sei es, den Anspruch der Bürger auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung zu sichern und durchzusetzen. Die Abgeordneten der Parlamente müssten die gesellschaftlichen Perspektiven der Bürger in das Parlament tatsächlich einbringen können. Dies gelinge nur mit Hilfe einer ausgeglichenen Anzahl weiblicher und männlicher Abgeordneten.

5. Das Paritätsgesetz stehe auch in Einklang mit dem Demokratiegebot nach Art. 45 ThürVerf.

Es sei unrichtig, dass das Paritätsgesetz als Rückfall in ständestaatliche Verhältnisse zu werten sei. Frauen und Männer seien keine Stände, sondern jeweils heterogen. Die Bevölkerung im Freistaat Thüringen setze sich wie in der Bundesrepublik Deutschland etwa hälftig aus Frauen und Männern zusammen, die zwei elementare gesellschaftliche Gruppen darstellten. Ohne eine der Gruppen wären Gesellschaft und Staat nicht zukunftsfähig. Erst recht sei es nicht nachvollziehbar, Frauen zu verdächtigen, im Parlament nur die Interessen von Frauen zu vertreten, hingegen Männer nicht zu verdächtigen, nur die Interessen von Männern zu vertreten. Wenn Männer das ganze Volk vertreten würden, wäre das Wahlrecht von Frauen nicht nötig.

Demokratie im Sinne von Volkssouveränität nach Art. 45 ThürVerf verlange die Ausübung aller Staatsgewalt durch das Volk und die effektive Einflussnahme des Volkes auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe. Der Begriff des Volkes beziehe sich auf die männlichen und weiblichen Staatsbürger. Jeder Staatsbürger habe das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung. Dass Frauen und Männer formal ein gleiches Stimmrecht und Wahlrecht besäßen, reiche nicht aus. Es gehe um die gleichberechtigte Mitherrschaft von Frauen in der Rechtswirklichkeit, die bis heute nicht bestehe. Demokratie beziehe sich unmissverständlich auf den Willen des Volkes als Gesamtheit der Staatsbürger. Dabei entspreche der Art. 45 Satz 1 ThürVerf dem Art. 20 Abs. 2 GG. Die effektive Einflussnahme und Teilhabe mittels parlamentarischer Beteiligung sei bislang jedoch tatsächlich nur den Männern möglich, wofür historische Gründe maßgeblich seien.

Die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und Partizipation der weiblichen Bürger in der politischen Wirklichkeit sei in der repräsentativen Demokratie nur durch tatsächlich effektiven repräsentativen Einfluss auf die Parlamente zu erreichen. Volksherrschaft in Verbindung mit der Idee der repräsentativen Demokratie ziele auf tatsächliche Widerspiegelung der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Meinungen. Dies entspreche der Idee der Demokratie. Als Kerngehalt des Demokratieprinzips gelte der allgemeine Gleichheitssatz. Die Anwendungsbereiche stünden nebeneinander und ergänzten sich, um die tatsächliche politische Gleichheit der Bürger zu gewährleisten.

6. Auch Rechte der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG würden durch die paritätischen Regelungen nicht verletzt.

a) Die Parteienfreiheit nach Art. 21 GG sei nur vor dem Hintergrund der Funktion der Parteien in der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Parteien seien notwendige Instrumente der politischen Willensbildung des Volkes. Für den Prozess der Legitimationsvermittlung zwischen den Bürgern und der Staatsgewalt bedürfe es einer innerparteilichen Organisation, welche dafür Sorge, dass der Wille der Bürger wirksam im Parlament zur Sprache gelange. Die Parteienfreiheit müsse im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der demokratischen inneren Ordnung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG ausgeübt werden. Deswegen unterfalle die Kandidatenaufstellung keinem ausschließlichen Recht der Parteien zur Selbstorganisation. Die Parteienfreiheit zur Nominierung müsse so ausgeübt werden, dass erstens die demokratischen Rechte der Kandidaten und insbesondere das Recht auf Chancengleichheit nicht beeinträchtigt würden, und zweitens durch die Nominierung von Kandidaten die gesellschaftlichen Perspektiven der Bürger im Parlament gleichmäßig gespiegelt werden könnten. Nur so könne der Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme mit Hilfe der gewählten Abgeordneten auch tatsächlich verwirklicht werden. Voraussetzung dafür sei die gleichmäßige, paritätische Aufstellung männlicher und weibliche Kandidaten in den Wahlvorschlägen der Parteien. Begrenzt auf die Landeslisten diene das Paritätsgesetz diesem Ziel.

Aus der Parteienfreiheit folge kein Recht auf Diskriminierung von Kandidaten oder gar auf Willkür, was schon Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG verbiete, denn Parteien stünden nicht außerhalb der Verfassung, sondern mitten in der Verfassung. Dies gelte auch dann, wenn Parteien als Private anzusehen wären. Dann bestehe ebenfalls eine Bindung an den Gleichheitssatz. Das Paritätsgesetz gestalte die Aufgabe der Parteien im Rahmen des Gebots demokratischer innerer Ordnung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG verfassungskonform aus und trage zur Verwirklichung von mehr Demokratie bei.

Selbst wenn ein Eingriff vorläge, wäre dieser verhältnismäßig. Nicht relevant sei der Anteil von Frauen und Männern unter den Parteimitgliedern. Relevant sei der Anteil

unter den wahlberechtigten Bürgern. Denn die Abgeordneten verträten nicht die Parteimitglieder, sondern das Volk. Dem Volk müsse die effektive Einflussnahme unabhängig von einer Parteizugehörigkeit ermöglicht werden.

b) Die Chancengleichheit der Parteien werde nicht verletzt. Sie unterliege keinem absoluten Differenzierungsverbot. Differenzierungen könnten durch einen besonderen, sachlich legitimen, zwingenden Grund gerechtfertigt werden. Das Paritätsgesetz beziehe sich auf alle Parteien. Eine unterschiedliche rechtliche Behandlung der Parteien bestehe nicht. Das Paritätsgesetz führe auch zu keiner Wettbewerbsverzerrung. Dass kleine Parteien nur auf einen kleinen Personenkreis zurückgreifen könnten, sei bereits Teil des politischen Wettbewerbs, der sich auch auf die Anwerbung von Mitgliedern beziehe. In der unterschiedlichen Anzahl der Mitglieder einer Partei komme der unterschiedliche Zuspruch zum Ausdruck. Auch führe das Paritätsgesetz zu keiner praktischen Wettbewerbsverzerrung. Die Erfahrung zeige, dass auch Parteien mit mehr männlichen als weiblichen Mitgliedern Landeslisten paritätisch besetzen könnten. Zudem stehe es allen Parteien frei, nicht nur Mitglieder zu nominieren. Auch sei kein Attraktivitätsverlust zu befürchten. Für die Wahlentscheidung sei in erster Linie die inhaltliche, programmatische Ausrichtung der Partei maßgeblich, die sich nicht durch die Nominierung von Frauen ändere. Selbst wenn es mittelbare Wettbewerbsverzerrungen gäbe, führten diese nicht zu einer Verletzung der Chancengleichheit der Parteien. Differenzierungen der Chancengleichheit könnten durch einen besonderen, sachlich legitimierten, zwingenden Grund gerechtfertigt werden. Dies seien vorliegend die Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes und das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG, das auf die Beseitigung faktischer Nachteile gerichtet sei und auch den Bereich der Wahlen umfasse.

c) Das Paritätsgesetz führe auch zu keinem Eingriff in die Programmfreiheit der Parteien, sondern betreffe eine rein organisatorische Maßnahme. Vertrete eine Partei auf Grund ihrer Ausrichtung etwa ein rückständiges Rollenbild in Bezug auf Frauen und Männer, so ändere sich daran durch die Verpflichtung zur paritätischen Besetzung der Landesliste nichts, denn die gelisteten Frauen und Männern verträten dieses Bild ebenfalls.

7. Würde das Paritätsgesetz in die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG eingreifen, wären diese Eingriffe gerechtfertigt.

Differenzierungen bedürften zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, zwingenden Grundes. Das bedeute aber nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen müsse. Differenzierungen im Wahlrecht könnten auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht seien, das der Gleichheit der Wahl die Waage halten könne. Hierzu zählten die mit der Wahl verfolgten Ziele wie die Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes.

Beim Paritätsgesetz ließen sich als zwingende Gründe die Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Durchsetzung des Gleichberechtigungsgebots nach Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG erkennen. Es diene dem Schutz vor struktureller Diskriminierung weiblicher Kandidaten in Nominierungsverfahren und der Durchsetzung des Anspruchs auf Chancengleichheit sowie der Sicherung und Durchsetzung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch die Bürger mit Hilfe von Landtagswahlen.

Dass das Gleichberechtigungsgebot in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG ein zwingender Grund von erheblichem Gewicht sei, stehe heute außer Frage. Dessen hohe Wertigkeit und besondere Wichtigkeit folgten aus dem engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, dem Grundsatz der Menschenwürde und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebots.

Die Eingriffe seien auch verhältnismäßig. Dadurch, dass paritätisch besetzte Landeslisten nicht ausreichten, um die angestrebte paritätische Besetzung des Landtags zu erreichen, werde das Paritätsgesetz nicht ungeeignet, denn es fördere die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele und bereits durch die Landeslisten werde sich der Anteil weiblicher Parlamentarier erhöhen. Ein milderer, gleich effektives Mittel als das Gesetz sei nicht erkennbar. Freiwillige parteiinterne Maßnahmen könnten eine chancen-

gleiche demokratische Teilhabe nicht gewährleisten. Offene Listen kämen als alternatives Mittel nicht in Betracht, weil es auf das vorgegebene Wahlsystem ankomme und zudem die Anzahl weiblicher Kandidaten auf der Liste unverändert bliebe.

Die Öffnungsklausel für diverse Menschen, die im Personenstandsregister registriert seien, sei erforderlich, um die Diskriminierung dieser Menschen von vornherein auszuschließen. Erforderlich seien auch Sanktionen, um damit die Steuerungswirkung des Paritätsgesetzes sicherzustellen.

Das Paritätsgesetz sei im Übrigen auch angemessen. Diese Betrachtung werde auch durch Art. 11, Art. 7 und Art. 4 CEDAW gestützt, woraus sich internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland ergäben, die auch bei der Interpretation des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung einzubeziehen seien.

V.

Die Frage, ob gesetzliche Regelungen, die Parteien zur paritätischen Besetzung von Listen verpflichten, mit dem Verfassungsrecht des Bundes und der Länder vereinbar sind, war bislang nicht nur Gegenstand gutachterlicher Stellungnahmen wissenschaftlicher Dienste der Landesparlamente (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Thüringer Landtags vom 24. Juni 2019, LTDrucks 6/7525; Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 13. November 2018, Umdruck 19/1996; Stellungnahme des parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg vom 18. Oktober 2018; Gutachten des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 27. Juni 2018; Bericht der Landesregierung des Landes Brandenburg vom 10. Oktober 2018, LTDrucks 6/9699). Diese Frage wird ebenfalls im aktuelleren rechtswissenschaftlichen Schrifttum eingehend erörtert (vgl. etwa Fontana, DVBl. 2019, S. 1153 ff.; Meyer, NVwZ 2019, S. 1245 ff.; Butzer, NdsVwBl. 2019, S. 10 ff.; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 ff., NVwZ 2019, S. 1734 ff.; von Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 ff.). Unter den Verfassungsgerichten von Bund und Ländern hat bis-

lang der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Bestehen einer verfassungsrechtlichen Pflicht zum Erlass geschlechterparitätischer Wahlvorschlagsregelungen in einer jüngeren Entscheidung verneint (BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, juris).

B .

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.

I .

Der Antrag ist zulässig.

Die Antragstellerin ist als Landtagsfraktion antragsberechtigt (Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4 ThürVerfGHG) und das Paritätsgesetz ist als Landesrecht im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf zulässiger Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle. Der Antrag wurde in der gebotenen Form begründet (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG). Die Antragstellerin hat zudem dargelegt, dass sie in ihrer Sitzung am 23. Oktober 2019 durch wirksamen Beschluss ihren Bevollmächtigten mit der Durchführung eines Normenkontrollverfahrens beauftragt hat (vgl. zum Erfordernis eines wirksamen Fraktionsbeschlusses: ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 109).

II .

Der Antrag ist begründet.

1. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist die Prüfkompetenz des Verfassungsgerichtshofs umfassend. Der Gerichtshof überprüft die den Antragsgegenstand

bildenden Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung, ohne dabei auf die im Antrag erhobenen Rügen beschränkt zu sein (§ 44 Satz 2 ThürVerfGHG). Die Prüfungskompetenz des Gerichtshofs reicht damit weiter als etwa im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde (vgl. zur Prüfungskompetenz in einem solchen Verfahren ThürVerfGH, Beschluss vom 9. Juli 2015 - VerfGH 9/15 -, LVerfGE 26, 363 [369] = juris Rn. 35).

2. Die Prüfungsmaßstäbe für die Kontrolle des Paritätsgesetzes sind der Thüringer Verfassung zu entnehmen, zudem aber auch der Bestimmung des Art. 21 GG, die als bundesverfassungsrechtliche Norm in die Thüringer Verfassung hineinwirkt und zu deren ungeschriebenen Bestandteilen gehört.

In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wie auch des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass die Regelung in Art. 21 GG über die Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung zu dem in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht und damit zum materiellen Landesverfassungsrecht gehört (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - VerfGH 13/10 -, LVerfGE 22, 547 [571] = juris Rn. 136; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juli 2006 - VerfGH 8/05 -, LVerfGE 17, 511 [515] = juris Rn. 23; BVerfG, Urteil vom 24. Januar 1984 - 2 BvH 3/83 -, BVerfGE 66, 107 [114] = juris Rn. 23; BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1982 - 2 BvK 1/81 -, BVerfGE 60, 53 [61] = juris Rn. 38; VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 - VGH O 27/07 -, juris Rn. 9). Der Thüringer Verfassungsgeber hat dies zudem durch Art. 9 Satz 2 ThürVerf zum Ausdruck gebracht (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 28. November 1996 - VerfGH 1/95 -, LVerfGE 5, 356 [382] = juris Rn. 134); danach wird das jedem zustehende Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat Thüringen insbesondere durch die Mitwirkung in Parteien wahrgenommen.

Gemäß Art. 100 Abs. 3 GG ist der Gerichtshof bei der Auslegung der in die Landesverfassung hineinwirkenden Norm des Art. 21 GG gehalten, die zu dieser Norm ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [355] = juris Rn. 75).

3. Das Paritätsgesetz widerspricht der Thüringer Verfassung und dem hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht. Durch dieses Gesetz wird in verfassungsrechtlich verbürgte subjektive Rechte eingegriffen (4.), ohne dass diese Beeinträchtigungen auf eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gestützt werden können (5.).

4. Das Paritätsgesetz beeinträchtigt das Recht auf Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf) sowie das Recht der politischen Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG).

a) Das Recht auf Gleichheit und Freiheit der Wahl des Thüringer Landtages beruht auf der Bestimmung des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, durch den der Thüringer Verfassungsgeber die Verpflichtung aus Art. 28 Abs. 1 GG erfüllte, wonach das Volk in den Ländern eine Vertretung haben muss, die aus freien und gleichen Wahlen hervorgegangen ist.

Diese Rechte beziehen sich nicht nur auf die Wahl selbst, sondern auch auf wahlvorbereitende Akte wie die von den Parteien vorgenommene Aufstellung von Listenkandidaten und -kandidatinnen. Durch diese Aufstellung wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt. Zum Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl gehört daher auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu unterbreiten. Mithin beziehen sich die Gleichheit und Freiheit der Wahl auch auf dieses Wahlvorschlagsrecht (vgl. zu dem mit Art. 46 Abs. 1 ThürVerf inhaltsgleichen Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993 - 2 BvC 2/91 -, BVerfGE 89, 243 [251] = juris Rn. 39).

aa) Das Paritätsgesetz beeinträchtigt die durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf verbürgte Freiheit der Wahl.

Die Freiheit der Wahl verlangt, dass Wahlen nicht durch Zwang und Druck von staatlicher Seite beeinflusst werden und dass der Prozess der Willensbildung des Volkes „staatsfrei“ verläuft (vgl. zu dem mit Art. 46 Abs. 1 ThürVerf inhaltsgleichen Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125 [139] = juris Rn. 46; BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 - 2 BvF 1/00 -, BVerfGE 103, 111

[130] = juris Rn. 78). Das Paritätsgesetz schränkt hingegen die Freiheit der Wählerinnen und Wähler ein, auf die Verteilung der Geschlechter im Parlament durch die Wahl einer Liste Einfluss zu nehmen, auf der jeweils nur oder überwiegend Männer oder Frauen aufgeführt sind. Die Wählerinnen und Wähler sind nicht mehr frei, durch die Wahl einer ausschließlich oder überwiegend männlich oder weiblich dominierten Liste mit zu bewirken, dass im Landtag mehr Frauen als Männer oder umgekehrt mehr Männer als Frauen vertreten sind. Auf diese Weise wird eine bestimmte geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Parlaments determiniert.

Hinsichtlich der Listenaufstellung wird zudem die Freiheit der Parteimitglieder eingeschränkt, auf den jeweiligen Listenplatz, der aufgrund des Paritätsgesetzes für das eine Geschlecht vorgesehen ist, einen Vertreter des anderen Geschlechts zu wählen. Den Parteimitgliedern ist es nicht möglich, einen Bewerber oder eine Bewerberin ganz unbesehen des jeweiligen Geschlechts zu wählen. Dabei ist der Hinweis der Landesregierung, paritätische Quotenregelungen in Parteisatzungen würden weitestgehend für verfassungsgemäß gehalten, für sich genommen gewiss zutreffend. Doch solche Quotenregelungen finden ihre Rechtfertigung in der durch Art. 21 Abs. 1 GG garantierten Freiheit der Parteien, ihre innere Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen. Aus dieser Freiheit folgt nichts für die Frage, ob durch ein staatliches Gesetz - wie hier im Falle einer staatlich angeordneten paritätischen Quotierung - die aktive Wahlfreiheit beeinträchtigt wird. Vielmehr sind infolge dieser gesetzlichen Regelung die Parteien nicht mehr frei, Quoten einzuführen; durch die gesetzliche Regelung werden sie zur Einführung einer paritätischen Quote gezwungen.

bb) Das Paritätsgesetz beeinträchtigt zudem das durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf garantierte Recht der passiven Wahlfreiheit.

Die Freiheit der Wahl begründet nicht nur das Recht, ohne staatliche Beeinträchtigung zu wählen, sondern auch, als dessen Kehrseite, das Recht, sich ohne staatliche Beschränkungen zur Wahl zu stellen (passive Wahlfreiheit). Aufgrund der Regelung, nach der die Liste - in einer Art „Reißverschlussprinzip“ - abwechselnd mit Frauen und Männer zu besetzen ist (§ 29 Abs. 5 Satz 1 des Thüringer Wahlgesetzes für den Landtag (Thüringer Landeswahlgesetz - ThürLWG)), wird die Freiheit eingeschränkt, sich

auf einen konkreten Listenplatz zu bewerben, sofern dieser Platz aufgrund jener gesetzlichen Regelung mit einem Vertreter des jeweils anderen Geschlechts zu besetzen ist.

cc) Das Paritätsgesetz beeinträchtigt auch die durch die Verfassung geschützte Gleichheit der Wahl.

Das Recht der Wahlgleichheit gemäß Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, das sich ebenso wie das der Wahlfreiheit auch auf die Wahl einer Landesliste erstreckt, gebietet es, dass jede Stimme den gleichen Zählwert und im Rahmen des Wahlsystems auch den gleichen Erfolgswert hat (ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 -, LVerfGE 19, 495 [504] = juris Rn. 50). Das Paritätsgesetz sieht hingegen vor, dass Listen, die nicht oder nicht durchgängig abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt wurden, zurückzuweisen sind (§ 30 Abs. 1 Satz 5 ThürLWG). Bei der Aufstellung einer Liste verlieren folglich Stimmen ihren Einfluss auf das Wahlergebnis und damit ihren Erfolgswert, wenn diese für eine Frau oder einen Mann abgegeben werden, obwohl deren Kandidatur auf dem konkreten Listenplatz aufgrund des „Reißverschlussprinzips“ (vgl. § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG) nicht zulässig war.

Gleiches gilt mit Blick auf die Wahl der Liste bei der Landtagswahl. Würde eine Liste gebildet, die nicht in vollem Umfang den Anforderungen des Paritätsgesetzes entspräche, etwa weil eine Partei nicht genügend bzw. nicht genügend geeignete weibliche oder männliche Bewerber hatte, um die Liste paritätisch zu besetzen, wären die gesetzeswidrigen Platzierungen zu streichen (§ 30 Satz 4, 2. Halbsatz ThürLWG). Erhielte eine Partei aus diesem Grund weniger Mandate als sie erhalten hätte, wenn sie auch die nicht zurückgewiesenen Kandidatinnen und Kandidaten hätte zur Wahl stellen dürfen, so führte auch dies zu einem anderen Erfolgswert. Der Erfolgswert der Stimmen, die für diese Partei mit den zurückgewiesenen Kandidatinnen und Kandidaten abgegeben worden wären, wäre geringer als der Erfolgswert der Stimmen, die eine Partei mit einer in vollem Umfang dem Paritätsgesetz entsprechenden Liste erhalten würde.

dd) Das Paritätsgesetz beeinträchtigt schließlich die passive Wahlrechtsgleichheit, die durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf in Verbindung mit Art. 46 Abs. 2 ThürVerf geschützt wird.

Indem Art. 46 Abs. 2 ThürVerf jeden Bürger, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet und im Freistaat Thüringen seinen Lebenswohnsitz hat, als „wählbar“ erklärt, garantiert er jedem einzelnen Bürger und jeder einzelnen Bürgerin das Recht, sich zur Wahl zu stellen (passives Wahlrecht). Als Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber garantiert ihnen Art. 46 Abs. 1 ThürVerf zudem ein Recht auf Chancengleichheit (vgl. zum wortlautidentischen Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 9. März 1976 - 2 BvR 89/74 -, BVerfGE 41, 399 [413] = juris Rn. 36). Diese passive Wahlrechtsgleichheit sichert eine chancengleiche Möglichkeit zur Kandidatur im innerparteilichen Aufstellungsverfahren; jeder Wahlbewerberin und jedem Wahlbewerber sind grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren offenzuhalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1985 - 1 BvL 44/83 -, BVerfGE 71, 81 [94] = juris Rn. 37). Infolge des Paritätsgesetzes haben jedoch die jeweiligen Bewerber und Bewerberinnen mit Blick auf die konkreten Listenplätze nicht mehr die gleichen Chancen, einen Listenplatz zu erringen. Für die Kandidaten, gleich ob Mann oder Frau, fällt jeweils die Hälfte der Listenplätze weg, auf die sie sich bewerben könnten, wenn es das Paritätsgesetz nicht gäbe.

Verfassungsrechtlich ist dabei nicht von Belang, dass das Paritätsgesetz - sieht man dabei von dem zahlenmäßig sehr geringen Anteil von Personen ab, die als „divers“ registriert sind (§ 29 Abs. 5 Satz 2 ThürLWG) - Männern und Frauen jeweils die Hälfte der Listenplätze zuweist, so dass die Chance für die Vertreter der beiden Geschlechter, auf einen Listenplatz gewählt zu werden, im Ergebnis gleich wäre. Denn bei einer solchen Betrachtung würde verkannt, dass das Recht der passiven Wahlrechtsgleichheit das Recht einer jeden einzelnen Bürgerin und eines jeden einzelnen Bürgers ist. Dies lässt sich der Bestimmung des Art. 46 Abs. 2 ThürVerf entnehmen. Bei der passiven Wahlrechtsgleichheit handelt es sich um eine auf das jeweilige Individuum bezogene Gleichheit in Bezug auf dessen Wahlchancen. Dem geltenden Verfassungsrecht lassen sich keine Anhaltspunkte entnehmen, dass diese verfassungsgesetzlich garantierte Gleichheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger durch Vorstellungen einer auf die Geschlechtergruppen bezogenen Gleichheit zu ersetzen wären.

b) Neben den genannten Rechten auf Freiheit und Gleichheit der Wahl beeinträchtigt das Paritätsgesetz das durch Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 9 Satz 2 ThürVerf verbürgte Recht der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit.

aa) Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert für politische Parteien die Gründungs- und Betätigungsfreiheit, die sich auch auf die Organisations- und Programmfreiheit erstreckt. Eine politische Partei ist damit frei in der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen (BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1, 2/02 -, BVerfGE 111, 382 [409] = juris Rn. 103; ähnlich: BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16, juris Rn. 135 a. E., Rn. 143).

bb) Die Betätigungsfreiheit von Parteien umfasst auch die Freiheit von Parteien, das Personal zu bestimmen, mit dem sie in den Wettbewerb um Wählerstimmen eintreten wollen. Diese Freiheit wird durch das Paritätsgesetz beeinträchtigt. Die Parteien werden durch das Paritätsgesetz gezwungen, das Personal, das über die Liste den Wählerinnen und Wählern vorgeschlagen werden soll, geschlechtsbezogen zu bestimmen. Ihnen wird die Freiheit genommen, selbst zu entscheiden, wie viele weibliche und wie viele männliche Kandidaten auf ihrer Wahlvorschlagsliste vertreten sein sollen.

cc) Neben der Betätigungsfreiheit wird auch die Programmfreiheit der Parteien beeinträchtigt. Das Paritätsgesetz verpflichtet Parteien zwar nicht dazu, bestimmte Inhalte in ihre jeweiligen Parteiprogramme aufzunehmen. Aber es hindert Parteien daran, Inhalte und Aussagen ihres Programms mit einer spezifischen geschlechterbezogenen Besetzung ihrer Listen zu untermauern. So wäre eine Partei, die in nachvollziehbarer Weise davon ausgeht, ihre politische Programmatik am besten mit einem besonders hohen Frauen- oder umgekehrt mit einem besonders hohen Männeranteil der Wählerschaft nahe zu bringen, gezwungen, auf diesen Weg zur Vermittlung ihrer Programmatik zu verzichten. Die freie Wahl der Mittel, das Parteiprogramm der Wählerschaft zu präsentieren, ist Teil der Programmfreiheit selbst.

Diese Beeinträchtigung der Programmfreiheit kann entgegen der Auffassung der an-
hörungsberechtigten Landesregierung nicht mit dem Argument verneint werden, es sei
verfassungsrechtlich unzulässig, eine reine Männerpartei oder eine reine Frauenpartei
zu gründen, da eine solche Partei mit Geschlechterexklusivität gegen Art. 21 Abs. 1
Satz 3 GG verstoße, wonach die innere Ordnung von Parteien „demokratischen
Grundsätzen“ entsprechen müsse. Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass
sich die „demokratischen Grundsätze“ im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG auf das
Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung beziehen, also auf die Rück-
führbarkeit verbindlicher Normen auf den Willen eines kollektiven Subjekts. Die Frage
der verfassungsgesetzlich speziell durch Grundrechtsbestimmungen geregelten
Gleichberechtigung der Geschlechter (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2
Satz 1 GG) ist aber keine der „demokratischen Grundsätze“ (vgl. dazu Art. 20 Abs. 2,
Art. 28 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG). Sie wird von diesen nicht mitumfasst.

dd) Schließlich geht mit dem Paritätsgesetz eine Beeinträchtigung des Rechts der Par-
teien auf Chancengleichheit einher.

Das in Art. 21 Abs. 1 GG ebenfalls garantierte Recht der Chancengleichheit (vgl.
BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1, 2/02 -, BVerfGE 111, 382 [398] = juris
Rn. 62) ist formal zu verstehen. Der öffentlichen Gewalt ist mithin jede unterschiedliche
Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert
werden kann, verfassungskräftig versagt, sofern sie sich nicht durch einen besonders
zwingenden Grund rechtfertigen lässt (ThürVerfGH, Urteil vom 8. Juli 2016
- VerfGH 38/15 -, juris Rn. 30). Zu berücksichtigen ist dabei zudem, dass ein Gesetz,
das in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbe-
reich abstrakt und allgemein umschreibt, dem Gleichbehandlungsanspruch dann wi-
derspricht, wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit
ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzu-
führen ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 - 2 BvF 1/57 -, BVerfGE 8, 51 [64] =
juris Rn. 64). Der aus dem Recht auf Chancengleichheit fließende Anspruch auf glei-
che Wettbewerbsbedingungen aller Parteien bei Wahlen kann mithin auch durch die
mittelbaren Wirkungen eines Gesetzes beeinträchtigt werden.

Dieser Anspruch wird infolge des Paritätsgesetzes zunächst bei solchen Parteien beeinträchtigt, die einen wesentlich höheren Anteil eines Geschlechts unter ihren Mitgliedern haben. In einem solchen Fall müssen sie unter Umständen entweder mit erheblich weniger Kandidatinnen oder Kandidaten antreten als sie möglicherweise in das Parlament bringen könnten oder aber aus dem kleineren Anteil des anderen Geschlechts mit nicht zu vernachlässigender Wahrscheinlichkeit aus Sicht der jeweiligen Partei weniger gut geeignete Kandidatinnen oder Kandidaten zur Wahl vorschlagen.

Darüber hinaus wirkt sich das Gesetz auch für Parteien mit einer geringen Mitgliederanzahl benachteiligend aus. Für sie besteht die Gefahr, dass sie nicht alle Listenplätze besetzen und damit weniger Kandidatinnen oder Kandidaten in ein Parlament bringen können, als sie dies ohne das Paritätsgesetz tun könnten.

Nicht zuletzt liegt eine Beeinträchtigung des Anspruchs auf Chancengleichheit und - davon umfasst - auf gleiche Wettbewerbsbedingungen darin, dass das Paritätsgesetz sich auch in programmatisch-personeller Hinsicht in ungleicher Weise auswirkt. Es trifft solche Parteien stärker, die sich die besondere Förderung eines Geschlechts auf ihre Fahnen geschrieben haben und dies durch eine durchgängige Besetzung vorderer Listenplätze durch Vertreter dieses Geschlechts zum Ausdruck bringen wollen.

5. Die durch das Paritätsgesetz bewirkten Beeinträchtigungen des Rechts auf Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf) sowie der Rechte der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG) sind nicht gerechtfertigt.

a) Zunächst ist zu berücksichtigen, dass Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit sowie des Rechts der Chancengleichheit der Parteien besonderen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen.

So sind Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit infolge von Differenzierungen des Erfolgswerts nur unter Voraussetzungen gerechtfertigt, die in der Formel des "zwingenden Grundes" zusammengefasst sind. Dies sind solche Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit

die Waage halten kann. Darüber hinaus müssen sie zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein; zudem richtet sich ihr erlaubtes Ausmaß auch nach der Intensität, mit der in das Recht auf Gleichheit der Wahl eingegriffen wird (ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 -, LVerfGE 19, 495 [504] = juris Rn. 50).

Für Beeinträchtigungen des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit gilt sogar, dass jede unterschiedliche Behandlung von Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, verfassungskräftig untersagt ist, wenn sie sich nicht durch einen „besonders zwingenden Grund“ rechtfertigen lässt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 8. Juli 2016 - VerfGH 38/15 -, juris Rn. 30).

b) Das Demokratieprinzip, wie es in Art. 45 Satz 1 ThürVerf und Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck kommt, vermag das Paritätsgesetz nicht zu rechtfertigen.

Nach Auffassung der Anhörungsberechtigten zu 2., der Landesregierung, fordert allerdings der im Demokratieprinzip verankerte Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilnahme und effektive Einflussnahme, dass die gesellschaftspolitischen Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament gleichmäßig ‚gespiegelt‘ werden können. Das so begründete Gebot der tatsächlichen Widerspiegelung der in der Wählerschaft vorhandenen Meinungen verlange eine gleichmäßige paritätische Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlvorschlägen der Parteien, da eine effektive Einflussnahme auf die Staatsgewalt real bislang überwiegend nur Männern aufgrund ihres demokratischen Vorsprungs in allen politischen Bereichen möglich sei.

Eine solche „Spiegelungstheorie“ ist dem deutschen Verfassungsrecht jedoch fremd. Dem Bundesverfassungsrecht zufolge ist dem in Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Prinzip der Repräsentation ein Organisationsmodell zu entnehmen, welches dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen soll. Nach diesem Prinzip vertritt jede und jeder Abgeordnete das gesamte Volk und ist diesem gegenüber verantwortlich. Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012 - 2 BvF 3/11,

2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 -, BVerfGE 131, 316 [342] = juris Rn. 72 m. w. N.; für das Demokratieprinzip der bayerischen Verfassung inhaltsgleich: BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, juris Rn. 112). Im Parlament schlagen sich die parteipolitischen Präferenzen des Volkes nieder, nicht dessen geschlechtermäßige, soziologische oder sonstige Zusammensetzung.

Dieses vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Grundgesetz erkannte Verständnis demokratischer Repräsentation liegt auch dem thüringischen Verfassungsrecht zugrunde, da die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufgrund des grundgesetzlichen Homogenitätsgebotes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) den demokratischen Grundsätzen des Grundgesetzes entsprechen muss und der thüringische Verfassungsgeber diesem Gebot mit Art. 45 ThürVerf sowie Art. 53 Abs.1 Satz 1 ThürVerf auch entsprochen hat. Nach Art. 45 ThürVerf geht alle Staatsgewalt vom Volke aus, das seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid verwirklicht und mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung handelt. Zudem sind nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf die Abgeordneten des Landtags Vertreter aller Bürger des Landes.

c) Das Paritätsgesetz kann auch nicht mit der Argumentation der Landesregierung gerechtfertigt werden, wonach Wahlen von Volksvertretungen darauf zielten, den Charakter von Wahlen als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung zu sichern, und dieses Ziel erst dann erreicht werde, wenn tatsächlich die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der Willensbildung bestehe.

Es trifft zwar zu, dass in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung als zwingender Grund anerkannt ist, der Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit von Parteien rechtfertigen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 - 2 BvE 2/56 -, BVerfGE 6, 84 [92] = juris Rn. 28; BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1985 - 1 BvL 44/83 -, BVerfGE 71, 81 [97] = juris Rn. 42; BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 [418] = juris Rn. 44; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [107] = juris Rn. 109; BVerfG, Urteil

vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1, 7/07 -, BVerfGE 121, 266 [298] = juris Rn. 98; BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012 - 2 BvC 1, 2/11 -, BVerfGE 132, 39 [50] = juris Rn. 32; BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 - 2 BvE, 5-10, 12/13, 2 BvR 2220, 2221, 2238/13 -, BVerfGE 135, 259 [286] = juris Rn. 54).

Diese Rechtfertigung zielt jedoch auf die Integration politischer Kräfte (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 [419] = juris Rn. 46), nicht dagegen auf eine Integration des männlichen und weiblichen Geschlechts. Es wäre lebensfremd, die Bevölkerungsgruppe der Frauen und die der Männer als zu integrierende politische Kräfte im Sinne des von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angenommen Rechtfertigungsgrundes anzusehen.

Überdies ist das Argument der Landesregierung kaum nachvollziehbar, wonach eine wie immer vorstellbare Integration des weiblichen und männlichen Geschlechts erst erreicht werde, wenn die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess tatsächlich bestehe. Denn tatsächlich sind Männer und Frauen sowohl in aktiver wie passiver Hinsicht gleichermaßen wahl- und damit in Hinsicht auf den Vorgang der politischen Willensbildung auch gleichermaßen teilnahmeberechtigt. Männer haben insoweit (tatsächlich) nicht mehr Rechte als Frauen und Frauen nicht mehr Rechte als Männer.

Davon ist die Frage zu trennen, ob Frauen aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten diese Rechte weniger wahrnehmen wollen oder können und der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen darf oder sogar muss, diese Gegebenheiten zu verändern, eben etwa durch eine paritätische Quotierung. Für diese Frage ist die Sicherung des Charakters als Vorgang der Integration politischer Kräfte jedoch ohne verfassungsrechtliche Relevanz.

d) Auch das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerte Gleichstellungsgebot kann die mit dem Paritätsgesetz einhergehenden Beeinträchtigungen der genannten Rechte nicht rechtfertigen.

aa) Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf sind das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern. Dem Wortlaut dieser Verfassungsnorm zufolge handelt es sich um eine Staatszielbestimmung, die kein subjektives Recht begründet (vgl. Huber, ThürVBI 1993, S. B 7; Jutzi, ThürVBI 1995, S. 29; Lindner, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhänger/Ruffert, ThürVerf, 2013, Art. 2, Rn. 16; Haedrich, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhänger/Ruffert, ThürVerf, 2013, Art. 43, Rn. 8). Dem Ziel, die tatsächliche Gleichstellung zu fördern, entspricht ein Hinwirkungsgebot, dem Ziel, sie zu sichern, ein Rückschrittsverbot.

bb) Der Umfang der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf begründeten Verpflichtung reicht inhaltlich über den Gehalt der verwandten bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG hinaus.

Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG „fördert“ der Staat „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“. Demgegenüber verlangt die Thüringer Verfassung „die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ und sie verpflichtet nicht nur dazu, diese „zu fördern“, sondern auch „zu sichern“.

cc) Das Grundgesetz gebietet aber nicht, die Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf mit Blick auf Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG einengend auszulegen.

(1) Als der Thüringer Verfassungsgeber im Jahre 1993 Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf in Kraft setzte, war er nicht etwa durch Art. 20 Abs. 3 GG an ein möglicherweise in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG enthaltenes Gebot gebunden, Gleichstellungs- bzw. Gleichberechtigungspflichten nur in der von der Bundesverfassung geregelten Weise zu erlassen. Denn Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist erst 1994, also zeitlich nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, in das Grundgesetz aufgenommen worden.

(2) Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, dass die Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf die Grenzen verletzt, die das Grundgesetz dem Thüringer Verfassungsgeber

insbesondere durch die Bestimmungen der Art. 142, Art. 31 und Art. 28 Abs. 1 GG zieht.

(a) Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verstößt nicht gegen Art. 142 GG, wonach auch vom Grundgesetz abweichende Bestimmungen der Landesverfassungen insoweit in Kraft bleiben, als sie in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz Grundrechte gewährleisten. Bei der Gleichstellungsverpflichtung der Thüringer Verfassung handelt es sich nicht um eine Vorschrift, die Grundrechte gewährleistet. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf statuiert kein Grundrecht, sondern - wie bereits ausgeführt - eine Staatszielbestimmung. Eine solche wird von Art. 142 GG nicht erfasst.

Grundsätzlich besitzen Staatszielbestimmungen zwar die Kraft, Beeinträchtigungen subjektiver Rechte zu rechtfertigen, so dass von ihnen eine auch grundrechtsbeschränkende und -verkürzende Wirkung ausgehen kann. In dem hier zu entscheidenden Fall stehen jedoch keine Grundrechte, sondern mit der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie den Rechten der politischen Parteien allein grundrechtsgleiche Rechte des Landesverfassungsrechts in Rede, die sich auf den Prozess demokratischer Willensbildung beziehen. Die Vereinbarkeit von Beschränkungen und Verkürzungen solcher Rechte mit Bundesverfassungsrecht bemisst sich nach Art. 28 Abs. 1 GG.

(b) Auch Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, gebietet nicht, den Sinngehalt und den Anwendungsumfang des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auf den des Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beschränken. Art. 31 GG regelt die Lösung von Widersprüchen zwischen Bundes- und Landesrecht (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [364] = juris Rn. 62). Ein solcher Widerspruch ist indessen nicht schon dann anzunehmen, wenn eine Norm der Landesverfassung inhaltlich von einer Norm der Bundesverfassung dadurch abweicht, dass sie einen weitergehenden Anwendungsumfang hat. Ein Widerspruch ist bei der Unvereinbarkeit von landes- mit bundesverfassungsrechtlichen Normen gegeben und erst dann anzunehmen, wenn bezüglich der landesverfassungsrechtlichen Norm eine inhaltliche Abweichung durch weitergehenden Anwendungsumfang zu bejahen und der bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung der Normbefehl zu entnehmen ist, gerade eine solche Erweiterung zu unterlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober

1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [365] = juris Rn. 66 zum entsprechenden Verhältnis landes- und bundesverfassungsrechtlicher Grundrechtsnormen). Für einen solchen in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG enthaltenen Normbefehl, auf Ebene der Landesverfassung weitergehende Gleichstellungsverpflichtungen zu unterlassen, fehlt jedoch jeglicher Anhalt.

(c) Schließlich erfasst die für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindliche Klausel des Art. 28 Abs. 1 GG nicht die Frage der Gleichstellung bzw. Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Überdies verlangt sie nur ein „gewisses Maß an Homogenität“ (BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [350] = juris Rn. 63). Jenseits des Organisationsmodells der demokratischen Repräsentation (vgl. dazu oben Abschnitt B., II., 5., b)) sind die konkreten Ausgestaltungen, die die in Art. 28 Abs. 1 GG genannten Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, für die Landesverfassungen nicht verbindlich (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 -, BVerfGE 90, 60 [85] = juris Rn. 133). Sie erlauben umfangreiche Variationsmöglichkeiten (ThürVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 1998 - VerfGH 20/95 -, LVerfGE 9, 413 [429] = juris Rn. 88).

dd) Bei der inhaltlich über Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG hinausreichenden Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf handelt es sich um eine Verfassungsnorm, die Beeinträchtigungen verfassungsrechtlich verbürgter Rechte grundsätzlich rechtfertigen kann. Dies gilt auch im Hinblick auf solche Rechte, welche im Prozess der demokratischen Willensbildung die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger wie auch die Chancengleichheit der politischen Parteien gewährleisten.

Die Norm des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf steht auf derselben Rangstufe wie die des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf und die des Art. 21 Abs. 1 GG als „hineinwirkendes“ Bundesverfassungsrecht und damit materielles Landesverfassungsrecht. Folglich kann von der Gleichstellungsnorm im Fall ihrer systematischen Zuordnung zu den Bestimmungen über die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit prinzipiell auch eine begrenzende Wirkung ausgehen.

Auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einerseits zum Verhältnis der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG zum allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie andererseits zum Verhältnis der speziellen Gleichheitssätze untereinander kann nichts Gegenteiliges entnommen werden. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge kann zwar im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze nicht auf den allgemeinen Gleichheitssatz zurückgegriffen werden (BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998 - 2 BvR 1953/95 -, BVerfGE 99, 1 [8 und 10] = juris Rn. 32 ff. und 41 ff.). Zudem stehen nach seiner Rechtsprechung besondere Gleichheitssätze grundsätzlich im Verhältnis der Idealkonkurrenz zueinander, so dass dann, wenn eine differenzierende Behandlung mehrere in ihrem Anwendungsbereich unterschiedliche spezielle Gleichheitsgebote berühre, sie an jedem dieser Gebote gemessen werden müsse (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1 [22] = juris Rn. 51 f.).

Doch diese Rechtsprechung trägt zur Beantwortung der Frage nichts bei, ob die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf Beeinträchtigungen der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien rechtfertigen kann. Bei der Verpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf handelt es sich nicht um einen Gleichheitssatz im Sinne einer grundrechtlichen Verbürgung, wie sie die genannte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gegenstand hat, sondern um eine Staatszielbestimmung, die gerade anders als Gleichheitsgrundrechte kein subjektives Recht begründet. Dass eine Staatszielbestimmung grundsätzlich als Rechtfertigung von Beeinträchtigungen subjektiver Rechte in Betracht zu ziehen ist, bedarf keiner weiteren Begründung.

ee) Bei dem von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf intendierten Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen handelt es sich um ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut, das als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen auch der Freiheit und Gleichheit der Wahl grundsätzlich in Frage kommt.

Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit und -gleichheit bedürfen zu ihrer Rechtfertigung zwar stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Freiheit und Gleichheit der Wahl sind, so dass sie als

„zwingend“ qualifiziert werden können (vgl. zur Wahlrechtsgleichheit ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 -, LVerfGE 19, 495 [504] = juris Rn. 50; BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1 [19] Rn. 43). Dabei existiert jedoch entgegen der Auffassung der Antragstellerin kein numerus clausus von Rechtfertigungsgründen in dem Sinne, dass nur solche Gründe als „zwingend“ angesehen werden, die der Verwirklichung des Demokratieprinzips dienen bzw. den Staat als demokratischen Staat konstituieren und sich etwa allein auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments oder auf den Schutz von Wahlen und ihrer Zwecke beziehen (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvF 1/95 -, BVerfGE 95, 335 [350] = juris Rn. 54; BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1, 7/07 -, BVerfGE 121, 266 [303] = juris Rn. 113, in der der gliedstaatliche Aufbau bzw. föderale Belange als Rechtfertigungsgründe angesehen wurden).

Dementsprechend scheidet die Gleichstellung von Männern und Frauen nicht von vornherein aus dem Kreis möglicher Rechtfertigungsgründe aus, zumal der Wortlaut der Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf („in allen Bereichen des öffentlichen Lebens“) sowie die Entstehungsgeschichte (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 16 ff.) keinesfalls den Schluss nahelegen, dass der Bereich staatlicher Wahlen gegenüber den Wirkungen dieser Verfassungsbestimmung gänzlich abgeschirmt werden sollte.

ff) Doch auch wenn die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf grundsätzlich zur Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Gleichheit und Freiheit der Wahl herangezogen werden kann, vermag sie die Einführung einer paritätischen Quotierung bei der Aufstellung von Landeslisten nicht zu legitimieren.

(1) Dem Wortlaut der Norm lässt sich nicht entnehmen, dass die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auch auf eine Ermächtigung des Gesetzgebers zielt, paritätische Quotenregelungen für die Aufstellung von Landeslisten vorzugeben.

Die Formulierung, wonach das Land verpflichtet ist, „die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete

Maßnahmen zu fördern und zu sichern“, lässt nicht nur offen, ob dies auch das Mittel der Einführung einer starren paritätischen Quotierung bei der Aufstellung von Landeslisten umfassen soll. Angesichts der Anzahl der durch eine derartige Quotenregelung beeinträchtigten Rechte (Freiheit der Wahl, passive Wahlfreiheit, Gleichheit der Wahl, passive Wahlrechtsgleichheit, Betätigungs- und Programmfreiheit der Parteien, Gleichbehandlung von Parteien), ihrer herausragenden Bedeutung für den demokratischen Prozess wie auch der Intensität der erfolgten Beeinträchtigungen ist die Aussagekraft dieses Wortlauts zu gering, um allein darauf die Rechtfertigung einer solchen Quotenregelung zu stützen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass insbesondere Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der Parteien zur Rechtfertigung eines „zwingenden Grundes“ bedürfen (vgl. oben Abschnitt B., II., 5., a)). Auch dies gebietet, erhöhte Anforderungen an die Klarheit und Aussagekraft des Wortlautes zu stellen.

(2) Darüber hinaus lässt sich auch aus der Entstehungsgeschichte folgern, dass der Verfassungsgeber die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf nicht als Rechtfertigung für paritätische Quotenregelungen verstanden wissen wollte.

Zu Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts spielte die Frage von Quotenregelungen sowohl in den Verfassungsberatungen der im Zuge der Wiedervereinigung neu gegründeten Länder wie auch in der 1992 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eine wichtige Rolle (vgl. etwa Hans-Joachim Vogel, Verfassungsreform und Geschlechterverhältnis, in: Eckart Klein (Hrsg.), Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1995, S. 402 f.; Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BTDrucks 12/6000, 5. November 1993, S. 49 ff.). Ebenfalls war in der Rechtsprechung der damaligen Zeit die Frage der Vereinbarkeit von Quotenregelungen mit nationalem und europäischem Recht Gegenstand von Entscheidungen mit weitreichender Bedeutung (vgl. etwa die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch das Bundesarbeitsgericht mittels des Vorlagebeschlusses vom 22. Juni 1993 - 1 AZR 590/92 - BAGE 73, 269).

In diesem Kontext standen auch die Versuche, während der Beratung und Ausarbeitung der Verfassung des Freistaates Thüringen eine ausdrückliche Regelung über die Pflicht zu einer hälftigen bzw. paritätischen Repräsentanz der Geschlechter aufzunehmen. So sah während der Verfassungsberatungen zunächst ein Änderungsantrag der Fraktion Linke Liste/Partei des Demokratischen Sozialismus vom 12. März 1993 (Vorlage 1/1211) vor, in Artikel 2 den Satz einzufügen „Es ist darauf hinzuwirken, dass Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind“. Dieser Änderungsantrag wurde jedoch abgelehnt (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, Sitzung am 15. März 1993, Originalprotokoll S. 28 f., S. 34). Das gleiche Schicksal widerfuhr sodann einem weiteren Änderungsantrag (Vorlage 1/1629), den die Fraktion Linke Liste/Partei des Demokratischen Sozialismus ein halbes Jahr später, am 14. September 1993, mit demselben Wortlaut einbrachte (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, 26. Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 19). Und schließlich fand ein Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. September 1993 keine Mehrheit, der darauf zielte, in Art. 2 Abs. 2 die Formulierung „Es ist darauf hinzuwirken, dass Frauen und Männer in Entscheidungsgremien paritätisch vertreten sind“ aufzunehmen (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, 26. Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 19). Dabei ging der Ablehnung der beiden zuletzt genannten Anträge jeweils eine Erörterung des „Reißverschlussystems“, eines „starre(n) Systems“, der Problematik, dass nicht genügend Frauen oder Männer zur Verfügung stehen könnten sowie der mit der Einführung einer Quotenregelung verbundenen Einschränkung einer „freien Wahlentscheidung“ voraus (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, 26. Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 14 ff.).

Angesichts dessen kann - anders als die Landesregierung während der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat - nicht angenommen werden, dass die Beteiligten bei den Beratungen der Verfassung einig gewesen sind, dass die Möglichkeit, eine starre paritätische Quotenregelung einzuführen, vom Gehalt von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf erfasst ist. Es hätte sonst bereits nicht der Bemühungen bedurft, eine ausdrückliche Regelung über eine hälftige bzw. paritätische Vertretung von Frauen in Ent-

scheidungsorganen in den Text der Thüringer Verfassung aufzunehmen. Und der Ablehnung der Aufnahme einer solchen ausdrücklichen Regelung wären keine Streitigkeiten inhaltlichen Erörterungen vorausgegangen.

Die Entstehungsgeschichte zwingt mithin zu der Folgerung, dass der Verfassungsgeber mit der von ihm beschlossenen Regelung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf dem Gesetzgeber nicht die Möglichkeit eröffnen wollte, für die Organe und Einrichtungen des Freistaates paritätische Quotierungen einzuführen. Würde der Thüringer Verfassungsgerichtshof sich bei seiner Deutung und Anwendung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf darüber hinwegsetzen, überschritte er die ihm durch die Verfassung übertragenen Kompetenzen und legte dieser Verfassungsnorm einen Gehalt bei, um den sie nur im Wege einer Verfassungsänderung gemäß Art. 83 ThürVerf erweitert werden könnte.

gg) Die von der Landesregierung vertretene Forderung, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf völkerrechtskonform auszulegen, führt nicht zu einem anderen Auslegungsergebnis. Dabei kann dahinstehen, innerhalb welcher Grenzen bei der Auslegung landesverfassungsrechtlicher Normen auch Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge einzubeziehen sind, die der Bund abgeschlossen hat. Schon der Wortlaut der von der Landesregierung angeführten Art. 11, Art. 7 und Art. 4 Abs. 1 CEDAW lässt erkennen, dass diese Bestimmungen nicht verlangen, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der ThürVerf die Verpflichtung zur Einführung einer paritätischen Quotierung beizulegen.

6. Da die Vorschriften des Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung - vom 30. Juli 2019 der Thüringer Verfassung widersprechen, sind sie für nichtig zu erklären. Gründe, sie nur mit der Thüringer Verfassung für unvereinbar zu erklären, liegen nicht vor.

Die Nichtigkeitserklärung erfasst auch die Vorschriften, die Personen betreffen, die im Personenstandsregister als ‚divers‘ registriert sind (vgl. § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG). Diese Vorschriften knüpfen unmittelbar an die Regelungen an, die eine paritätische Quotierung von Männern und Frauen auf der Landesliste vorschreiben.

Die Nichtigkeit dieser Regelungen erfasst damit auch jene Vorschriften, die mit ihnen in einem sachlich unmittelbaren Zusammenhang stehen.

7. Aufgrund der Nichtigkeitsklärung gilt das Landeswahlgesetz in der Fassung, die bis zur Inkraftsetzung des Paritätsgesetzes gegolten hat.

C .

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG.

Da die Antragstellerin durch ihren Antrag zur Klärung einer bedeutsamen und sehr umstrittenen Rechtsfrage beigetragen hat, ist es gerechtfertigt, die Erstattung der notwendigen Auslagen anzuordnen.

D .

Die Entscheidung ist mit sechs zu drei Stimmen ergangen.

Dr. h.c. Kaufmann

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Dr. Hinkel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Dr. von der Weiden

Licht

Sondervotum des Mitglieds Heßelmann des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Entscheidung vom 15. Juli 2020 – ThürVerfGH 2/20

Ich halte das Paritätsgesetz nicht für verfassungswidrig, hilfsweise könnten Mängel mit der Aufnahme von Ausnahmegesetzen oder abweichenden Regelungen zum Inkrafttreten geheilt werden.

1) Zunächst bewirkt das Paritätsgesetz eine Einschränkung der passiven Wahlfreiheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf sowie der Betätigungsfreiheit der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 GG in Form der Personalauswahlfreiheit, insoweit wird auf die Ausführungen des Urteils Bezug genommen.

Eine Beeinträchtigung der Programmfreiheit liegt vor, wenn eine Partei ihre politische Programmatik tatsächlich dezidiert mit einer geringen Beteiligung von Frauen verbindet.

Weiter enthält das Paritätsgesetz Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien, die über einen geringeren Frauenanteil verfügen.

Ein Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit ist demgegenüber nur in Randbereichen gegeben (vgl. Meyer, Verboten das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245). So ist u.a. eine Ungleichbehandlung zu Lasten von Männern und Frauen durch die Möglichkeit divers eingetragener Personen, sowohl auf einem für Männer als auch auf einem für Frauen bestimmten Listenplatz kandidieren zu können, angesichts des geringen Bevölkerungsanteils (Deutsches Ärzteblatt 09.05.2019, 0,00019 %) im Wege der Typisierung (BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39 [49] = juris Rn. 29) als unbeachtlich anzusehen und könnte darüber hinaus durch den Gesetzgeber in verfassungskonformer Weise neu geregelt werden.

Gleiches gilt für eventuelle Eingriffe in die Betätigungsfreiheit reiner Männer- oder Frauenparteien, soweit der generelle Ausschluss einer in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Gruppierung überhaupt vom Schutz des Art. 21 Abs. 1 GG umfasst sein sollte.

Auf eine vertiefte Auseinandersetzung verzichte ich jedoch.

2) Denn entscheidend ist, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf einen Rechtfertigungsgrund für sämtliche Eingriffe bildet.

Die Wahlrechtsgrundsätze, auch derjenige der Gleichheit der Wahl und die nach Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Chancengleichheit der Parteien unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen Differenzierungen stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie der Wahlrechtsgrundsatz sind, so dass sie als "zwingend" qualifiziert werden können (BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 -, BVerfGE 121, 266 [297] = juris Rn. 98).

Die mit Hilfe des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf geförderte Beteiligung von Frauen im Parlament ist nämlich sowohl verfassungsrechtlich legitimiert als auch von gleichem Gewicht wie die Wahlrechtsgrundsätze, in die eingegriffen wird.

Anders als die Mehrheit des Gerichtshofes gehe ich davon aus, dass der Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf mit hinreichender Deutlichkeit eine Grundlage für die angegriffene Regelung bietet. Es heißt dort: „Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern“.

Dass eine gleichmäßige Verteilung der Parlamentssitze zwischen Frauen und Männern offensichtlich deren Gleichstellung dient, liegt auf der Hand. Die Verpflichtung, paritätische Listen aufzustellen, „fördert“ die Gleichstellung. Der Wortlaut des Verfassungsauftrags stützt demnach den Erlass des Paritätsgesetzes ohne weiteres. Es bedarf auch keiner ausdrücklichen Erwähnung von Maßnahmen der Wahlrechtsgesetzgebung, denn auch andere Maßnahmen sind nicht ausdrücklich genannt, also erlaubt das Fehlen der Benennung keinen derartigen Schluss.

Die von der Mehrheit ins Feld geführte „Intensität der Eingriffe in die Wahlfreiheit und -gleichheit“ kann weder Teil der Wortlautauslegung sein, noch ist die Intensität konkret belegt.

Weiter spricht auch die Entstehungsgeschichte nicht gegen die Zulässigkeit der angegriffenen Regelung. Zwar trifft es zu, dass Änderungsanträge zweier Fraktionen abgelehnt worden sind.

Der Inhalt der abgelehnten Anträge ist jedoch in einem entscheidenden Punkt nicht mit der vorliegenden Regelung identisch. In diesen Anträgen wird die paritätische Besetzung aller staatlichen Gremien gefordert. Abgesehen davon, dass von dem Paritäts-

gesetz nur das Parlament betroffen ist, erzielt es vorliegend keine Parität der Geschlechter im Parlament. Denn das Paritätsgesetz betrifft nur die Listenaufstellung, nicht die mindestens ebenso wichtige Verteilung der Direktmandate.

Die Debatte der Experten im Ausschuss, in der Begriffe wie Reißverschlussystem zwar erwähnt werden, aber eben auch Quotenregelung im Beamtenrecht, ist zu wenig systematisch, um gegen den eindeutigen Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf eine Listenparität innerhalb eines personalisierten Verhältniswahlrechts als nicht gewünscht anzusehen. Des Weiteren fehlt eine Begründung der Abstimmung (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, 26. Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 19).

Ferner ist der objektive Sinn des verfassungsrechtlichen Förderauftrags für Frauen zu berücksichtigen. Huber sieht hierin eine Verpflichtung aller staatlichen Stellen, die tatsächliche Gleichstellung, also nicht nur die rechtliche zu fördern und zu sichern, so dass „Die Verfassung eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung für eine Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung statuiert. Dies schließt auch Ansprüche auf bevorzugende Ungleichbehandlung nicht aus“ (Diese Erwägungen finden sich in der zeitnah erstellten Auseinandersetzung mit dem Willen des Verfassungsgebers: Huber, Gedanken zur Verfassung des Freistaates Thüringen, ThürVBl. 1993, Sonderheft S. B7)

Dieses Ergebnis wird im Rahmen einer systematischen Auslegung auch durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und die hierzu im Jahre 1993 geführte Debatte bestätigt. Der Wortlaut des Verfassungsauftrages des Grundgesetzes und seine Entstehungsgeschichte (Materialien: BTDrucks 12/6000 S. 50) sprechen nicht für die Annahme, die Vorschrift solle bloßer Symbolpolitik dienen. Vielmehr beinhaltet die Regelung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG einen Formelkompromiss, der erst durch die Entwicklung durch die Gesetzgebung und deren im Wahlrecht nicht unbeträchtlichen Gestaltungsspielraum konkrete Formen annimmt (so Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, S. 27).

Für die Implementierung einer wirkungsvollen Ermächtigungsgrundlage spricht, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtarbeitsverbot aus dem Jahr 1992 (BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992 - 1 BvR 1025/82 -, BVerfGE 85, 191 [206] = juris Rn. 53) bereits Art 3 Abs. 2 GG in der alten Fassung nicht nur Rechtsnachteile beseitigen wollte, sondern auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse zielt

und Fördermaßnahmen zum Ausgleich faktischer Nachteile erlaubt. Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass die bestehende Fördermöglichkeit durch die Hinzufügung des Förderauftrags in Satz 2 noch verstärkt werden sollte und sich nicht in Maßnahmen allgemeiner Art, z.B. der Einrichtung von Kinderbetreuungsplätzen etc., für die es im Übrigen gar keiner Rechtsgrundlage bedarf, erschöpfen sollte.

Der von der Mehrheit aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitete Gedanke, der Förderauftrag lasse keine starren Quoten zu (Materialien: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993, BTDrucks 12/6000 S. 50) und der diesem entsprechende Grundsatz, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG räume nur Chancengleichheit, aber keine Ergebnisgleichheit ein (BTDrucks ebenda), kann demgegenüber nicht gegen die vorliegende Paritätsgesetzgebung fruchtbar gemacht werden.

Das Paritätsgesetz bewirkt nämlich im Ergebnis weder eine starre Quote, noch räumt es Ergebnisgleichheit ein. Ungeachtet der schwierigen Abgrenzung von Ergebnisgleichheit und Chancengleichheit (kritisch gegenüber dieser Unterscheidung: Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Band 1, Art. 3 Rn. 367), ist vorliegend die Zusammensetzung des Parlaments als Ganzes in den Blick zu nehmen. Ergebnisgleichheit wird zwar bezüglich der Listenaufstellung gem. § 29 Abs. 5 Thüringer Landeswahlgesetz erzielt (und damit enthält die Norm auch eine „starre Quote“). Dies trifft jedoch nicht zu, soweit es um die Wahl der Direktkandidatinnen und -kandidaten geht. Hierdurch wird das Gesamtergebnis der Wahl modifiziert.

Vorliegend ist der Vorgang der Wahl als einheitlicher Lebenssachverhalt zu betrachten, innerhalb dessen durch mehrere unterschiedliche Wahlverfahren die Besetzung des Parlaments erfolgt. Die Kombination eines personalisierten Verhältniswahlrechts ist nämlich in Art. 49 Abs. 1 ThürVerf festgelegt. Damit fördert das Paritätsgesetz im Ergebnis lediglich Chancengleichheit, führt aber nicht zu gleichen Ergebnissen der Geschlechter wie z.B. das Wahlergebnis in der Landtagswahl 2019 eindrucksvoll dokumentiert, nach dem z. T. sämtliche Sitze einer Fraktion durch Direktmandate belegt wurden.

Weiter ist zu beachten, dass in Thüringen ein Wahlsystem festgelegter Vorschläge gilt, die ein Kumulieren oder Panaschieren nicht vorsehen und auf die Wählerinnen und Wähler keinen Einfluss haben (starre Liste). „Wählt der Gesetzgeber ein System starrer Quoten mit der Folge, dass die Wählerin/der Wähler im Wahlvorgang keine Wahl

hat, ob Männer oder Frauen gewählt werden, so bleibt als einzige Fördermaßnahme hinsichtlich einer tatsächlichen Gleichstellung bei der Erringung von Mandaten nur das Reißverschlussystem. Sieht der Gesetzgeber dieses System vor, kann es keine Fördermaßnahme für Frauen oder Männer bei der Listenaufstellung geben und die Herstellung von Ergebnisgleichheit ist zugleich die einzig in Betracht kommende Maßnahme zur Förderung von Chancengleichheit“ (so Brosius-Gersdorf, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog 25. Februar 2019).

3) Es ist Angelegenheit des Gesetzgebers, die Rechtsgüter der Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit mit dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf folgenden Förderauftrag zugunsten der Frauen sowie mit Geboten integrativer Repräsentanz zum Ausgleich zu bringen. Das Verfassungsgericht kann einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit nur feststellen, wenn die differenzierende Regelung nicht an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, wenn sie zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 [420] = juris Rn. 49).

Gemessen daran ist die Paritätsgesetzgebung nicht zu beanstanden.

Das hierdurch geschützte Rechtsgut ist von gleichem Rang wie die Wahlrechtsgarantien.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist u.a. der Charakter der Wahl als Integrationsvorgang verschiedener politischer Strömungen als besonderer Grund für die Begrenzung der Wahlrechtsgrundsätze anerkannt (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 a. a. O. [419] = juris Rn. 46). Ein besonderer Grund liegt auch im Paritätsgedanken, denn der faktischen Ermöglichung der Beteiligung weiter Bevölkerungsteile am passiven Wahlrecht, die auch nach mehr als 20 Jahren in Thüringen nicht erreicht ist (28 weibliche Abgeordnete bei 90 Sitzen [Quelle: <https://www.mdr.de/thueringen/landtagswahl/neuer-landtag-thueringen-100.html>]), kommt in ihrem Gewicht im demokratischen Willensbildungsprozess dem Integrationsgedanken in jedem Fall gleich und bildet damit einen anerkannten Grund für die Begrenzung.

Angesichts des Gewichts des Rechtsgutes der effektiven Beteiligung von Frauen am passiven Wahlrecht und einer entsprechenden Vertretung im Parlament sind Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu bejahen. Insbesondere war der Gesetzgeber nicht gezwungen, weniger effektive Maßnahmen zu ergreifen und die Folgen einer nicht paritätischen Listenaufstellung abzumildern, indem die Auffüllung einer nicht kompletten Liste durch Angehörige des anderen Geschlechts möglich wird oder die Folgen überhaupt weniger gravierend wären, z.B. durch finanzielle Sanktionen verwirklicht werden.

Der Sinn des Gesetzes ist allerdings nicht auf eine dauerhafte Benachteiligung der Parteien mit geringem Frauenanteil gerichtet, sondern beabsichtigt im Gegenteil die Herstellung der Chancengleichheit durch Erhöhung ihres Anteils. Für einige Parteien wäre daher die Einräumung einer Karenzzeit erforderlich, um ihnen die Möglichkeit zu geben, Frauen aus der Partei oder dem nahestehenden Spektrum zu gewinnen. Jedenfalls im Falle vorgezogener Neuwahlen ist eine nicht ausreichende Frist für die Parteien zu verzeichnen. Insoweit müsste der Gesetzgeber eine Änderung des Gesetzes herbeiführen, mit der den Parteien mindestens die Dauer einer regulären Legislaturperiode zur Verfügung bleibt.

Weimar, im Juli 2020
(Elke Heßelmann)

**Sondervotum der Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofes
Licht und Petermann zur Entscheidung vom 15. Juli 2020 – VerfGH 2/20**

Entgegen der Ansicht der Mehrheit sind die durch das Paritätsgesetz bewirkten Beeinträchtigungen des Rechts auf Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 46 Abs. 1 Thüringer Verfassung) sowie der Rechte der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz) durch Artikel 2 Abs.2 Satz 2 der Thüringer Verfassung gerechtfertigt.

Der Mehrheit ist in der Auffassung zuzustimmen, dass Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit und des Rechts der Chancengleichheit der Parteien besonderen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen, die in der Formel des „zwingenden Grundes“ zusammengefasst sind.

Unter Bezugnahme auf das von der Mehrheit zitierte Urteil des ThürVerfGH vom 11. April 2008 – VerfGH 22/05- kommen wir im Gegensatz zur Mehrheit zu dem Ergebnis, dass ein durch die Verfassung legitimierter Grund vorliegt, der gewichtig ist (I.), welcher der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann (II.), zur Verfolgung des mit dem Paritätsgesetz verfolgten Zweckes geeignet und erforderlich ist (III.) und in seiner Intensität des Eingriffs auf das Recht auf Gleichheit der Wahl hinter existierenden Eingriffen zurückbleibt (IV.).

I. Die Forderung der Thüringer Verfassung in Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 ist eindeutig: „Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zur fördern und zu sichern.“

a) Die Mehrheit verkennt zunächst die tatsächlich existierende strukturelle Diskriminierung von Frauen in der Politik, wenn sie davon ausgeht, dass „Männer und Frauen sowohl in aktiver wie passiver Hinsicht gleichermaßen wahl- und damit in Hinsicht auf den Vorgang der politischen Willensbildung auch gleichermaßen teilnahmeberechtigt (sind). Männer haben insoweit nicht mehr Rechte als Frauen und Frauen nicht mehr

Rechte als Männer.“ Die Mehrheit geht insoweit von einem formalen Gleichheitsverständnis aus, welches allerdings durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugunsten eines materiellen Gleichheitsverständnisses abgelöst wurde.

aa) Bereits vor der grundlegenden Grundgesetzänderung des Art. 3 Abs. 2 GG vertrat das BVerfG ein materielles Gleichheitsverständnis in Form eines Gleichberechtigungsgebotes.

Im Jahr 1992 entschied es: „Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.“ (BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992, 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 und 10/91; BVerfGE 85, 191 (206f.), Rdn. 54). Nach der Änderung des Grundgesetzes entschied das BVerfG: „Insoweit kommt vor allem das erwähnte Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 II GG in Betracht, das den Gesetzgeber berechtigt, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen.“ (BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995, 1 BvL 18/93; BVerfGE 92, 91, Rdn. 65). Die Annahme des materiellen Gleichheitsverständnisses wird durch eine weitere Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2005 unterstrichen: „Die Verfassungsnorm zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern. Durch die Anfügung von Satz 2 in Art. 3 Abs. 2 GG ist ausdrücklich klargestellt worden, dass sich das Gleichberechtigungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt (...). Demnach ist es nicht entscheidend, dass eine Ungleichbehandlung unmittelbar und ausdrücklich an das Geschlecht anknüpft. Über eine solche unmittelbare Ungleichbehandlung hinaus erlangen für Art. 3 Abs. 2 GG die unterschiedlichen Auswirkungen einer Regelung für Frauen und Männer ebenfalls Bedeutung.“ (BVerfG, Beschluss vom 5. April 2005, 1 BvR 774/02; BVerfGE 113, 1, Rdn. 52.)

bb) Legt man nun ein materielles Gleichheitsverständnis als Maßstab zugrunde, zeigt sich, dass Männer und Frauen gerade nicht gleichermaßen teilnahmeberechtigt an der politischen Willensbildung sind, sondern Frauen vielmehr einer mittelbaren und strukturellen Diskriminierung ausgesetzt sind.

§ 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) spricht von mittelbarer Benachteiligung, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen wegen eines in dessen § 1 genannten Grundes, zu denen auch das Geschlecht

gehört, gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können. Der soziologische Begriff der strukturellen Diskriminierung sieht die Benachteiligung einzelner Gruppen, wenn diese in der Organisation der Gesellschaft begründet ist (vgl. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/diskriminierungsverbot/konzept/formen/>).

Der Anteil weiblicher Mitglieder der im Landtag vertretenen Parteien in Thüringen beträgt derzeit 31% bei einem Anteil der Einwohnerinnen Thüringens von 51,5%. Bei den Landtagswahlen in Thüringen betrug der Anteil der Bewerberinnen 47,2 %.

Allein dies ist ein evidenter Beleg für die strukturelle Benachteiligung von Frauen, die in den Erwägungen der Mehrheit allerdings nicht gewichtig ist.

Diese strukturelle Benachteiligung beruht auf sozio-ökonomischen, institutionellen und politisch-kulturellen Faktoren, wobei auch die Sozialisation maßgeblich ist (vgl. Fuchs, Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 240). Sie legt nahe, dass dieser Benachteiligung durch in den Verfassungen vorgegebenen Mitteln und Instrumenten nicht nur entgegengewirkt werden darf, sondern auch muss.

cc) Bereits im Jahr 1956 wies Bremme darauf hin, dass die Tatsache, dass im Vergleich zu den Wahlberechtigten weniger Frauen Parteimitglieder sind, und im Vergleich zu den Parteimitgliedern weniger Frauen Kandidierende, und im Vergleich zu den Kandidierenden weniger Frauen Abgeordnete sind, etwas mit dem Umstand zu tun hat, dass die Möglichkeit für Frauen, sich in Parteien zu engagieren, 50 Jahre später einsetzte und deshalb die Frauen auf männlich vorgeprägte Organisationsstrukturen stießen (vgl. Bremme, Die politische Rolle der Frau in Deutschland, S. 219). Soziologisch wird darauf hingewiesen, dass Frauen zu dem Zeitpunkt, in dem ihnen eine politische Betätigung erlaubt war, auf gewachsene und bis heute existierende Spielregeln stießen, die „eine große Nähe zu Werten und Verhaltensweisen aufwiesen, die in unserer Kultur mit Männlichkeit verbunden sind“. (Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 413). Politik in ihrer institutionellen Form bietet Frauen kaum geeignete Voraussetzungen für politisches Engagement (vgl. Hoecker, APuZ 2008, S. 10 ff).

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der arbeitsrechtliche Teil des Erziehungsurlaubsgesetzes und das Mutterschutzgesetz auf Abgeordnete nicht anwendbar

sind (vgl. Welti, AuR 1998, S. 348). Mit den Auswirkungen dieser Regelungen im Freistaat hat sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof jüngst in der Causa „Landtagsbaby“ befasst.

Soweit Frauen ihre familiären Aufgaben genauso wichtig nehmen wie ihre Parteiaktivitäten, wird die Ernsthaftigkeit ihres politischen Engagements in Zweifel gestellt; wenn sie ihre Parteiaktivität höher gewichten, setzen sie sich dem Vorwurf aus, die Familie zu vernachlässigen (vgl. Hoecker, ZParl1986, S. 74). Zur strukturellen Diskriminierung zählen darüber hinaus die Rekrutierungsmuster für politische Karrieren, zu denen die Arbeit in lokalen Führungsgremien über einen längeren Zeitraum gehört, was die Möglichkeit und Notwendigkeit „abwesend“ zu sein, nach sich zieht (vgl. Hoecker, APuZ 2008, S. 50 ff.). Dies verdeutlicht, dass derartige Rekrutierungsmuster eher auf männliche Biografien abzielen.

b) Die Entscheidung der Mehrheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf als ausreichenden Rechtfertigungsgrund für die Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Chancengleichheit der Parteien abzulehnen, beruht auf einer verkürzten Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, die sowohl die teleologische Betrachtung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG zu einem materiellen Gleichheitsverständnis (vgl. I. a) unberücksichtigt lässt (aa), als auch die Wortlautauslegung verkürzt (bb) und sich stattdessen im Wesentlichen auf eine statisch-historische Auslegung beschränkt (cc).

Das Ziel einer Auslegung ist die Ermittlung des auch zur Anwendung neuer Fragestellungen geeigneten objektiven Sinngehaltes der Norm, nicht der subjektive Wille des (historischen) Normsetzers, der aber gleichwohl als Auslegungsmittel berücksichtigt werden kann (vgl. Sachs, Grundgesetz, Einführung, E. I., Rdn. 37).

Zu den Auslegungsgesichtspunkten gehört vor allem der anhand der Umgangs- wie der Fachsprache zu bewertende Wortlaut -grammatische Auslegung-, die Entstehungsgeschichte, bei der neben den Materialien auch die geschichtlichen Rahmenbedingungen der Entstehungszeit und fortwirkende Einflüsse früherer Epochen zu berücksichtigen sind -historische Auslegung-, die systematische Auslegung und die Auslegung nach Sinn und Zweck -teleologische Auslegung- (vgl. Sachs, a. a. O., Rdn. 40-43).

Das Bundesverfassungsgericht ermittelt in der Regel den objektivierten Willen des Gesetzgebers: „Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung. Der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift kommt für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen ermittelten Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können.“ (BVerfGE 1, 299 312, st. Rspr, vgl. noch BVerfGE 62, 1 45 m.w.N).

Der Mehrheit ist insofern zuzustimmen, als sie darauf verweist, dass „der Wortlaut der Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf (>in allen Bereichen des öffentlichen Lebens<) sowie die Entstehungsgeschichte (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 16 ff.) keinesfalls den Schluss nahelegen, dass der Bereich staatlicher Wahlen gegenüber den Wirkungen dieser Verfassungsbestimmung gänzlich abgeschirmt werden sollte“

aa) Soweit die Mehrheit der Auffassung ist, dass nach dem Wortlaut aus der Verpflichtung die tatsächliche Gleichstellung „in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern“, zu gering sei um eine Rechtfertigung der Regelungen des ParitG darauf zu stützen, steht dies im Widerspruch zu den Ausführungen, nach denen grundsätzlich die Möglichkeit der Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze und der Chancengleichheit durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf (siehe II.) gegeben ist.

Die Argumentation ist darum nicht überzeugend. Die Mehrheit setzt sich nicht in gebotener Weise mit dem Wortlaut, nachdem explizit das Land, die Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung verpflichtet werden, sowie der Wortgruppe „in allen Bereichen des öffentlichen Lebens“, auseinander.

Eine grammatikalische, am Wortlaut orientierte Auslegung muss jedoch berücksichtigen, dass durch die Aufzählung explizit das Land verpflichtet wird, in allen Bereichen des öffentlichen Lebens die tatsächliche Gleichstellung zu fördern und zu sichern.

bb) Die Mehrheit stützt vielmehr die mangelnde Rechtfertigung der Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Chancengleichheit zentral auf die Entstehungsgeschichte, aus der sich ergäbe, dass „der Verfassungsgeber die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf nicht als Rechtfertigung für paritätische Quotenregelungen verstanden wissen wollte“. Unter Bezugnahme auf die Anfang der 90er Jahre laufende Debatte zur Änderung des Grundgesetzes und juristische Auseinandersetzungen um Quoten im Erwerbsarbeitsleben, verweist die Mehrheit zur Untermauerung ihrer Position auf die in diesem Kontext unternommenen Versuche, ausdrückliche Regelungen über die Pflicht zu einer hälftigen bzw. paritätischen Repräsentanz der Geschlechter in die Verfassung aufzunehmen, die allerdings keine Mehrheit fanden. Die Mehrheit schließt aus dieser Ablehnung, dass „der Verfassungsgeber mit der von ihm beschlossenen Regelung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf dem Gesetzgeber nicht die Möglichkeit eröffnen wollte, für die Funktionseinheiten des Freistaates paritätische Quotierungen einzuführen. Würde der Thüringer Verfassungsgerichtshof sich bei seiner Deutung und Anwendung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf darüber hinwegsetzen, überschritte er die ihm durch die Verfassung übertragenen Kompetenzen und legte dieser Verfassungsnorm einen Gehalt bei, um den sie nur im Wege einer förmlichen Verfassungsänderung gemäß Art. 83 ThürVerf erweitert werden könnte“.

Dies ist nicht überzeugend, zeugt von einem statischen Verfassungsverständnis und lässt unberücksichtigt, dass bei der historischen Auslegung der objektive Sinngehalt der Norm, nicht der subjektive Wille des (historischen) Normsetzers entscheidend ist, auch wenn dieser berücksichtigt werden kann.

Die Mehrheit führt weder Gründe für die seinerzeitige Ablehnung der Anträge im historischen Verfassungsprozess an, noch berücksichtigt die Mehrheit, dass zum Zeitpunkt der Entstehung der Verfassung die Grundgesetzänderung und die mit ihr verbundene Debatte noch nicht abgeschlossen war. Zwar weist die Mehrheit ausdrücklich auf diesen Prozess hin, unterlässt es aber, diesen inhaltlich zu berücksichtigen und zu gewichten. So wies die Gemeinsame Verfassungskommission darauf hin, dass es mit der Änderung des Art. 3 Grundgesetz darum gehe, „einen verbindlichen Auftrag“ zu formulieren (vgl. Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 50) und Einigkeit darüber

herrschte, dass mit der Formulierung „die Chancengleichheit — die Gleichheit der Ausgangschancen“ eingeräumt werden sollte (a. a. O.).

Insbesondere lässt die Mehrheit jedoch außer Betracht, dass selbst während des Prozesses der Änderung des Grundgesetzes Anträge abgelehnt wurden, ohne dass heute die Umsetzung dieser abgelehnten Anträge in Frage gestellt wird. So hatte die SPD beantragt, in das Grundgesetz die Formulierung aufzunehmen: „Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig“ (vgl. Limbach/Eckertz-Höfer, Frauenrechte im Grundgesetz des geeinten Deutschlands, S. 14). Nach den Maßstäben der historischen Auslegung der Mehrheit wären Fördermaßnahmen damit unmöglich. Tatsächlich (vgl. I. a) aa)) hat das BVerfG aber solche Fördermaßnahmen als zulässig angesehen. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses beantragten sowohl die Gruppe PDS/LL als auch die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen die Aufnahme einer Formulierung zur Zulässigkeit von Quoten (vgl. Bundestagsdrucksache 12/6570, S. 7 und Bundestagsdrucksache 12/6686, S. 4), die abgelehnt wurden. Die Kriterien der Mehrheit zu Grunde gelegt, wären somit Quoten über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht zu rechtfertigen, tatsächlich existiert aber z.B. zwischenzeitlich seit 2015 eine Frauenquote für Aufsichtsräte.

Dass es auf den Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers nicht entscheidend ankommt, zeigt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Sperrklausel. In ständiger Rechtsprechung akzeptiert es eine Sperrklausel, obwohl der historische Grundgesetzgeber auf diese verzichtet hat. Die Option auf eine Sperrklausel war zeitweilig in Artikel 45 Abs. 3 GG vorgesehen (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 23, S. 651 ff.). Der Wahlrechtsausschuss votierte in einer Stellungnahme für die Streichung dieser Option, was zu einer Debatte im Hauptausschuss führte. Die beantragte Wiederaufnahme der Option einer Sperrklausel wurde schließlich mit 11 gegen 10 Stimmen vom Hauptausschuss abgelehnt (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 48, S. 1531). Der vom Plenum des Parlamentarischen Rates beschlossene Wahlgesetzentwurf enthielt keine Sperrklausel (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 26, S. 752 ff.). Das dann aber im Wahlgesetz zur ersten Bundestagswahl eine Sperrklausel enthalten war, beruhte auf einem Beschluss der Ministerpräsidenten (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 29, S. 812, Fn. 14), die sich damit explizit über den Willen des Verfassungsgesetzgebers hinwegsetzten.

cc) Es ist nicht nachzuvollziehen, warum es die Mehrheit unterlässt, die Norm des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf hinsichtlich Sinn und Zweck (teleologisch) auszulegen. Eine solche teleologische Auslegung ist gleichwohl geboten und führt zu dem Ergebnis, dass es nach Sinn und Zweck der Norm nicht nachvollziehbar wäre, wenn das Land, die Gebietskörperschaften und andere Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet werden, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern, aber ausgerechnet der Gesetzgeber davon ausgenommen ist.

II. Die Mehrheit stellt zutreffend fest, dass die „inhaltlich über Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG hinausreichende Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf“ eine Verfassungsnorm darstellt, welche „die Beeinträchtigungen verfassungsrechtlich verbürgter Rechte grundsätzlich rechtfertigen kann. Dies gilt auch im Hinblick auf solche Rechte, welche im Prozess der demokratischen Willensbildung die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger wie auch die Chancengleichheit der politischen Parteien gewährleisten“. Die Mehrheit stellt zudem zutreffend fest, dass das „Gleichstellungsgebot grundsätzlich auch Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit zu rechtfertigen“ vermag. Ebenso ist der Mehrheit zuzustimmen, dass „die Norm des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf (...) auf ein und derselben Rangstufe wie Art. 46 Abs. 1 ThürVerf und Art. 21 Abs. 1 GG als >hineinwirkendes< Bundesverfassungsrecht und damit materielles Landesverfassungsrecht“ stehen und demzufolge „von der Gleichstellungsnorm im Fall ihrer systematischen Zuordnung zu den Bestimmungen über die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit prinzipiell auch eine begrenzende Wirkung ausgehen kann“.

In diesen von uns mitgetragenen Ausführungen der Mehrheit, sehen wir einen in der Verfassung verankerten zwingenden Grund, welcher der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Darin besteht auch kein Dissens mit der Mehrheit, die formuliert: „Bei dem von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf intendierten Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen handelt es sich zudem um ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut, das als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen der Freiheit und Gleichheit der Wahl grundsätzlich in Frage kommt.“

Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass zwar der Artikel 2 Abs. 2 ThürVerf über den Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hinausgeht, dieser aber -würde der Mehrheit gefolgt,

nach der Art. 2 Abs. 2 ThürVerf die Eingriffe nicht rechtfertigen kann- als „Auffanggrundrecht“ einer Betrachtung zur Rechtfertigung unterzogen werden müsste.

Bereits in Art. 1 Abs. 2 GG ist verankert, dass die nachfolgenden Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung binden und die Präambel des Grundgesetzes auf die Geltung desselben für das „gesamte Deutsche Volk“ verweist. Dafür spricht auch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 3 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 1998 entschieden: „Art. 31 GG löst die Kollision von Normen und setzt daher zunächst voraus, dass die Regelungen des Bundes- und Landesrechts auf denselben Sachverhalt anwendbar sind. Können die sich in ihrem Regelungsbereich überschneidenden Normen bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen, so bricht Bundesrecht jeder Rangordnung eine landesrechtliche Regelung auch dann, wenn sie Bestandteil des Landesverfassungsrechts ist.“ (BVerfG, Beschluss vom 15. 10. 1997 - 2 BvN 1–95). Die Mehrheit hätte insofern mindestens prüfen müssen, ob sich aus der Verfassungsänderung des Artikel 3 Abs. 2 GG mit der Anführung des Satzes 2 in diesem Grundgesetzartikel eine Rechtfertigung für die Wahlrechtseingriffe ergibt, wenn sie denn eine Rechtfertigung in der Thüringer Verfassung nicht zu erkennen vermag.

III. Es bedarf keiner weiteren Erörterung, dass die im ParitG verankerten Normen geeignet und erforderlich sind, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.

IV. Die Mehrheit verweist zu Recht darauf, dass im Hinblick auf die Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Chancengleichheit der Parteien „kein numerus clausus von Rechtfertigungsgründen in dem Sinne, dass nur solche Gründe als >zwingend< angesehen werden, die der Verwirklichung des Demokratieprinzips dienen bzw. den Staat als demokratischen Staat konstituieren und sich etwa allein auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments oder auf den Schutz von Wahlen und ihrer Zwecke beziehen“ existiert.

Die Mehrheit unterlässt es nun aber vor diesem Hintergrund, die Eingriffsintensität der im geltenden Wahlrecht des Landes existierenden verfassungsrechtlich gerechtfertigten Einschränkungen in ein Verhältnis zu den mit dem ParitG verbundenen Einschränkungen zu setzen.

Bei einem solchen Vergleich wäre feststellbar, dass die Eingriffe durch

- die Sperrklausel (§ 5 Abs. 1 ThürLWG),
- die Überhangmandate (§ 5 Abs. 6 ThürLWG),
- die Festlegung eines Mindestwahlalters und damit eines Wahlrechtsausschlusses bei Nichterreicherung des Mindestwahlalters (§ 13 Nr. 1, § 16 Nr. 1 ThürLWG),
- den Wahlrechtsausschluss auf Grund Richterspruchs (§ 14, § 17 Nr. 2 ThürLWG) und
- die Notwendigkeit eines Unterschriftenquorums für eine Kandidatur (§ 22 Abs. 2 und 3, § 29 Abs. 1 ThürLWG)

eingriffsintensiver sind, als die durch die Regelungen im ParitG bewirkten Eingriffe.

Die §§ 13, 14, 16 Nr. 1, 14, 17 Nr. 2, 22 Abs. 2 und 3 sowie 29 ThürLWG bewirken für den betroffenen Personenkreis einen kompletten Ausschluss von der Wahl. Die Regelungen im ParitG berühren indes die aktive Wahlgleichheit nicht, die passive Wahlgleichheit wird lediglich tangiert, führt aber nicht zu einem Wahlrechtsausschluss. Vielmehr ist nur die Möglichkeit der Kandidatur eingeschränkt.

Die Regelung in § 5 ThürLWG wiederum führt zu einem erheblichen Eingriff in die Erfolgswertgleichheit der Stimmen.

Es ist nicht Aufgabe des Sondervotums, die zitierten Regelungen verfassungsrechtlich zu bewerten. Es soll an dieser Stelle genügen, darauf hinzuweisen, dass lediglich die Regelungen in § 5 Abs. 1 ThürLWG über Art. 49 Abs. 2 ThürVerf und §§ 13 Nr. 1 und 16 Nr. 1 ThürLWG über Art. 46 Abs. 2 ThürVerf eine explizite verfassungsrechtliche Rechtfertigung besitzen.

Aus unserer Sicht wäre es im Hinblick auf die Rechtfertigung der Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Chancengleichheit durch die Regelungen im ParitG zwingend geboten gewesen, die Grundsätze der Entscheidung aus dem Urteil des ThürVerfGH vom 11. April 2008 – VerfGH 22/05 zu berücksichtigen, insoweit die Eingriffstiefe der Regelungen zu untersuchen und diese in ein Verhältnis zu existierenden Eingriffen zu setzen.

Ein solches Vorgehen würde die Schwere des Eingriffs durch die Regelungen des ParitG „relativieren“ und im Zusammenspiel mit den unter I. bis III. genannten Gründen zur Zulässigkeit des ParitG und damit zur Abweisung des Antrages führen.

Wir kommen somit zu dem Ergebnis, dass der Antrag unbegründet ist.

im Juli, 2020

(Renate Licht)

(Jens Petermann)