

VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

U r t e i l

VfGBbg 9/19

In dem Organstreitverfahren

Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)
Landesverband Brandenburg,
vertreten durch den Landesvorsitzenden Klaus Beier,
Seelenbinderstraße 42,
12555 Berlin,

Antragstellerin,

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt
R.,

gegen

Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Präsidentin,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,

Antragsgegner,

Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr. A.,

beteiligt:

Landesregierung Brandenburg,
- Staatskanzlei -,
Heinrich-Mann-Allee 107,
14473 Potsdam,

wegen Beschluss des Landtags Brandenburg vom 31. Januar 2019 über das
Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Wahlgesetzes -
Parité-Gesetz (GVBl. 2019, Teil I, Nr. 1 vom 12. Februar 2019)

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 20. August 2020

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Dr. Becker,
Dresen, Dr. Finck, Heinrich-Reichow, Kirbach, Dr. Lammer, Sokoll und Dr. Strauß

f ü r R e c h t e r k a n n t :

1. Der Antragsgegner hat die Rechte der Antragstellerin aus Art. 20 Abs. 1
Verfassung des Landes Brandenburg und Art. 21 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz
(Organisations- und Programmfreiheit der Parteien), Art. 21 Abs. 1 Satz 1
Grundgesetz, Art. 20 Abs. 3 Satz 2, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 Verfassung
des Landes Brandenburg (Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien) und aus
Art. 21 Grundgesetz, Art. 12 Abs. 1 und 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 Verfassung
des Landes Brandenburg (Chancengleichheit der Parteien) dadurch verletzt,
dass er am 31. Januar 2019 das Zweite Gesetz zur Änderung des Branden-
burgischen Landeswahlgesetzes - Parité-Gesetz beschlossen hat, mit dem ei-
ne Verpflichtung politischer Parteien zur Aufstellung geschlechterparitätisch
besetzter Wahlvorschläge statuiert wird.
2. Im Übrigen wird der Antrag verworfen.
3. Das Land Brandenburg hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen für
das Organstreitverfahren zu erstatten.
4. Der Wert des Gegenstandes der anwaltlichen Tätigkeit wird auf
200.000,00 Euro festgesetzt.

Gliederung

	Rn.
A. Einführung	1
I. Sachbericht	2

II. Anträge und Vorbringen der Antragstellerin	8
III. Antrag und Vorbringen des Antragsgegners	27
IV. Verfahrensbeteiligung der Landesregierung	59
B. Entscheidungsgründe	60
I. Zulässigkeit	61
1. Statthaftigkeit des Organstreits, Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin	62
2. Antragsgegenstand	69
3. Antragsfrist	69
4. Antragsbefugnis	70
a. Organisations- und Programmfreiheit der Parteien, Art. 20 Abs. 1 LV, Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG	72
b. Wahlvorschlagsfreiheit, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV	76
c. Chancengleichheit der Parteien, Art. 21 GG, Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV	79
d. Wahlrechtsgleichheit, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV	85
II. Begründetheit	86
1. Organisations- und Programmfreiheit, Wahlvorschlagfreiheit	87
a. Schutzbereich Organisations- und Programmfreiheit	88
b. Schutzbereich Wahlvorschlagsfreiheit	92
c. Beeinträchtigung	94
(1) Einbettung ins Wahlsystem	95
(2) Auslegung der Rechtsfolgen	97
aa. Auslegungsbedürftigkeit: Zulässigkeit eines nichtparitätischen Listenendes?	98
bb. Auslegung: Unzulässigkeit eines nichtparitätischen Listenendes	101
cc. Auslegungsbedürftigkeit: Neubildung der Liste	105
dd. Auslegung: Neubildung der Liste	106
ee. keine Unklarheit bzgl. ursprünglicher Listenbildung	107
ff. Auslegungsergebnis	108
(3) Beschränkungen von Wahlrechts- und Parteienfreiheit	109

d. Legitimation	117
(1) Keine Legitimation mittels Art. 22 Abs. 5 LV	118
aa. Keine hinreichend konkrete Grundlage	119
bb. Demokratieprinzip erlaubt die Regelungen nicht	120
aaa. Prüfungsumfang des Verfassungsgerichts nicht beschränkt	122
bbb. Ausgestaltungsspielraum überschritten	123
(i) Keine Konkretisierung der Wahlrechtsgleichheit	124
(ii) Grundsatz der Gesamtrepräsentation	130
(iii) Integrationsfunktion von Wahlen	138
(2) Kein Kernbestand demokratischer Grundsätze, Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG	142
(3) Kollidierendes Verfassungsrecht	146
aa. Strenger Prüfungsmaßstab im Wahlrecht	147
bb. Geltung für die Wahlfreiheit	149
cc. Geltung für die Parteienfreiheit	150
dd. Gleichstellungsgebot, Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV	151
aaa. Inhalt und Reichweite der Norm	152
bbb. Staatszielqualität	155
ccc. Keine Rechtfertigung möglich	159
(i) Anwendbarkeit auf Parteienfreiheit und Wahlfreiheit	161
(ii) Legitimes Ziel	162
(iii) Keine Befugnis zur einfachgesetzlichen Änderung verfassungskonstituierender demokratischer Strukturprinzipien	165
e. Zwischenergebnis: Verletzung der Antragstellerin in ihrer Parteienfreiheit und Wahlfreiheit	173
2. Chancengleichheit im politischen Wettbewerb	174
a. Schutzbereich	175
b. Eingriff	177
(1) Benachteiligung gegenüber Parteien mit ausgewogene(re)m Geschlechterverhältnis	178

(2) Benachteiligung gegenüber Parteien nur eines Geschlechts	184
c. Rechtfertigung	186
C. Ergebnis	189
D. Keine Entscheidung über den Hilfsantrag	190
E. Auslagenentscheidung	191
F. Abstimmungsergebnis	193

G r ü n d e :

A.

- 1 Die Antragstellerin, eine in Brandenburg tätige politische Partei, wendet sich im Wege eines Organstreitverfahrens gegen einen Landtagsbeschluss zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag Brandenburg (BbgLWahlG). Das sogenannte Paritätsgesetz verpflichtet die Parteien und politischen Vereinigungen, ihre Landeslisten für die Landtagswahlen abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen.

I.

- 2 Der Landtag Brandenburg beschloss am 31. Januar 2019 mehrheitlich das Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes - Parité-Gesetz (im Folgenden: Paritätsgesetz), das am 12. Februar 2019 im Gesetzblatt I Nr. 1 verkündet wurde. Durch dessen Artikel 1 erhielten § 25 Abs. 3, Abs. 8 und § 30 Abs. 1 BbgLWahlG folgende Fassung (Änderungen kursiv):

§ 25 Abs. 3 BbgLWahlG

„(3) Landeslistenbewerber sowie ihre Reihenfolge auf der Landesliste sind in einer Landesversammlung zu bestimmen. *Frauen und Männer sollen gleichermaßen bei der Aufstellung der Landesliste berücksichtigt werden. Hierzu bestimmt die Landesversammlung*

1. *die Liste der Bewerbenden und ihre Reihenfolge für die für Frauen reservierten Listenplätze der Landesliste,*
2. *die Liste der Bewerbenden und ihre Reihenfolge für die für Männer reservierten Listenplätze der Landesliste und*
3. *aus welcher der beiden Listen der erste Listenplatz der Landesliste besetzt wird.*

Die geschlechterparitätische Landesliste wird abwechselnd unter Berücksichtigung der Entscheidung für den ersten Listenplatz und der von der Landesversammlung bestimmten Reihenfolge aus den beiden Listen (Satz 3 Nummer 1 und 2) gebildet. Ist bei der geschlechterparitätischen Bildung der Landesliste nur eine der beiden in Satz 3 Nummer 1 und 2 genannten Listen erschöpft, so kann auf der Landesliste nur noch eine weitere Person aus der anderen Liste benannt werden. Personen, die entsprechend § 22 Absatz 3 und § 45b Absatz 1 Personenstandsgesetz weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, können frei entscheiden, für welche der in Satz 3 Nummer 1 und 2 genannten Listen sie sich um einen Listenplatz bewerben wollen. Die Sätze 3 bis 6 finden keine Anwendung auf Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen.“

§ 25 Abs. 8 BbgLWahlG

„(8) Das Nähere über die Wahl der Delegierten, über die Einberufung der Mitglieder- oder Delegiertenversammlung sowie über das Verfahren für die Wahl der Bewerber bleibt der Regelung durch Satzung der Parteien oder politischen Vereinigungen vorbehalten. *Eine Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 3 ist unzulässig.*“

§ 30 Abs. 1 BbgLWahlG

„(1) Über die Zulassung der Kreiswahlvorschläge entscheidet der zuständige Kreiswahlausschuss, bei Landeslisten der Landeswahlausschuss, spätestens am 44. Tage vor der Wahl in öffentlicher Sitzung. Der Wahlausschuss hat Wahlvorschläge zurückzuweisen, wenn sie

1. verspätet eingereicht sind oder
2. den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften aufgestellt sind. Entspricht eine Landesliste nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht den Anforderungen, so werden ihre Namen aus der Liste gestrichen. *Bei Verstößen gegen § 25 Absatz 3 Satz 4 und 5 wird die Landesliste mit der Maßgabe neugebildet, dass alle verbliebenen Bewerbenden in der Landesliste aufzunehmen sind; dies gilt auch in den Fällen, in denen die Neubildung der Landesliste zur Folge hat, dass die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind.*

Die Prüfung partei- oder organisationsinterner Vorgänge ist ausgeschlossen. Die Entscheidung ist in der Sitzung des Wahlausschusses bekanntzugeben.“

- 3 Als Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung bestimmt Artikel 2 des Paritätsgesetzes den 30. Juni 2020.
- 4 Dem Beschluss des Landtags vorangegangen war ein Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 6/8210), mit dem - weitergehend als die beschlossene Gesetzesfassung - unter anderem auch eine Geschlechterparität für Wahlkreisandidaturen vorgesehen war, wonach Parteien nur geschlechtergemischte Wahlkreisduos zur Direktwahl hätten vorschlagen dürfen.

- 5 Die Begründung des ursprünglichen Gesetzentwurfs (im Folgenden: ursprüngliche Gesetzesbegründung) führt an, Frauen seien im brandenburgischen Landtag, gemessen an ihrem Anteil an der wahlberechtigten Bevölkerung von 51,02 Prozent, im Vergleich zu Männern seit dem Jahr 1990 unterrepräsentiert. Ursächlich seien die Nominierungsverfahren der Parteien. Es fehle an der von den Gleichberechtigungsgeboten in Art. 12 Abs. 3 Verfassung des Landes Brandenburg (LV) und Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG) geforderten Chancengleichheit und passiven Wahlgleichheit von Kandidatinnen. Die Unterrepräsentanz von Parlamentarierinnen im Landtag führe dazu, dass die (Wahl-)Bürgerinnen mit ihren spezifischen Perspektiven und Interessen nicht angemessen „gespiegelt“ würden. Sie widerspreche zudem der vom Demokratieprinzip und von der Volkssouveränität der Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 und Abs. 3 LV geforderten gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und effektiven Einflussnahme der brandenburgischen Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsgewalten.
- 6 Der Gesetzgeber komme mit dem Gesetz seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Demokratiegebot und Gleichberechtigungsgebot gemäß Art. 2 Abs. 1 LV und Art. 20 Abs. 2 GG („Volkssouveränität“) i. V. m. Art. 12 Abs. 3, Art. 22 Abs. 1 LV und Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG nach. Faktische, „verschleierte“ strukturelle Benachteiligungen von Frauen, die Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beseitigen gebiete, seien angesichts der seit 1990 anhaltenden Unterrepräsentanz weiblicher Abgeordneter im Landtag offensichtlich (LT-Drs. 6/8210, S. 1 f, 24; näher S. 24 ff). Die ursprüngliche Gesetzesbegründung führt hierzu Tabellen mit Anteilen weiblicher Abgeordneter sowie nominiertes Kandidatinnen der Parteien seit 1990 auf (LT-Drs. 6/8210, S. 25 f).
- 7 Die später verabschiedete Gesetzesfassung beruht auf einem Änderungsantrag der Fraktionen von SPD und DIE LINKE (LT-Drs. 6/10466, Anlage 3). Die Begründung des Änderungsantrags benennt zur Rechtfertigung dort thematisierter Eingriffe in die Parteienfreiheit, die Wahlfreiheit und die Wahlgleichheit den Förderauftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV / Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. In Kenntnis der verfassungsrechtlichen Problematik solle sich die gesetzliche Geschlechtervorgabe auf die Landeslisten beschränken. In Abwägung zwischen dem allgemeinen Gleichstellungsauftrag sowie den hohen Hürden für Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze erscheine diese Maßnahme verhältnismäßig. Die Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze durch die vorgeschlagene Regelung bleibe unterhalb existierender Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze.

II.

- 8 Mit dem am 9. März 2019 eingeleiteten Organstreitverfahren beantragt die Antragstellerin,

festzustellen, dass der Antragsgegner durch den am 31. Januar 2019 erfolgten Beschluss des Dritten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Wahlgesetzes („Inklusives Parité-Gesetz“, Landtagsdrucksachen 6/8210 und 6/10466) die Rechte der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes sowie aus Art. 20 Abs. 1 und Art. 21 der Verfassung des Landes Brandenburg insoweit verletzt hat, als mit dem angegriffenen Gesetzesbeschluss eine Verpflichtung politischer Parteien zur Aufstellung geschlechterparitätisch besetzter Wahlvorschläge statuiert wird.

- 9 Für den Fall der beabsichtigten Zurückweisung des Feststellungsantrags beantragt sie hilfsweise die Einholung eines Sachverständigengutachtens zur Frage des Vorliegens einer strukturellen Benachteiligung von Frauen bei der Kandidatenaufstellung zu öffentlichen Wahlen.

- 10 Höchst hilfsweise, für den Fall der fehlenden Statthaftigkeit des Organstreitverfahrens, beantragt die Antragstellerin, die Antragschrift als Verfassungsbeschwerde auszulegen mit dem Antrag,

das Dritte Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Wahlgesetzes („Inklusives Parité-Gesetz“, Landtagsdrucksachen 6/8210 und 6/10466) insoweit für nichtig zu erklären, als eine Verpflichtung politischer Parteien zur Aufstellung geschlechterparitätisch besetzter Wahlvorschläge statuiert wird.

- 11 Zur Begründung trägt sie vor:

- 12 1. Der Antrag sei zulässig, insbesondere sei das Organstreitverfahren die statthafte Verfahrensart für die Beanstandung von Verletzungen des verfassungsrechtlichen Status politischer Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 LV durch andere Verfassungsorgane. Der angegriffene Gesetzesbeschluss des Landtags als Antragsgegner sei eine rechtserhebliche Maßnahme im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses.

- 13 2. Der Antrag sei begründet:
- 14 a. Der Gesetzesbeschluss verletze die Antragstellerin in ihrer von Art. 21 Abs. 1 GG geschützten Organisations- und Programmfreiheit. Den Parteien als freiwilligen Zusammenschlüssen von Bürgern zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes stehe als Kernstück der Parteienfreiheit die freie Verständigung auf eine gemeinsame Programmatik (Programmfreiheit) und die freie Gestaltung der Parteisatzung (Organisationsfreiheit) zu. Dies umfasse die freie Entscheidung darüber, innerparteilich paritätische Quotierungen für Parteiorgane und - erst recht - für Wahlvorschläge aufzustellen. Die mit dem Gesetzesbeschluss verbundenen wesentlichen Strukturvorgaben für die Zusammenstellung der einzelnen Listen verkürzten die Organisationsfreiheit der Parteien erheblich, griffen mithin in diese ein. Ob nach Auslegung der Rechtsfolgen des § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG eine Liste nur solange geschlechterabwechselnd zu besetzen sei, wie Kandidatinnen bzw. Kandidaten beider Vorlisten vorhanden seien, oder eine Liste zwingend beendet werden müsse, wenn eine Vorliste erschöpft sei, sei für die Beschwer der Antragstellerin nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Sie sei in beiden Fällen erheblich in ihren Rechten beeinträchtigt. Allerdings verleihe das Paritätsgesetz dem Landeswahlausschuss zu weitgehende, jedenfalls aber nicht hinreichend klar bestimmte Kompetenzen. Weder sei klar, ob die listeneinreichende Partei oder der Landeswahlausschuss eine Neubildung der Liste nach § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG vornehme, noch wer die ursprünglichen Vorlisten zu einer Landesliste zusammenfüge.
- 15 aa. Eine Rechtfertigung dieses Eingriffs durch den Gleichstellungsauftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 1 LV scheide aus. Zweifelhaft sei bereits, ob dieser als kollidierendes Verfassungsrecht zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Rechte Dritter überhaupt in Betracht komme. Das Gleichberechtigungsgebot ergänze nämlich nur das besondere Differenzierungsverbot wegen des Geschlechts, bilde aber keinen Gegenpol dazu. Zudem bedürften alle Maßnahmen, die in ihrer Intensität einem in Art. 22 Abs. 5 LV benannten Wahlrechtsausschluss gleichkämen, eines konkreten Verfassungsvorbehalts. Jedenfalls aber sei die Maßnahme unverhältnismäßig.
- 16 Das beschlossene Gesetz verfolge bereits keinen legitimen Zweck. Ein solcher folge nicht aus dem Gleichberechtigungsgebot des Art. 12 Abs. 3 Satz 1 LV, da dieses lediglich Chancengleichheit und Gleichberechtigung erfasse, nicht aber Ergebnisgleichheit und tatsächliche Gleichstellung. Letztere stelle keinen legitimen Zweck dar.

Zudem hätten Männer und Frauen im Wahlrecht bereits die gleichen Chancen, in politische Parteien einzutreten und bei Nominierungsversammlungen zu kandidieren. Eine Benachteiligung von Frauen in dieser Hinsicht lasse sich dem Gesetzentwurf nicht entnehmen. Ihre Benachteiligung werde lediglich ins Blaue hinein behauptet, nicht durch Fakten gestützt und von der Antragstellerin bestritten. Auch den Ausführungen des Antragsgegners im vorliegenden Verfahren lasse sich eine solche Benachteiligung nicht entnehmen. Die Bezugnahme des Gesetzentwurfs auf den Frauenanteil in der Bevölkerung gehe fehl. Maßgeblicher Bezugspunkt könne allenfalls der Frauenanteil in den jeweiligen politischen Parteien sein. Dass die Nominierungsquote weiblicher Bewerberinnen in einem rechtlich relevanten Maße von ihrem Anteil an der Gesamtmitgliederzahl der jeweiligen Partei abweiche, sei nicht ersichtlich, vielmehr entsprächen sich diese in der Praxis. Auch sofern der Bevölkerungsanteil als Maßstab anzulegen sei, sei aus einem Frauenanteil von um die 40 Prozent in den letzten Legislaturperioden kein Schluss auf eine strukturelle Benachteiligung von Frauen zu ziehen. Insbesondere könne sich dieser Anteil aus den demokratischen Abstimmungsprozessen ergeben, in denen die Parteimitglieder die ihnen am besten geeignet erscheinenden Kandidaten gewählt hätten, sowie daraus, dass Männer faktisch in den Parteien mehr Mitglieder stellten als Frauen. Ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers setze jedenfalls eine sorgfältige Analyse der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten in dem legislativ zu regelnden Lebensbereich voraus. Empirische Fakten habe der Antragsgegner hingegen ignoriert.

- 17 Bei einer Güterabwägung sei zu berücksichtigen, dass Parteien durch Art. 12 Abs. 3 Satz 1 LV nicht unmittelbar verpflichtet seien. Sie könnten zwar Frauenförderung als Teil ihrer programmatischen Zielsetzungen betreiben. Ein staatlicher Zwang sei hingegen grundlegend anders zu bewerten als eine parteiinterne Quotenvorgabe.
- 18 bb. Eine Rechtfertigung des Eingriffs durch das Demokratieprinzip scheidet ebenfalls aus. Soweit die Gesetzesbegründung davon ausgehe, dass sämtliche Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch die beiden Geschlechter, entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung im Parlament „gespiegelt“ werden müssten, liege dieser Überlegung - wie zutreffend in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 26. März 2018 - 15-VII-16 -, Rn. 109 ff ausgeführt - ein mit geltendem Verfassungsrecht nicht in Einklang zu bringendes Demokratieverständnis zugrunde. Das Parlament bestehe vielmehr aus frei gewählten und mit freiem Mandat ausgestatteten Volksvertretern und müsse kein möglichst genaues Spiegelbild der (wahlbe-

rechtigten) Bevölkerung darstellen. Die demokratische Legitimation des Landtags müsse sich auf die Gesamtheit der Bevölkerung zurückführen lassen. Die Abgeordneten seien als Teil ihres freien Mandats nicht einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentierten das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne. Dem Paritätsgesetz liege ein „ständestaatliches Demokratiekonzept“ zugrunde, das mit der - gemäß Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Landesverfassungen verbindlichen - Demokratiekonzeption des Grundgesetzes nichts zu tun habe. Soweit der Antragsgegner davon ausgehen sollte, nur ein exakt geschlechterparitätisch besetztes Parlament sei in der Lage, alle gesellschaftlich relevanten Anliegen adäquat abzubilden, sei dies verfehlt und belege vielmehr ein ständestaatliches Denken.

- 19 cc. Die beschlossene Regelung sei jedenfalls nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Einer allenfalls geringfügigen weiblichen Unterrepräsentanz im Parlament stehe ein gravierender Eingriff in die Organisationsfreiheit der politischen Parteien gegenüber. Parteien mit einem sehr geringen Frauenanteil wie der NPD verunmögliche die Regelung nahezu, die notwendige Anzahl an Listenplätzen auszuschöpfen. Der Frauenanteil bei den Mitgliedern der Antragstellerin liege bei 13,6 Prozent, da die Partei für Männer offenbar interessanter und attraktiver sei als für Frauen. In Anbetracht dieses geringen Frauenanteils stelle es für die Antragstellerin eine besondere Schwierigkeit dar, qualifizierte, mehrheitsfähige und auch kandidaturbereite Bewerberinnen für jeden zweiten Listenplatz zu finden. Schlimmstenfalls drohe die Situation, dass die Antragstellerin nur eine Landesliste mit zwei oder drei Listenplätzen aufstellen könne, wenn und weil keine weiteren Bewerberinnen zur Verfügung stünden. Noch deutlicher würden die einschneidenden Folgen in dem Beispiel, dass keine Frau, aber zehn Männer parteiintern für die Liste kandidieren wollten. Die Antragstellerin könne in dieser Konstellation lediglich einen Spitzenkandidaten aufstellen; alle weiteren Listenplätze seien dadurch blockiert und das passive Wahlrecht der restlichen Männer faktisch ausgeschaltet.
- 20 Mit der gesetzlichen Regelung werde die Aufstellungsversammlung der Partei zu einem bestimmten Wahlverhalten genötigt, insbesondere, wenn beispielsweise nur eine einzige Bewerberin vorhanden sei. Diese müsse faktisch, wenn mindestens zwei Bewerber nach dem Willen der Aufstellungsversammlung aufgestellt werden sollten, zwingend gewählt werden, selbst wenn die Delegierten sie nicht wählen wollten. Dies sei auch deshalb problematisch, weil sich diese eine Bewerberin keiner

Konkurrenz stellen und niemanden inhaltlich oder von ihren Fähigkeiten überzeugen müsse. Mit der Tendenzfreiheit der Parteien sei eine „solche staatlicherseits verordnete Kandidatinnen-Patronage“ unvereinbar. Darin liege auch der wesentliche Unterschied zu parteieigenen Quoten.

- 21 Den besonders intensiven Eingriffen in die Organisationsfreiheit der Antragstellerin durch die gesetzliche Regelung stehe eine allenfalls geringfügige Erhöhung des Frauenanteils im Landtag gegenüber, der bereits jetzt nicht signifikant von 50 Prozent abweiche.
- 22 b. Der Gesetzesbeschluss verletze die Antragstellerin zudem in ihrem Wahlvorschlagsrecht als Ausprägung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl. Als politische Partei könne sie sich auf die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV berufen, die auf das Wahlvorschlagsrecht der Parteien sinngemäß anzuwenden seien. Ein freies Wahlvorschlagsrecht aller Wahlberechtigten und der politischen Parteien bilde das Kernstück der politischen Willensbildung des Volkes. Das beschlossene Gesetz greife darin ein, da die Parteien nicht mehr frei disponieren könnten, welche Kandidaten sie auf welche Listenplätze wählten. Anders als das Wahlvorbereitungsverfahren, auf das sich die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers beziehen könne, beinhalte sie keine Ermächtigung zu einer inhaltlichen Bevormundung der Parteien dahingehend, wer kandidieren dürfe. Eine Rechtfertigung des Eingriffs sei ebenso unmöglich wie bei dem Eingriff in die Parteienfreiheit.
- 23 c. Ferner sei der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in Form der passiven Wahlgleichheit der Wahlbewerber in nicht zu rechtfertigender Weise betroffen, da Kandidaten eines bestimmten Geschlechts von vornherein nicht auf den für die Vertreter des jeweils anderen Geschlechts reservierten Listenplätzen kandidieren dürften.
- 24 d. Das Paritätsgesetz verletze weiterhin das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit der politischen Parteien, da sie im Hinblick auf ihren geringen Frauenanteil hinsichtlich der Möglichkeit, alle zur Verfügung stehenden Listenplätze voll auszuschöpfen, gegenüber politischen Parteien mit größerem Frauenanteil benachteiligt werde. Die geringe Anzahl potentiell zur Verfügung stehender Bewerberinnen bringe die unmittelbare Gefahr mit sich, dass unter der gesetzlichen Regelung wesentlich weniger Listenplätze besetzt werden könnten als ohne sie; schlimmstenfalls beschränke sich der Vorschlag auf den Spitzenkandidaten. Politische Parteien mit einem höheren Frauenanteil hätten hingegen bessere Möglichkeiten, kandidaturbereite

Frauen auf ihren Listen zu platzieren. Eine kurze Liste vermittle den Wahlberechtigten den unzutreffenden Eindruck, die Partei verfüge über keine Kandidaten und könne zudem dazu führen, dass es der Antragstellerin nicht gelänge, ein ihr nach der Wahl zustehendes Sitzkontingent auszufüllen.

- 25 e. Das Regelungskonzept des Gesetzes verstoße zudem gegen das Gebot der Folgerichtigkeit, da es in sich widersprüchlich und bezüglich der vorgesehenen Ausnahmen inkonsistent sei. So sei nicht nachvollziehbar, warum es keine Quote für Personen des dritten Geschlechts beinhalte, obwohl die Gesetzesbegründung von der Notwendigkeit einer Spiegelung der Geschlechter im Parlament entsprechend ihren Bevölkerungsanteilen ausgehe. Weiterhin würden Personen des dritten Geschlechts gegenüber Männern und Frauen ohne sachlichen Grund bevorzugt, indem sie sich frei zwischen den Kandidatenlisten entscheiden dürften. Die vorgesehene Ausnahme der Geltung zu Gunsten von Parteien, die nur Personen eines Geschlechts aufnehmen und vertreten wollen, sei konfus und führe zu dem Ergebnis, dass Parteien, die keine Frauen aufnehmen, wahlrechtlich bessergestellt würden als die Antragstellerin, die Frauen aufnehme, aber nur über einen geringen Anteil verfüge. Dies konterkariere den Gesetzeszweck und sei mit einer Frauenförderung nicht vereinbar. Ferner könnten auch reine Frauen- oder Männerparteien parteilose Personen des jeweils anderen Geschlechts aufstellen und würden daher zu Unrecht bevorzugt. Auch die Nichterfassung von Direktwahlvorschlägen unterlaufe die Förderung des Gesetzeszwecks der Herstellung eines je hälftigen Geschlechterverhältnisses im Landtag. Würden die Wahlkreisbewerber entsprechend ihrem Geschlechteranteil in den politischen Parteien besetzt, werde es weiterhin zu einem Übergewicht männlicher Kandidaten kommen.
- 26 f. Aus einem Vergleich mit einem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Juni 2014 - VGH N 14/14, VGH B 16/14 - sei, anders als der Antragsgegner dies meine, ein Erst-recht-Schluss zu ziehen: Soweit bereits die bloße Information auf Stimmzetteln über die Geschlechteranteile in den zu wählenden Vertretungskörperschaften einen Verstoß gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl darstelle, habe dies erst recht für eine Vorzensur des zulässigen Bewerberkreises im Vorfeld der Wahl zu gelten.

III.

- 27 Der Antragsgegner beantragt,
den Antrag zurückzuweisen.
- 28 Zur Begründung führt er an:
- 29 Der Antrag im Organstreitverfahren sei unbegründet. Das Paritätsgesetz verletze die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien nicht. Es sei durch das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 LV und die Integrationsfunktion der Wahlen legitimiert.
- 30 1. Das Paritätsgesetz halte sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrags im Wahlrecht. Der Gesetzgeber habe nach Art. 38 Abs. 3 GG, Art. 22 Abs. 5 LV die Kompetenz und den Regelungsauftrag, das verfassungsrechtlich gewährleistete Wahlrecht praktisch auszugestalten, zu konkretisieren und auch zu ändern, wobei er über einen weiten Gestaltungsspielraum verfüge. Dabei sei auch das verfassungsrechtliche Demokratiemodell nicht statisch, sondern Veränderungen zugänglich. Erfasst sei von dem Gestaltungsspielraum auch das Verfahren der innerparteilichen Kandidatenaufstellung als integraler Bestandteil einer demokratischen Wahl. Das Wahlvorschlagsrecht der Parteien bestehe im Rahmen der wahlgesetzlichen Anforderungen und unterfalle nicht allein ihrem autonomen Selbstorganisationsrecht. Mit einer Regelung in diesem Rahmen konkretisiere er zugleich das verfassungsrechtliche Gebot der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV für das Wahlvorschlagsrecht.
- 31 Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im normgeprägten Grundrecht der Wahlrechtsgleichheit entspreche eine eingeschränkte Überprüfbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen im Wahlrecht durch das Verfassungsgericht.
- 32 2. Die gesetzliche Regelung wirke auf das Wahlvorschlagsrecht, den Wettbewerb der Bewerber um die Plätze auf den Landeslisten der Parteien, das innerparteiliche System der Wahl von Kandidaten und die Entscheidungsmöglichkeiten der Wahlberechtigten bei der Wahl ein. Den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers begrenzen daher die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien.

- 33 a. Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl seien nicht verletzt. Die aktive Wahlrechtsgleichheit sei bereits nicht berührt, da die Regelung weder den Zählwert noch die rechtlichen Erfolgchancen der Stimmen der Wahlberechtigten beeinflusse. Die Regelung schließe niemanden davon aus, für ein Landtagsmandat auf einer Landesliste zu kandidieren.
- 34 Ferner habe das Paritätsgesetz sowohl bezüglich des passiven Wahlrechts als auch der Chancengleichheit keine rechtliche Ungleichbehandlung von Männern und Frauen zur Folge. Männer und Frauen würden strikt gleichbehandelt. Die Rechtsfolge sei - ungeachtet der vorerst getrennt aufzustellenden Männer- und Frauenlisten - für beide Geschlechter die gleiche, ohne dass ein Geschlecht bevorzugt werde: Es bestehe ein passives Wahlrecht nur für jeden zweiten Listenplatz. Es bestehe kein Anspruch jeder Person, auf allen Listenplätzen kandidieren zu können. Zwar erweitere die Regelung für Frauen die faktischen Zugangsmöglichkeiten zur Kandidatur und verringere faktisch die für Männer zur Verfügung stehenden Plätze. Die Rechtsänderung begründe aber keine verfassungsrechtlich erhebliche Ungleichbehandlung.
- 35 Sofern die Regelung eine faktische Ungleichbehandlung bewirke, wenn eine Person keinen Platz mehr auf der Landesliste erhalte, da der paritätische Ausgleich durch eine Person des anderen Geschlechts fehle, greife dies in die passive Chancengleichheit in der Wahlvorbereitung ein, sei aber gerechtfertigt.
- 36 Auch aus einem Vergleich mit parteiinternen Geschlechterquoten für Parteiämter, die vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet worden seien, ergebe sich, dass die Wahlrechtsgrundsätze durch die gesetzliche Regelung nicht verletzt sein könnten. Insoweit könne es nicht darauf ankommen, ob eine Regelung zur Geschlechterparität durch Satzung oder durch Gesetz vorgegeben sei, da sich das Wahlverfahren nicht unterscheide.
- 37 b. Die Freiheit der Wahl sei nicht verletzt. Für die Kandidatenaufstellung und für die Ausübung des Wahlrechts dürften gesetzliche Verfahrensanforderungen gelten, wenn diese den Wahlberechtigten verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten beließen und das Wahlgeheimnis geschützt sei. Anders als eine vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (Beschlüsse vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, VGH A 17/14 - und vom 13. Juni 2014 - VGH N 14/14, VGH B 16/14 -) beanstandete Regelung, die einen Abdruck der Geschlechteranteile in der zu wählenden Vertretungskörperschaft auf den Stimmzetteln vorgesehen habe, setze das Paritätsgesetz

nicht unmittelbar bei der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten, sondern allein beim Wahlvorschlagsrecht an. Eine unzulässige Verengung der EntschlieÙungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler liege aber nicht vor, wenn die Wahlentscheidung auf die Kandidaten beschränkt sei, die nach den gesetzlichen Vorgaben aufgestellt worden seien. Auch das Wahlvorschlagsrecht sei normgeprägt und werde durch die gesetzlichen Verfahrensvorgaben des Wahlrechts ausgestaltet. Aus der Wahlfreiheit lieÙen sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls keine Grundsätze für die technische Ausgestaltung der Wahlrechtsausübung im Einzelnen herleiten.

- 38 Das Paritätsgesetz schlieÙe keine Person davon aus, auf einer Landesliste für ein Landtagsmandat zu kandidieren, halte allen Bewerbern den gleichen Zugang zur Wahl offen und lasse die Direktwahl unberührt, sodass weite Möglichkeiten bestünden, bei Wahlen zu kandidieren. Ein Zugang von Bewerbern zur Wahl sei allenfalls dann faktisch ausgeschlossen, wenn ein Ausgleich durch einen Bewerber des anderen Geschlechts fehle. Dies sei jedoch auf das für die Förderung des legitimen Ziels der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen erforderliche Maß beschränkt.
- 39 Auch die EntschlieÙungsfreiheit der Wähler sei nicht in vermeidbarer Weise beschränkt. Es bestehe unverändert eine freie Auswahlmöglichkeit der Wählerinnen und Wähler zwischen den Landeslisten der Parteien und den Direktwahlkandidatinnen und -kandidaten. Das Paritätsgesetz bewege sich im Rahmen der Verhältniswahlsystems mit - zulässigen - starren Listen.
- 40 c. Die Chancengleichheit kleinerer Parteien mit geringem Anteil an weiblichen Mitgliedern sei nicht verletzt. Das Paritätsgesetz gelte rechtlich für alle Parteien gleichermaßen. Auch eine unzulässige, staatlich verursachte oder verstärkte Wettbewerbsverzerrung durch mittelbare Begünstigungen oder Benachteiligungen für einzelne Parteien trete nicht ein. Das Gesetz verändere die vorgefundene Wettbewerbssituation nicht substantiell. Kleinere Parteien hätten im Vergleich zu größeren Parteien in absoluten Zahlen stets einen kleineren Personalpool. Dies folge aus dem Zuspruch der Bevölkerung. Zudem zeige die Praxis an den Beispielen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (39,8 Prozent Frauen bei den Mitgliedern) und DIE LINKE (36,5 Prozent Frauen bei den Mitgliedern), dass auch Parteien mit einem „geringen Frauenanteil[...]“ unterhalb der 50 Prozent in der Lage seien, die Parität bei der Kandidatenaufstellung zu erreichen. Auf dieser Grundlage dürfe der Gesetzgeber davon ausge-

hen, dass auch Parteien mit einem geringen Frauenanteil in der Lage sein würden, Frauen in einer Anzahl zur Kandidatur zu bewegen, die eine paritätische Listenaufstellung ermögliche. Von einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien infolge der streitgegenständlichen Regelung sei nicht auszugehen.

- 41 Allenfalls könne sich faktisch die Situation von Parteien verschlechtern, die gerade aus dem Grund gewählt würden, dass sie überwiegend Männer aufstellten. Dass dies bei der Antragstellerin der Fall sei, habe sie nicht dargelegt.
- 42 Jenseits einer Wettbewerbsverzerrung sei eine gesetzliche Regelung, die Auswirkungen auf die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien habe, einer Rechtfertigung zugänglich. Anwendbar seien die gleichen Maßstäbe zur verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit wie für die Wahlrechtsgrundsätze. Etwaige mittelbare Wettbewerbseffekte unterhalb der Schwelle einer Wettbewerbsverzerrung seien jedenfalls durch das Gleichberechtigungsgebot gerechtfertigt. Zum Vergleich verletzen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise starre Listen, eine Fünf-Prozent-Klausel als Mindestschwelle für die Vergabe von Parlamentssitzen, deren Durchbrechung durch eine Grundmandatsklausel und das Entstehen von Überhangmandaten ohne Ausgleich die Chancengleichheit der Parteien nicht.
- 43 d. Die gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Organisations- und Programmfreiheit der Parteien sei nicht verletzt. Sie werde im Hinblick auf die Aufstellung von Wahlbewerbern durch das Gebot der innerparteilichen Demokratie und die Bindung an die Wahlgrundsätze verfassungsrechtlich begrenzt. Die Freiheit der Parteien umfasse nicht, alle inneren Strukturen und Vorgänge allein auf ihre Parteitendenz hin auszugestalten und darin von gesetzlichen Anforderungen frei zu sein. Gesetzliche Regelungen zum Verfahren der Kandidatenaufstellung seien daher als Konkretisierung der verfassungsunmittelbaren Begrenzung der Freiheit der Parteien anzusehen. Ein etwaiger Eingriff in das Recht der Parteien sei jedenfalls gerechtfertigt.
- 44 Die Regelung belasse den Parteien bei der Ausübung ihres Wahlvorschlagsrechts weiten Raum und schone ihre programmatische Freiheit. Zwar würden ihnen das Verfahren und die abwechselnde Besetzung der Listenplätze vorgegeben, sie seien aber in ihrer politischen Ausrichtung und in der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber ebenso weiterhin frei wie in der Entscheidung darüber, ob die Spitzenkandidatur ein Mann oder eine Frau erhalte. Auch seien die Parteien schon bisher nicht

völlig frei in ihrer Kandidatenauswahl, sondern eingeschränkt etwa im Hinblick auf deren Alter oder Staatsangehörigkeit. Die Programmfreiheit werde auch durch die Öffnungsklausel für Parteien mit satzungsgemäß nur Personen eines Geschlechts geschont und indem ein mehrjähriger Übergangszeitraum bis zu den nächsten regulären Landtagswahlen vorgesehen sei. Die Wahlvorschlagsfreiheit werde dadurch geschont, dass die Direktmandate nicht erfasst seien und auch bei einer Neubildung der Liste infolge einer Streichung einzelner Bewerber die Entscheidung der Aufstellungsversammlung bezüglich der Reihenfolge gewahrt werde.

- 45 Bei der Bildung der Landesliste würden die Bewerberinnen und Bewerber jeweils abwechselnd aus den Vorlisten zusammengesetzt; dabei sei allerdings nicht eindeutig geregelt, ob diese Zusammensetzung die Partei oder der Landeswahlleiter bzw. der Landeswahlausschuss vornehme. Sei eine der beiden Vorlisten erschöpft, könne noch eine weitere Person aus der anderen Liste benannt werden; danach sei die Liste beendet. Die Rechtsfolge einer nichtparitätischen Listenaufstellung sei gemäß § 30 Abs. 1 BbgLWahlG n. F. die Zurückweisung der Liste durch den Landeswahlausschuss. Im Falle der Streichung einzelner Bewerber aus Gründen, die sich nach der innerparteilichen Listenaufstellung ergäben, führe dies zu einem „geschlechtsspezifischen Aufrücken“ der Bewerber von den nachfolgenden Listenplätzen auf den nächsten von ihrem Geschlecht besetzten Listenplatz, mithin um zwei Plätze. Die Neubildung der Liste nach § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG erfolge durch den Landeswahlausschuss, was sich aus dem grammatikalischen Zusammenhang mit § 30 Abs. 1 Satz 2 vor Nr. 1 BbgLWahlG ergebe. Dabei komme ihm weder ein Gestaltungsspielraum noch ein Ermessen zu. Soweit es - wie regelmäßig bei einem Aufrücken - dazu komme, dass die letzten Listenplätze nicht paritätisch besetzt seien, bleibe dieses nichtparitätische Listenende nach § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BbgLWahlG erhalten.
- 46 Die Organisationsfreiheit der Parteien werde bezüglich der Kandidatenaufstellung als integraler Bestandteil der Wahlen nicht verletzt. Die Regelung bewege sich im Rahmen des Gestaltungsauftrags des Gesetzgebers im Wahlrecht und konkretisiere das verfassungsunmittelbare Gebot der innerparteilichen Demokratie, indem es auf die Beseitigung faktischer Nachteile für Frauen und die tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Aufstellung der Landeslisten hinwirke. Das Paritätsgesetz eröffne Frauen wie Männern die gleichen Chancen, als Wahlbewerber aufgestellt zu werden, und stelle somit Chancengleichheit als Aspekt der Wahlrechtsgleichheit her.

Die Chancengleichheit bei der parteiinternen Kandidatenaufstellung lasse sich von der Gleichheit des Erfolgs nicht trennen. Erst die Vorgabe des Ergebnisses der geschlechterparitätischen Landesliste erzeuge die Gleichheit der Chancen auf dem Weg zur Kandidatur. Über das Gebot der innerparteilichen Demokratie und den Wahlrechtsgrundsatz der Chancengleichheit, die die Parteien verfassungsrechtlich bänden, begründe das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 LV eine Pflicht der Parteien, zur tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen im Bereich der Wahlen beizutragen. Sei das Paritätsgesetz als Eingriff in die Parteienfreiheit anzusehen, sei dieser dadurch jedenfalls gerechtfertigt.

- 47 3. Der Gleichberechtigungsaufrag der Art. 12 Abs. 3 LV, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und die Sicherung der Integrationsfunktion der Wahlen bei der politischen Willensbildung des Volkes legitimierten etwaige Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl und der Rechte der Parteien.
- 48 Es gelte ein besonderer Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wahlrecht. Rechtliche Ungleichbehandlungen, die in die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl oder die Chancengleichheit der Parteien eingriffen, bedürften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines durch die Verfassung legitimierten, rechtfertigenden Grunds von mindestens gleichem Gewicht wie das eingeschränkte Verfassungsgut. Dabei seien nur die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Regelung zur Erreichung dieses Ziels überprüfbar. Das verfassungsrechtlich erlaubte Ausmaß der Einschränkung richte sich dabei auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen werde. Eine Angemessenheitsprüfung sei an diesem Maßstab nicht durchzuführen.
- 49 a. Der Gleichberechtigungsaufrag aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 LV sei eine grundsätzlich taugliche Legitimationsgrundlage für eine Paritätsregelung im Wahlrecht. Art. 3 Abs. 2 GG stelle ein auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit bezogenes Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen auf und begründe einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber.
- 50 Es ermögliche nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen wegen des Geschlechts und damit auch einer rechtlichen Schlechterstellung eines Geschlechts, wenn durch die Regelung bestehende faktische Nachteile, die typischerweise das andere Geschlecht - hier Frauen - träfen, durch begünstigende Regelungen ausgeglichen würden. An das Geschlecht

anknüpfende differenzierende Regelungen seien u. a. mit dem Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar, wenn eine Abwägung mit dem Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG die Ungleichbehandlung legitimiere.

- 51 Bezüglich der Frage, inwieweit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit geschlechtsspezifisch faktische Nachteile bestünden, bestehe eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Er müsse sich nur - wie hier erfüllt - auf vertretbare Einschätzungen stützen. Der Gesetzgeber gehe in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise von faktischen Nachteilen für Frauen bei der Aufstellung der Landeslisten aus. Er reagiere mit dem Paritätsgesetz auf das ungleiche Geschlechterverhältnis im Landtag und baue bestehende Privilegien von Männern ab. Seine Einschätzung beruhe auf den statistisch belegten Geschlechterverhältnissen im Landtag in den Legislaturperioden seit seiner Gründung. In der Sechsten Legislaturperiode (2014-2019) habe der Frauenanteil bei ca. 39 Prozent gelegen, mithin zum Anteil der männlichen Abgeordneten (61 Prozent) ein Unterschied von 22 Prozentpunkten bestanden. In den Gesetzesmaterialien sei dargelegt, dass der Frauenanteil unter den Landtagsabgeordneten zuletzt kontinuierlich zurückgegangen sei. Zudem habe der Anteil der Wahlbewerberinnen bei nur 29,9 Prozent (Vierte Legislaturperiode), 25,5 Prozent (Fünfte Legislaturperiode) und 27,9 Prozent (Sechste Legislaturperiode) gelegen. Der Gesetzgeber gehe auf dieser Grundlage davon aus, dass das Geschlechterverhältnis im Landtag auf den Geschlechterverhältnissen in den Wahlvorschlägen beruhe, nicht hingegen auf der Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler. Dass der Frauenanteil in den Wahlvorschlägen vieler Parteien erheblich hinter 50 Prozent zurückbleibe, müsse der Gesetzgeber nicht darauf zurückführen, dass Frauen grundsätzlich nicht in hinreichender Anzahl kandidaturbereit seien. Der niedrige Frauenanteil sei auch nicht die notwendige Folge davon, dass Frauen einen geringeren Anteil an den Parteimitgliedern ausmachten, denn die Erfahrungen mit parteiinternen Quoten zeigten, dass sich ausreichend kandidaturbereite Frauen finden könnten; ihre Kandidaturbereitschaft sei gerade besonders hoch. Es sei nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber dieser Einschätzung entgegenstehende Faktoren für die ungleichen Geschlechterverhältnisse im Landtag und bei den Wahlvorschlägen der Parteien verkannt habe.
- 52 Das Gleichberechtigungsgebot sei nicht auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse beschränkt, sondern erfasse alle Lebensbereiche und gelte daher auch im Anwendungsbereich des Wahlrechts. Art. 12 Abs. 3 LV sei allgemein formuliert und beziehe

sich ausdrücklich auf das „öffentliche Leben“, was nach allgemeinem Verständnis auch das politische Leben und damit Wahlen erfasse. Eine Einschränkung für demokratische Wahlen habe der Verfassungsgeber nicht vorgesehen. Soweit im Rahmen der Verfassungsgebung eine paritätische Quote für Wahllisten in Rede stand, lasse sich aus der unterbliebenen Aufnahme nichts folgern. Zudem sei das Wahlrecht in der Landesverfassung als Grundrecht bzw. im Grundgesetz als grundrechtsgleiches Recht ausgestaltet, und bilde mit dem Gleichberechtigungsgrundrecht ein unteilbares System. Das Gleichberechtigungsgebot sei auch nicht wegen einer Spezialität der Wahlrechtsgleichheit unanwendbar, da besondere Gleichheitssätze, wie hier die Wahlrechtsgleichheit und das Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, nebeneinander anwendbar seien. Entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Diskriminierungsverbot von Behinderten bei Wahlen im Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 49-52, stünden die Gleichheitssätze in Idealkonkurrenz: Die Anwendungsbereiche der Wahlrechtsgleichheit und des Gleichberechtigungsgebots überschneiden sich im Bereich des Wahlrechts zwar, jedoch nur in einem Teilbereich ihres jeweiligen Regelungsumfangs. Zudem dienten sie unterschiedlichen Schutzzwecken: der Egalität der Staatsbürger einerseits und dem Gebot der rechtlichen und faktischen Gleichberechtigung von Männern und Frauen andererseits.

- 53 b. Ferner diene das Paritätsgesetz dem legitimen Ziel der effektiven Integration des Staatsvolks und einer weitgehenden integrativen Repräsentanz des Pluralismus der Präferenzen und Perspektiven, der Interessen und Belange im Parlament. Dieser Pluralismus solle als Grundlage der demokratischen Willensbildung im Parlament möglichst breit vertreten sein, damit die widerstreitenden Positionen in einem inhaltlich offenen Verfahren der Gesetzgebung beachtet werden könnten. Diese erwünschte Kommunikationsoffenheit und Vielfältigkeit der Interessen ergebe sich auch aus dem Recht der Abgeordneten, das Wort zu ergreifen (Art. 56 Abs. 2 LV). Das Geschlechterverhältnis im Landtag sei unausgewogen und ein struktureller Faktor der parlamentarischen Willensbildung, der nicht inhaltlich neutral sei und einen Vorteil für ein Geschlecht begründe, der die Beratung und Entscheidungsfindung im Landtag verzerren könne. Dass ein zwingender kausaler Zusammenhang zwischen dem Geschlechterverhältnis und einzelnen Parlamentsentscheidungen nicht beweisbar sei, schade nicht. Der Gesetzgeber dürfe im Rahmen seiner Einschätzungsprerogative davon ausgehen, dass das Geschlechterverhältnis die parlamentarische Willensbildung zu Lasten relevanter Anliegen verengen könne. Das Paritätsgesetz stär-

ke die integrative Funktion der Wahlen, da es die Dominanz eines Geschlechts auf den Wahllisten beseitige und eine vielfältigere Besetzung bewirke. In Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse und die wertenden Einschätzungen insbesondere zur Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Maßnahme verfüge der Gesetzgeber wiederum über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum, dem eine zurückhaltende Kontrolle durch das Verfassungsgericht entspreche.

- 54 Dabei dürfe der Gesetzgeber auf den Geschlechteranteil in der Bevölkerung abstellen statt auf den Frauenanteil bei den Parteimitgliedern. Nicht die Parteien seien das Subjekt der demokratischen Repräsentation, sondern das Volk (Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 2, Art. 22 LV). Es sei nicht fehlerhaft, dass das Gesetz nicht auch andere soziale Gruppen fördere. Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 LV legitimierten dieses Handeln; einen vergleichbaren Handlungsauftrag enthalte die Verfassungsordnung für andere gesellschaftliche Gruppen nicht.
- 55 c. Das Paritätsgesetz widerspreche den Prinzipien von Demokratie und Republik nicht. Es ziele weder auf die Repräsentation von Gruppen noch darauf, das Geschlecht zum Gegenstand der Repräsentation zu machen. Dem Gesetz liege nicht der Gedanke zugrunde, dass jede Bevölkerungsgruppe einen Anspruch darauf habe, als Gruppe entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil im Parlament vertreten zu werden. Insoweit halte der Antragsgegner nicht an der ursprünglichen, verfassungspolitischen Gesetzesbegründung fest, die Rechtslage vor Inkrafttreten des Paritätsgesetzes sei verfassungswidrig gewesen. Das Demokratieprinzip ermögliche dem Gesetzgeber aber die Paritätsregelung. Der pluralistische Charakter und die integrative Leistung der parlamentarischen Entscheidungsfindung würden durch den Abbau des strukturellen Faktors des Geschlechterungleichgewichts in der Volksvertretung und damit durch die Herstellung eines „level playing field“ gesteigert und geschützt. Auch verdeutliche ein Rechtsvergleich insbesondere mit Frankreich, dass gesetzliche Regelungen zu den Geschlechteranteilen bei Wahlen zunehmend verbreitet seien. Schließlich zeige die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Rechtssache Nr. 54893/18 (Zevnik et. al. v. Slovenia) vom 5. Dezember 2019, dass im europäischen Verfassungsraum Geschlechterquoten bei Wahlen mit demokratischen Prinzipien vereinbar seien. Dies belege, dass derartige Regelungen nicht als Verletzung der Grundsätze freier, demokratischer Wahlen und des freien politischen Wettbewerbs angesehen würden.

- 56 d. Das Paritätsgesetz fördere das Ziel eines Gleichgewichts der Geschlechteranteile im Landtag. Da die paritätische Besetzung auch die Parteien ohne satzungsrechtliche Quote zur paritätischen Listenaufstellung verpflichte und ein Verstoß mit der Zurückweisung der Landesliste sanktioniert werde, bewirke es eine Erhöhung des Frauenanteils im Landtag. Dass sich die Regelung nicht auf die Direktmandate erstrecke, schade nicht, da die Zweckförderung für die Eignung eines Mittels ausreiche. Die vorgesehene Ausnahme zugunsten von Parteien, die nur Personen eines Geschlechts aufnehmen, stehe der Geeignetheit der Regelung ebenfalls nicht entgegen. Diese sei zur Schonung der Programmfreiheit der Parteien und zur Vermeidung eines faktischen Wettbewerbsausschlusses solcher Parteien vorgesehen, die ohnehin in Brandenburg und Deutschland kein relevantes Phänomen darstellten. In Bezug auf reine Frauenparteien würde diese Ausnahme das Ziel des Gesetzes im Übrigen weiter fördern. Ein aus einer Streichung einzelner Bewerber folgendes nichtparitätisches Listenende stehe der Zweckförderung ebenfalls nicht entgegen, da vom Listenende in der Regel ohnehin keine Kandidaten in den Landtag einzögen. Die paritätische Besetzung der oberen Listenplätze sei durch die Neubildung der Liste gerade gewährleistet.
- 57 e. Die Regelung sei mangels milderer Mittel gleicher Wirksamkeit auch erforderlich. Die Frage sei allein innerhalb des geltenden Wahlsystems zu beurteilen, hier der Verhältniswahl nach starren Listen. Ein Vergleich mit Maßnahmen außerhalb des geltenden Wahlsystems verenge unzulässigerweise die grundlegenden Entscheidungen des Gesetzgebers bezüglich der Ausgestaltung des Wahlsystems.
- 58 f. Die nach dem besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wahlrecht entbehrlige Angemessenheit des Paritätsgesetzes sei jedenfalls zu bejahen. Es begründe keine Einschränkungen verfassungsrechtlicher Gewährleistungen, die außer Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel stünden. Zwischen den widerstreitenden Verfassungsbelangen vermittele die Regelung ausgleichend. Soweit die Rechte von Bewerbern und Parteien nachteilig betroffen sein könnten, sei dies auf das unvermeidbare Maß beschränkt. Dem stünden mit der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und dem im Demokratieprinzip verankerten Ziel, die Integrationsfunktion der Wahlen und die inhaltliche Offenheit, pluralistische Prägung und integrative Leistung der parlamentarischen Willensbildung zu stärken, mindestens gleichrangige Verfassungsbelange gegenüber. Diese Ziele seien Teil der zentralen Wertsetzung der Verfassungsordnung.

IV.

59 Die Landesregierung hat von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis erhalten und von einer Stellungnahme abgesehen.

B.

60 Das durch den Hauptantrag der Antragstellerin eingeleitete Organstreitverfahren hat überwiegend Erfolg.

I.

61 Der Antrag im Organstreitverfahren ist überwiegend zulässig.

62 1. Der Organstreit gemäß Art. 113 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 1, §§ 35 ff Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) ist statthaft und die Antragstellerin in diesem Verfahren beteiligtenfähig.

63 Gemäß Art. 113 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 1 VerfGGBbg entscheidet das Verfassungsgericht über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

64 Politische Parteien - hier die Antragstellerin als im Land Brandenburg aktive Partei - sind andere Beteiligte in diesem Sinne, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten, insbesondere der Freiheit ihrer Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung gemäß Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, ausgestattet sind.

65 Das Verfassungsgericht hat im Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbg 20/06 -, LVerfGE 17, 146, 152 f, ausgeführt:

„1. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können politische Parteien eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des ihnen verliehenen verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan nur im Wege der Organstreitigkeit als „andere Beteiligte“ (§§ 35, 12 Nr. 1 VerfGGBbg) geltend machen (BVerfGE [Plenum] 4, 27, 31; s. a. BVerfGE 6, 367, 372; 11, 239, 241; 66, 107, 115; 73, 1, 29; 82, 322, 335; 84, 290, 298; 85, 264, 284). [...]

Das Landesverfassungsgericht schließt sich dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an (ebenso LVerfG M-V, Urteil vom 14. Dezember 2000 - LVerfG 4/99 -, LVerfGE 11, 306, 310 f.). [...] Das Landesverfassungsgericht folgt auch hier der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Art. 21 GG als ungeschriebener Bestandteil der jeweiligen Landesverfassung gilt (BVerfGE 1, 208, 227; 4, 375, 378; 6, 367, 375; 23, 33, 39; 60, 53, 62; 66, 107, 114) und deshalb die Parteien als Beteiligte von Organstreitverfahren anzuerkennen sind, sofern das Recht der Partei in Frage steht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (so bereits Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 16. März 1995 - VfGBbg 4/95 EA -, LVerfGE 3, 135, 139; VerfGH NW, DVBl. 1999, 1271, 1271).“

- 66 An dieser Rechtsprechung hält das Gericht - trotz erheblicher Kritik im Schrifttum gegen die Beteiligtenfähigkeit von Parteien im Organstreit (etwa Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 52; Koriath, in: Schlaich/Koriath, BVerfG, 11. Auflage 2018, 4. Teil, Rn. 92; Walter, in: BeckOK-BVerfGG, 8. Ed. 1. Januar 2020, § 63 Rn. 27; zahlreiche Nachweise bei Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 21 Rn. 400) - fest (vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 - 3/09 -, Rn. 30-32, juris; VerfGH RP, st. Rspr., z. B. Urteil vom 15. Dezember 2014 - VGH O 22/14 -, Rn. 68, juris). Zwar sind politische Parteien unbeschadet ihrer Anerkennung durch Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 LV frei gebildete, im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Gruppierungen, die nicht an der inneren Staatswillensbildung beteiligt sind und denen deshalb auch nicht die Eigenschaft „oberster Landesorgane“ zukommt (BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 -, BVerfGE 20, 56-119, Rn. 121, juris; VerfG MV, Urteile vom 14. Dezember 2000 - 4/99 -, Rn. 34, und vom 16. Dezember 2004 - 5/04 -, Rn. 24, juris). Dennoch haben sie - worauf Grundgesetz und Landesverfassung angelegt sind - eine besondere, hervorgehobene Funktion bei der demokratischen Willensbildung des Volkes und damit im Verfassungsleben. Sie nehmen gesellschaftliche und politische Forderungen und Impulse auf und bringen diese durch die Mitwirkung bei den Wahlen zum Landtag, aber auch in den Zeiträumen zwischen den Wahlen gegenüber den Staatsorganen zur Geltung.
- 67 Das Organstreitverfahren ist angesichts des bedeutenden Auftrags, den die politischen Parteien im Schnittbereich zwischen Staat und Gesellschaft wahrnehmen, gegenüber der Verfassungsbeschwerde die angemessenere verfassungsgerichtliche Rechtsschutzform zur Verteidigung des ihnen durch Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 LV verlie-

nenen verfassungsrechtlichen Status gegen eine mögliche Beeinträchtigung durch Verfassungsorgane (ebenso VerfG MV, Urteil vom 14. Dezember 2000 - 4/99 -, Rn. 35, juris; vgl. Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbg 20/06 -, LVerfGE 17, 146, 152 f; VerfGH NRW, Urteile vom 29. September 1994 - VerfGH 7/94 -, NVwZ 1995, 579, und vom 6. Juli 1999 - VerfGH 14/98 und 15/98 -, NVwZ 2000, 666, 666 f). Dafür spricht auch, dass die Parteien - anders als dies im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gemäß § 45 Abs. 2 Satz 1 VerfGGBbg erforderlich wäre - nicht zunächst den Rechtsweg beschreiten müssen.

- 68 2. Der von der Antragstellerin bezeichnete Beschluss des Paritätsgesetzes vom 31. Januar 2019 durch den Antragsgegner ist gemäß § 36 Abs. 1 VerfGGBbg zulässiger Antragsgegenstand eines Organstreitverfahrens (st. Rspr. des BVerfG zu § 64 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG, z. B. Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 -, BVerfGE 118, 277-401, Rn. 188, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94 -, BVerfGE 92, 80-91, Rn. 27, www.bverfg.de, und Urteil vom 3. Dezember 1968 - 2 BvE 1/67 -, BVerfGE 24, 300-362, BStBl II 1969, 458, juris). Unschädlich ist, dass sie das beschlossene Gesetz entsprechend dem ursprünglichen Gesetzesentwurf bezeichnet hat, wenngleich die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Kommunales die Überschrift in „Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes - Parité-Gesetz“ geändert hatte (LT-Drs. 6/10466, Anlage 1, S. 7). Die Bezeichnung der beanstandeten Maßnahme ist hinreichend eindeutig.
- 69 3. Mit ihrem am 9. März 2019 bei Gericht eingegangenen Antrag hat die Antragstellerin die Antragsfrist des § 36 Abs. 3 VerfGGBbg von sechs Monaten ab dem Bekanntwerden der angegriffenen Maßnahme gewahrt.
- 70 4. Die Antragstellerin ist bezüglich der gerügten Rechte der Programm- und Organisationsfreiheit (a.), des freien Wahlvorschlagsrechts (b.) und der Chancengleichheit der Parteien (c.) antragsbefugt. Die Antragsbefugnis fehlt ihr hingegen im Hinblick auf den gerügten Grundsatz der Gleichheit der Wahl (d.).
- 71 Gemäß § 36 Abs. 1 VerfGGBbg ist der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Der Vortrag des Antragstellers muss die Verletzung der geltend gemachten verfassungsmäßigen Rechte schlüssig darlegen und als möglich erscheinen lassen

(vgl. Beschluss vom 21. September 2019 - VfGBbg 58/18 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.).

- 72 a. Eine Verletzung der von Art. 20 Abs. 1 LV und Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten (zum GG vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 - 2 BvE 1/99, 2 BvE 2/99, 2 BvE 3/99 -, BVerfGE 104, 14-23, Rn. 21, www.bverfg.de) Organisations- und Programmfreiheit der Antragstellerin erscheint möglich.
- 73 Unschädlich ist im Hinblick auf die formelle Zulässigkeitsvoraussetzung des § 36 Abs. 2 VerfGGBbg, nach dem die Bestimmungen der Verfassung zu bezeichnen sind, gegen die die Maßnahme des Antragsgegners verstoße, dass die Antragstellerin in ihrem Antrag Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, nicht aber Satz 2 nennt. Der Streitgegenstand im Organstreitverfahren wird zwar einerseits durch das angegriffene Verhalten des Antragsgegners und andererseits durch die Bestimmungen der Landesverfassung begrenzt, gegen die diese Maßnahme oder Unterlassung verstoßen haben soll. An die wörtliche Fassung des Antrags ist das Verfassungsgericht jedoch nicht gebunden; die Begründung der Antragstellerin und ihr prozessuales Begehren sind vielmehr für die Auslegung und Ermittlung des Verfahrensgegenstands heranzuziehen (vgl. Beschluss vom 19. November 2009 - VfGBbg 44/09 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; zum Bundesrecht BVerfG, Beschluss vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 - Rn. 15, BVerfGE 150, 194-204, www.bverfg.de, m. w. N.).
- 74 Insoweit genügt bereits die ebenfalls im Antrag unter dem Gesichtspunkt der Programm- und Organisationsfreiheit erfolgte Benennung von Art. 20 Abs. 1 LV. Das findet auch seine Stütze in der Antragsbegründung. Dort beruft sich die Antragstellerin unmissverständlich auf die von Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Organisations- und Programmfreiheit der politischen Parteien, die die freie Entscheidung darüber umfasse, innerparteilich paritätische Quotierungen für Parteiorgane und - erst recht - für Wahlvorschläge vorzusehen.
- 75 Art. 21 GG gilt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der das Landesverfassungsgericht folgt, als ungeschriebener Teil der Landesverfassung (dazu bereits Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbg 20/06 -, LVerfGE 17, 146, 152 f, m. N. aus der Rspr. des BVerfG). Die Antragstellerin legt mit ihren Ausführungen, von der Organisationsfreiheit sei umfasst, ob, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln eine Partei bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen

Frauenförderung betreiben möchte oder nicht, schlüssig einen Eingriff in die sie selbst schützende Parteienfreiheit durch den Erlass des Paritätsgesetzes dar.

- 76 b. Weiterhin ist eine Verletzung des der Antragstellerin als politische Partei zustehenden freien Wahlvorschlagsrechts möglich.
- 77 Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV folgt, als Ausprägung des Rechts von politischen Parteien auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV) und auf Teilnahme an - nach Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV freien - Wahlen (Art. 22 Abs. 3 Satz 2 LV), das Recht auf ein freies Wahlvorschlagsrecht. Unschädlich ist insoweit, dass die Antragstellerin sich nicht ausdrücklich auf die genannten Vorschriften beruft. Die exakte Bezeichnung der einschlägigen Verfassungsnormen war angesichts der eindeutigen Ausführungen in der Antragsbegründung, die im Übrigen auch den Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV benennt, nicht erforderlich (vgl. soeben unter a.).
- 78 Der Wahlrechtsgrundsatz der Freiheit der Wahl beansprucht auch für die Kandidatenaufstellung im Vorfeld der Wahl Geltung, da damit die notwendigen Voraussetzungen für die Wahl selbst geschaffen werden (grundlegend etwa BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76 -, BVerfGE 47, 253, Rn. 63, [juris](#); ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 76, [juris](#)). Die Wahlfreiheit und die Parteienfreiheit umfassen ein freies Wahlvorschlagsrecht, das den Parteien eine von staatlicher Einflussnahme freie Willensbildung im Rahmen ihrer Kandidatenaufstellung ermöglicht. Gesetzliche Vorgaben für die Besetzung der Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen (im Folgenden nur: Parteien), wie sie das Paritätsgesetz aufstellt, können daher deren freies Wahlvorschlagsrecht beeinträchtigen (nahezu einhellige Auffassung, vgl. statt vieler ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 77 ff, [juris](#); BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 135, [juris](#), m. w. N.).
- 79 c. Auch eine Verletzung der Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien erscheint möglich.
- 80 Dieses Recht ergibt sich nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aus Art. 21 GG und Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV (Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbq 20/06 -, LVerfGE 17, 146, 152 f). Die Antragstellerin hat dieses Recht, das sie aus Art. 20 Abs. 1 LV, Art. 21 Abs. 1 GG herleitet, in ihrer Antragsbegründung eindeutig und hinreichend bezeichnet.

- 81 Ihr Vortrag, sie werde hinsichtlich der Möglichkeit, alle zur Verfügung stehenden Listenplätze voll auszuschöpfen, gegenüber politischen Parteien mit größerem Frauenanteil benachteiligt, lässt eine Verletzung dieses Rechts möglich erscheinen. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb führt zu einem grundsätzlichen Differenzierungsverbot; vor allem darf der Staat die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 61, und Beschluss vom 15. Juli 2015 - 2 BvE 4/12 -, BVerfGE 140, 1-42, Rn. 63, www.bverfg.de, jeweils m. w. N.). Die Chancengleichheit der Parteien kann durch gesetzliche Regelungen betroffen sein, die sich auf die Zusammensetzung der gewählten Volksvertretung beziehen (vgl. zu Art. 21 GG BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82-125, Rn. 77, www.bverfg.de, zur Fünf-Prozent-Klausel im Kommunalwahlrecht).
- 82 Dass Parteien, bei denen ein Geschlecht deutlich unterrepräsentiert ist, erheblich größere Schwierigkeiten hätten, aussichtsreich erscheinende Kandidaten dieses Geschlechts aufzustellen, als Parteien mit einem ausgewogeneren Geschlechterverhältnis, und sich unter Umständen sogar mangels einer ausreichenden Anzahl an Bewerberinnen oder Bewerbern des unterrepräsentierten Geschlechts auf eine kurze Liste beschränken müssten (BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 143, [juris](#)), ist schon aus statistischen Gründen plausibel. Die Antragstellerin hat nachvollziehbar dargelegt, angesichts des Frauenanteils unter ihren Mitgliedern von 13,6 Prozent in dieser Weise möglicherweise selbst von dem beschlossenen Paritätsgesetz nachteilig betroffen zu sein.
- 83 Darüber hinaus hat das Gericht den Vortrag der Antragstellerin, das Paritätsgesetz verstoße gegen den Grundsatz der Folgerichtigkeit, da die Ausnahme von den Paritätsvorgaben für Parteien, die satzungsgemäß nur Mitglieder eines Geschlechts aufnehmen (§ 25 Abs. 3 Satz 7 BbgLWahlG), widersprüchlich sei und zu deren unzulässiger Besserstellung gegenüber der Antragstellerin führe, als weitere Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ausgelegt. In der Sache macht die Antragstellerin damit eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung in Form eines gleichheitswidrigen Begünstigungsausschlusses geltend, die gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 12 Abs. 1 LV verstoßen würde (zu Art. 3 Abs. 1 GG BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 -, BVerfGE 121, 317-388, Rn. 151; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 2310/06 -, BVerfGE 122, 39-63, Rn. 37 ff, 55, www.bverfg.de). Im Umfeld des Wettbewerbs zwischen den Parteien kann dadurch ihr Recht auf Chancengleich-

heit gemäß Art. 21 GG, Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV betroffen sein. Eine Verletzung erscheint möglich. Die Antragstellerin wird rechtlich anders behandelt als Parteien, die satzungsgemäß nur Personen eines Geschlechts aufnehmen, obwohl beide bei der Listenaufstellung möglicherweise im Wesentlichen gleich einzustufende Schwierigkeiten haben würden. Für die Antragstellerin könnte dies, anders als bei der auf ein Geschlecht begrenzten Partei, sogar zu einem faktischen Beteiligungsausschluss führen.

- 84 Soweit die Antragstellerin ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Folgerichtigkeit des Gesetzes rügt, das dritte Geschlecht habe in Anlehnung an den Bevölkerungsanteil berücksichtigt werden müssen und Personen des dritten Geschlechts würden willkürlich besser behandelt als Frauen und Männer, ist dies unzulässig. Damit beruft sie sich ausschließlich auf Rechte Dritter und legt einen Bezug zu eigenen Rechten nicht dar.
- 85 d. Im Hinblick auf die Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl (Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV) fehlt es der Antragstellerin an der Antragsbefugnis. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang ausschließlich darauf, der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gewährleiste, bezogen auf das passive Wahlrecht, die Chancengleichheit der Wahlbewerber. Dass Kandidaten eines bestimmten Geschlechts von vornherein nicht auf den für die Vertreter des jeweils anderen Geschlechts reservierten Listenplätzen kandidieren dürften, betrifft nicht die Antragstellerin, sondern die Rechte Dritter, nämlich potenzieller Wahlbewerberinnen und -bewerber.

II.

- 86 Der Antrag ist, soweit er zulässig ist, auch begründet. Der Beschluss des Antragsgegners vom 31. Januar 2019 verletzt die Antragstellerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 20 Abs. 1 LV und Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG (Organisations- und Programmfreiheit der Parteien), Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV (Wahlvorschlagsfreiheit der Parteien) (1.) und aus Art. 21 GG und Art. 12 Abs. 1 und 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV (Chancengleichheit der Parteien) (2.). Die Verfassungsordnung des Landes Brandenburg bekennt sich zwar ausdrücklich zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern und verbindet dies mit einer Verpflichtung des Landes, für deren Gleichstellung - auch - im öffentlichen Leben zu sorgen. Änderungen im Wahlrecht, die Auswirkungen auf das Demokratieprinzip in seiner bisher verfassten Form haben, bedürfen jedoch ei-

ner Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers und sind dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen.

- 87 1. Die angegriffene Maßnahme verletzt die Organisations- und Programmfreiheit sowie die Wahlvorschlagsfreiheit der Antragstellerin.
- 88 a. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 20 Abs. 1 LV schützen die Organisations- und Programmfreiheit der politischen Parteien als aus dem Volk heraus gebildete, frei miteinander konkurrierende und aus eigener Kraft wirkende Gruppen von Bürgern, die sich zusammengeschlossen haben, um mit eigenen Zielvorstellungen und Programmen auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Die Parteigründungsfreiheit umfasst das Sichzusammenfinden und Verständigen auf eine gemeinsame Programmatik sowie die Wahl der Organisations- und der Rechtsform. Jede Partei kann grundsätzlich Art und Umfang ihrer Organisation selbst bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 - 2 BvE 1/99, 2 BvE 2/99, 2 BvE 3/99 -, BVerfGE 104, 14-23, Rn. 21, www.bverfg.de; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16, Rn. 137, juris). Die ebenfalls geschützte freie Betätigung der Parteien findet besonderen Ausdruck in Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, die die Freiheit ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung gewährleisten.
- 89 Den politischen Parteien und der durch ihre Programmfreiheit gewährleisteten Offenheit des politischen Prozesses für künftige Veränderungen kommt in der Mehrparteiendemokratie der Landesverfassung und des Grundgesetzes grundlegende Bedeutung zu. Erst die Gründungsfreiheit und der freie Wettbewerb der Parteien machen Demokratie letztlich möglich (zu Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 80 ff, www.bverfg.de). Der Prozess der offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen - nicht aber umgekehrt - bringt mittels der Parlamentswahlen die Staatsorgane hervor. Eine Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung innerhalb der Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt ist grundsätzlich unzulässig (BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 - 2 BvE 2/89 -, BStBl II 1992, 766, BVerfGE 85, 264-328, Rn. 93, juris, m. w. N.; grundlegend z. B. BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 -, BVerfGE 20, 56-119, Rn. 117, juris). Eine politische Partei ist somit 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 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 103, www.bverfg.de; ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020

- VerFGH 2/20 -, Rn. 89, [juris](#)). Sofern sie gesellschaftliche Themen zu „ihren“ Themen macht, die nicht die gesamte Bevölkerung gleichermaßen betreffen, sondern womöglich einen Bevölkerungsteil mehr ansprechen als einen anderen, ist dies nach Art. 20 Abs. 1 LV, Art. 21 Abs. 1 GG in gleicher Weise schützenswert wie die politische Tätigkeit einer Partei, die Vorgänge, die die gesamte Bevölkerung des Landes gleichermaßen betreffen oder interessieren - was praktisch selten vorkommen mag - in ihren Themenkreis aufnimmt (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 102, www.bverfg.de, zur Beschränkung einer Partei auf Themen, die ausschließlich einen länderspezifischen Bezug haben).

90 Ob eine Partei bei der Listenaufstellung eine Förderung der Gleichberechtigung bis hin zu einer paritätischen Repräsentation im innerparteilichen Aufstellungsprogramm nutzen möchte, ist von der inhaltlichen Freiheit der Parteien umfasst. Den Parteien steht es im Land Brandenburg gleichermaßen frei, in welchem Ausmaß sie bei ihren politischen Forderungen dem Verfassungsauftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV Bedeutung beimessen. Sie sind insbesondere nicht unmittelbar durch das Gebot des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter verpflichtet, da sie keine Träger öffentlicher Gewalt und damit nicht Adressaten von Grundrechten oder Staatszielen (dazu s. u. Rn. 155 ff) sind. Sie sind zwar verfassungsrechtlich institutionalisiert, aber grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus (zu Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BayLV BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 139 f, [juris](#); vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 - 2 BvE 2/84 -, BStBl II 1986, 684, BVerfGE 73, 40-117, Rn. 141, [juris](#); Oebbecke, JZ 1988, 176, 179). Die Parteien sind Mittler zwischen Volk und den Staatsorganen, die die auf politische Macht und ihre Ausübung in Wahlen und Staatsorganen gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen sammeln, leiten, in sich ausgleichen und zu Alternativen formen, unter denen die Bürger auswählen können (BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 59, [juris](#)). Als solche sind sie keine reinen privatrechtlichen Vereine, und können daher auch abweichenden - ggf. höheren - gesetzlichen Anforderungen unterworfen werden als jene. Bereits auf Verfassungsebene ergibt sich das aus ihrer Bindung an demokratische Grundsätze hinsichtlich ihrer inneren Ordnung (Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV).

91 Die Anwendung einer Geschlechterquote hat inhaltlich-programmatische Bedeutung. Die Frage ob, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln Parteien Frauenförderung betreiben wollen, ist in erster Linie Ausdruck ihrer jeweiligen politischen Zielsetzung

und Programmatik und damit Teil ihrer Positionierung im politischen Wettbewerb (BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 140, [juris](#)). Deutlich wird dies beispielsweise daran, dass die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seit ihrer Gründung die Frauenförderung als ein hervorgehobenes politisches Ziel verfolgt, das sich (auch) in ihren Satzungsregeln zur Besetzung von Parteigremien und Kandidatenlisten widerspiegelt. Aus Sicht der Wahlberechtigten kann eine parteiinterne Quote als Ausdruck der Programmatik der Partei geeignet sein, die Wahlentscheidung zu beeinflussen, mag sogar den entscheidenden Ausschlag geben. Ihre politische Programmatik können die Parteien auch durch die Persönlichkeiten ihrer Kandidatinnen und Kandidaten ebenso wie durch die gleichmäßige Berücksichtigung der Geschlechter im Kandidatenfeld ausdrücken.

- 92 b. Die Organisations- und Programmfreiheit ist im Zusammenhang mit der Aufstellung von Wahllisten für Parlamentswahlen durch die Parteien zugleich untrennbar verbunden mit der ihnen aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV zukommenden Wahlvorschlagsfreiheit.
- 93 Die Wahlfreiheit gewährleistet neben der Möglichkeit der freien aktiven Ausübung des Wahlrechts durch jede Wählerin und jeden Wähler, d. h. ohne Zwang, Druck oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen, und dem Vorhandensein einer „echten Wahl“ zwischen verschiedenen Kandidaten bzw. Listen auch ein freies Wahlvorschlagsrecht. Die Wahlrechtsgrundsätze beanspruchen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich das Landesverfassungsgericht anschließt, entsprechende Anwendung bereits auf die Listenaufstellung als Teil der Wahlvorbereitung: Zum Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl (Art. 22 Abs. 1, Abs. 3 LV) gehört als Kernstück auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu machen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. Oktober 1993 - [2 BvC 2/91](#) -, BVerfGE 89, 243-265, Rn. 39, und vom 9. März 1976 - [2 BvR 89/74](#) -, BVerfGE 41, 399-426, Ls. 1, Rn. 45, [juris](#)). Die Aufstellung der (Wahlkreis- und) Listenkandidatinnen und -kandidaten durch die Parteien ist ein wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung, da die Wahlberechtigten bei der Landtagswahl keine Möglichkeit haben, andere als die - ganz überwiegend von Parteien - vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerber zu wählen oder - wegen der starren Listenwahl nach § 3 Abs. 5 Satz 2 BbgLWahlG - Einfluss auf die Listenplätze der Kandidatinnen und Kandidaten zu nehmen. Durch die Listenaufstellung wird daher eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993 - [2 BvC 2/91](#) -, BVerfGE 89, 243-

265, Rn. 39, juris; zu Art. 46 Abs. 1 Thüringer Verfassung - ThürVerf - ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 76, juris). Das freie Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten setzt daher eine freie Kandidatenaufstellung unter Beteiligung der Mitglieder der Parteien und Wählergruppen voraus (BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76 -, BVerfGE 47, 253-285, Rn. 63, juris, m. w. N.). Daraus folgt zugleich, dass die Parteien bei der (Aus-)Wahl der Wahlbewerber die Grundsätze eines demokratischen Wahlrechts, soweit sie sich zur Gestaltung der Wahlvorbereitung eignen, bei ihrer innerparteilichen Kandidatenaufstellung befolgen müssen. Mit der Anforderung einer „Wahl“ ist folglich die Einhaltung eines Kernbestands an demokratischen Verfahrensgrundsätzen geboten, ohne die ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann und deren Nichteinhaltung die legitimierende Wirkung der nachfolgenden Wahl in Frage stellen würde (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993 - 2 BvC 2/91 -, BVerfGE 89, 243-265, Leitsatz 2 a, Rn. 38, juris; VerfGH Sachsen, Urteil vom 25. November 2005 - Vf. 67-V-05 -, Rn. 83, juris). Soweit zu Gunsten der Parteien aufgrund ihrer verfassungsrechtlich geschützten Autonomie bei parteieigenen Regelungen ein im Verhältnis zu staatlichen Maßnahmen im Wahlrecht abgestufter Kontrollmaßstab angenommen wird, gilt dies umgekehrt dann nicht, wenn eine politische Partei die Einhaltung der Wahlgrundsätze in ihrem Aufstellungsverfahren vor staatlichen Eingriffen verteidigen will. Zum einen berechtigen sie die Parteienfreiheit und die freie Teilnahme an der politischen Willensbildung gerade zu einer solchen Abwehr. Zum anderen kann der Staat die Parteiautonomie nicht für sich in Anspruch nehmen.

- 94 c. Das durch den angegriffenen Beschluss des Antragsgegners zustande gekommene Paritätsgesetz greift in diese Rechte der Antragstellerin ein, indem es vorsieht, dass Landeslisten, die nicht vollständig die „Reißverschlussvoraussetzungen“ gemäß § 25 Abs. 3 Sätze 4 und 5 BbgLWahlG erfüllen, zurückzuweisen sind.
- 95 (1) Das Paritätsgesetz enthält Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht von Parteien oder politischen Vereinigungen für die Wahlen zum Landtag Brandenburg. Der Landtag ist die gewählte Vertretung des Volkes und Stätte der politischen Willensbildung, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 LV. Die Abgeordneten werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet, Art. 22 Abs. 3 Satz 3 LV. Die näheren Einzelheiten finden sich im Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg. Jeder Wähler hat zwei Stimmen (§ 1 Abs. 2 BbgLWahlG). Die Hälfte der Sitze im Landtag (44 Abgeordnete) wird durch Mehrheitswahl in den

Wahlkreisen vergeben (Direktmandate), die andere Hälfte durch Verhältniswahl nach den Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen (§ 1 Abs. 1 BbgLWahlG). Die Landeslisten legen die Bewerberinnen und Bewerber und deren Reihenfolge in einer Landesversammlung fest (§ 25 Abs. 3 Satz 1 BbgLWahlG). Nach dieser Reihenfolge werden die einer Partei nach dem Wahlergebnis zustehenden Sitze vergeben (§ 3 Abs. 5 Satz 2 BbgLWahlG, sog. starre Listen).

96 Das Paritätsgesetz setzt an der Bildung der Landeslisten an. Es lässt den Modus zur Wahl der Direktkandidatinnen und -kandidaten in den Wahlkreisen - also für die Hälfte der Mitglieder des Landtags - unberührt.

97 (2) Die durch das Paritätsgesetz geänderten Vorschriften § 25 und § 30 BbgLWahlG sind hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Rechtsfolgen auslegungsbedürftig (aa. und cc.). Eine Auslegung ist möglich (bb. und dd.) und führt dazu, dass das Änderungsgesetz gerade noch die rechtsstaatlichen Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit eines Gesetzes erfüllt.

98 aa. Je nach vertretener Auffassung erfasst § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BbgLWahlG unterschiedliche Konstellationen einer Listenbesetzung und sanktioniert diese mit einer Zurückweisung. Die Vorschrift sieht vor, dass der Wahlausschuss Wahlvorschläge zurückzuweisen hat, wenn sie

„den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften aufgestellt sind. Entspricht eine Landesliste nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht den Anforderungen, so werden ihre Namen aus der Liste gestrichen. Bei Verstößen gegen § 25 Absatz 3 Satz 4 und 5 wird die Landesliste mit der Maßgabe neugebildet, dass alle verbliebenen Bewerbenden in der Landesliste aufzunehmen sind; dies gilt auch in den Fällen, in denen die Neubildung der Landesliste zur Folge hat, dass die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind.“

99 Die Regelung des § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG, eine Landesliste werde bei einem Verstoß gegen die Reißverschlussvorgabe mit allen verbliebenen Bewerbenden neu gebildet, wobei die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sein müssen, wird in der Literatur teils als eine generelle, von weiteren Voraussetzungen unabhängige Ausnahme von der Reißverschlussvorgabe für ein (unbestimmt langes) Listenende verstanden. Bei dieser Auslegung könnte eine Partei im Falle der Erschöpfung einer ihrer Vorlisten alle verbliebenen Bewerber bzw. Bewerberinnen der längeren Vorliste am Ende auf ihrer Liste aufstellen, was die Ein-

griffsintensität abmilderte (Burmeister/Greve, ZG 2019, 154, 156, 159; von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525, 527). Nach dieser Auslegung wäre § 30 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 BbgLWahlG als generelle Zurückweisungsnorm für nicht näher benannte Verstöße gegen das BbgLWahlG und darauf beruhende Rechtsverordnungen anzusehen; § 30 Abs. 1 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG wäre die - nur auf Verstöße gegen die Reißverschlussvorgabe anwendbare - speziellere Vorschrift.

- 100 Die Beteiligten des hiesigen Verfahrens gehen hingegen übereinstimmend davon aus, dass - nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 5, Abs. 8 Satz 2 BbgLWahlG - der Landeslistenvorschlag einer Partei geschlossen werde, wenn eine weitere abwechselnde Besetzung nicht mehr möglich sei. Die Landesliste sei damit beendet; weitere Personen könnten nicht nominiert werden. Nach den Ausführungen des Antragsgegners bezieht sich die Regelung, „alle verbliebenen Bewerbenden“ seien in der Landesliste aufzunehmen, nur auf den Fall, dass einzelne Bewerber zeitlich nach der zunächst ausschließlich geschlechterabwechselnd vorgenommenen Listenaufstellung aufgrund gesetzlicher Anforderungen, die sich nur auf ihre eigene Person bezögen (z. B. Wegzug aus Brandenburg), gestrichen würden. In diesem Fall der Streichung werde die Liste neu gebildet. Dabei rückten die Listenbewerber „geschlechtsspezifisch“ auf (also in der Regel auf den übernächsthöheren Listenplatz), wobei alle von der ursprünglich paritätisch aufgestellten und eingereichten Landesliste nicht gestrichenen Bewerber auf der Liste verblieben, die am Ende dann nicht mehr abwechselnd besetzt sei.
- 101 bb. Der Wortlaut des § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG, der die „Neubildung“ der Liste bei Verstößen gegen § 25 Abs. 3 Satz 4 und 5 BbgLWahlG erwähnt, spricht gegen eine generelle Ausnahme für ein nichtparitätisches Listenende: Könnten grundsätzlich mehrere Personen desselben Geschlechts unmittelbar hintereinander aufgestellt werden, wenn die Vorliste des anderen Geschlechts erschöpft wäre, müsste die Landesliste gerade nicht neugebildet werden, sondern bliebe unverändert. Dieses Verständnis wird durch die in § 25 Abs. 8 Satz 2 BbgLWahlG vorgesehene, absolut formulierte Abweichungsfestigkeit der Vorgaben der Geschlechterparität sowie durch die Verfahrensvorgabe des § 25 Abs. 3 Satz 5 BbgLWahlG bestätigt, nach der bei Erschöpfung einer Vorliste nur eine weitere Person der anderen Vorliste aufgestellt werden kann.
- 102 Die Systematik des § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BbgLWahlG spricht ebenfalls für ein „abgestuftes“ Verständnis der Norm in der Reihenfolge ihrer Sätze. Nach § 30 Abs. 1

Satz 2 Nr. 2 Satz 1 BbgLWahlG sind Landeslisten bei einem Verstoß gegen Vorgaben des BbgLWahlG, damit auch gegen die Vorgaben von § 25 Abs. 3 Sätze 2 ff BbgLWahlG, zurückzuweisen. § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 2 BbgLWahlG, wonach einzelne Bewerber von der Liste zu streichen sind, wenn die Landesliste nur in Bezug auf diese Personen die Anforderungen nicht erfüllt, kann - auch unter Berücksichtigung der als absolut formulierten Vorgaben von § 25 Abs. 8 Satz 2 BbgLWahlG und § 25 Abs. 3 Satz 5 BbgLWahlG - nur solche noch nicht bereits von Satz 1 erfassten Ausschlüsse meinen. Zwar wäre ein hiervon abweichendes Verständnis denkbar, dass auf einer im Übrigen geschlechteralternierend besetzten Landesliste von drei unmittelbar aufeinanderfolgenden Personen desselben Geschlechts „nur“ die zweite gegen die gesetzliche Vorgabe des § 25 Abs. 3 Sätze 2 ff BbgLWahlG verstieße und dieser Verstoß auch in ihrer Person - nämlich ihrem Geschlecht - begründet läge. Allerdings belegt das folgende Beispiel, dass ein solches Verständnis zu einer erkennbar nicht beabsichtigten, da willkürlichen Rechtsfolge führen würde: Wäre eine Landesliste nach diesen drei Personen desselben Geschlechts beendet und die zweite Person zu streichen, rutschte die letzte Person auf den frei gewordenen Platz auf, obwohl sie die gleichen persönlichen Voraussetzungen erfüllte und überdies bei der Aufstellung der Vorliste ihres Geschlechts auf einen späteren Vorlistenplatz gewählt worden wäre als die gestrichene.

- 103 Die im Gesetzgebungsverfahren dokumentierten Begründungen, namentlich im Änderungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 6/10466, Anlage 3, B. zu 2.) und in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Kommunales (AIK, LT-Drs. 6/10466, S. 4), unterstützen die Lesart von § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG als Ergänzung von Satz 2. Betont wurde dort jeweils in erster Linie, dass nicht geschlechterparitätisch bzw. alternierend besetzte Landeslisten zurückzuweisen seien. Die Begründung zum Änderungsantrag (LT-Drs. 6/10466, S. 4 und Anlage 3, B. zu 2.) wies zudem auf § 25 Abs. 8 BbgLWahlG hin, der die Paritätsvorgabe für abweichungsfest erkläre. In der Folge wandten sich die Ausführungen jeweils der Streichung einzelner Bewerber zu. Dabei erklärte die Gesetzesbegründung, in Fällen, „in denen die Neubildung der Landesliste *infolge der Streichungen* zu dem Ergebnis führt, dass die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind“ (Hervorhebung durch das Gericht), werde die Neubildung vorgenommen. „In solchen Fällen“ [also der erfolgten Streichung einzelner Bewerber] werde nicht die gesamte Liste zurückgewiesen.

- 104 Nach dem Wortlaut von § 30 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. BbgLWahlG, nach dem der Wahlausschuss Wahlvorschläge *zurückzuweisen hat*, wird eine nicht vollständig alternierend besetzte Liste vollständig zurückgewiesen. Eine Teilzurückweisung, wie sie etwa (der durch Urteil des ThürVerfGH vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, *juris*, für nichtig erklärte) § 30 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. Thüringer Landeswahlgesetz (ThürLWG) vorsah, kommt nicht in Betracht. Dieses Verständnis wird bestätigt durch die Gesetzesbegründung, es werde nicht die gesamte Liste zurückgewiesen, wenn einzelne Bewerber gestrichen worden seien. Eine Teilzurückweisung ist nur für diesen besonderen Ausnahmefall vorgesehen.
- 105 cc. § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Satz 3 BbgLWahlG ist ferner im Hinblick auf die Neubildung einer Landesliste auslegungsbedürftig. Ausdrücklich statuiert die Norm lediglich, dass alle verbliebenen Bewerbenden in die Landesliste aufzunehmen seien. In Bezug auf die Reihenfolge ihrer Aufnahme ist dem Wortlaut der Norm unmittelbar nichts zu entnehmen. Der Antragsgegner führt insoweit an, die Neubildung richte sich nach den Paritätsvorgaben von § 25 Abs. 3 BbgLWahlG. Die verbliebenen Bewerbenden rückten daher jeweils geschlechtsspezifisch - bei Streichung einer einzelnen Person ihres Geschlechts also um zwei Plätze - auf. Dadurch könne zwischen Listenbewerbern der verschiedenen Geschlechter ein Überholeffekt eintreten.
- 106 dd. Eine im Ergebnis eindeutige Auslegung der Vorschrift ist auch im Hinblick auf die Art und Weise der Neubildung der Liste möglich. Ihr Wortlaut bringt zum Ausdruck, dass die Neubildung zu dem Ergebnis führen darf, dass das Listenende nicht geschlechterparitätisch besetzt ist. Daraus ist der Umkehrschluss zu ziehen, dass eine nichtparitätische „Listenmitte“ nicht zulässig sein soll. Nur ein „geschlechterspezifisches Aufrücken“ mit Überholeffekt bewirkt dieses Ergebnis. Auch die Begründung im Gesetzgebungsverfahren, die eine Neubildung „gemäß den gesetzlichen Vorgaben“ (LT-Drs. 6/10466, Anlage 3, B. zu 2. und AIK, LT-Drs. 6/10466, S. 4) vorsieht, bestätigt dieses Verständnis.
- 107 ee. Soweit die Beteiligten meinen, der Gesetzeswortlaut ergebe nicht eindeutig, ob die Partei selbst oder der Landeswahlleiter bzw. Landeswahlausschuss die von einer Partei im Aufstellungsverfahren erstellten Vorlisten von Männern und Frauen zu einer Landesliste zusammenfüge, besteht keine Unklarheit. Die aufstellende Partei reicht ihre durch sie selbst aus den Vorlisten zusammengefügte Landesliste beim Landeswahlleiter ein, vgl. § 23 Abs. 1 BbgLWahlG. Aus den Vorschriften der § 21 Abs. 1, § 23, § 24 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 und § 25 Abs. 1 BbgLWahlG ergibt sich eindeutig,

dass eine Partei nur *einen* [endgültigen] Wahlvorschlag für die Landeslistenwahl einreichen kann. Auch normiert § 25 Abs. 3 Satz 2 BbgLWahlG selbst die Aufstellung *der* [einen] Landesliste durch die Partei und als bloß verfahrenstechnische Voraussetzung dafür die Aufstellung von Vorlisten.

- 108 ff. § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BbgLWahlG ist daher im Ergebnis dahingehend auszulegen, dass der Wahlausschuss Wahlvorschläge zurückzuweisen hat, wenn sie
- den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften aufgestellt sind. Entspricht eine Landesliste nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht den Anforderungen, so werden ihre Namen aus der Liste gestrichen. Bei *aus der Streichung einzelner Bewerber folgenden* Verstößen gegen § 25 Absatz 3 Satz 4 und 5 wird die Landesliste mit der Maßgabe neugebildet, dass alle verbliebenen Bewerbenden *auf dem nächsthöheren, ihrem Geschlecht zustehenden Listenplatz* in der Landesliste aufzunehmen sind; dies gilt auch in den Fällen, in denen die Neubildung der Landesliste zur Folge hat, dass die letzten Listenplätze nicht geschlechterparitätisch besetzt sind.
- 109 (3) Durch die obligatorische Vorgabe paritätisch und im Reißverschlussverfahren zu besetzender Wahlvorschläge wird die Freiheit der Wahl sowie die Parteienfreiheit der Antragstellerin in mehrfacher Hinsicht beschränkt, nämlich ihr Entscheidungsspielraum bei der Kandidatenaufstellung reduziert:
- 110 Nicht jedes beliebige Geschlechterverhältnis ist bei der Aufstellung der Kandidaten zulässig, sondern eine gleichmäßige Verteilung zu beachten.
- 111 Die Antragstellerin kann die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten nicht frei festlegen und dadurch daran gehindert sein, die gewünschten Kandidaten in jedem Fall auf den gewünschten Listenplätzen aufzustellen. Je nach Besetzung des ersten Listenplatzes stehen nämlich nach der angegriffenen Regelung in der Folge nur noch gerade oder eben ungerade Plätze für das entsprechende Geschlecht zur Verfügung.
- 112 Das kann weiterhin dazu führen, dass die Partei je nach dem Geschlechterverhältnis bei der Kandidatenaufstellung nicht alle potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen kann, wenn ein Geschlechterkontingent erschöpft ist. Dass die Antragstellerin in einem solchen Fall möglicherweise nur eine sehr kurze Liste aufstellen konnte, hat sie nachvollziehbar dargelegt (s. o. Rn. 82).

- 113 Durch eine gesetzliche Quote könnten sich Parteien wie die Antragstellerin zudem gezwungen fühlen, Kandidaten bzw. Kandidatinnen vorzuschlagen bzw. zu wählen, von denen sie nicht überzeugt sind oder die sogar ihre Glaubwürdigkeit in Frage stellen könnten.
- 114 Bei einem Verstoß gegen die Vorgaben von § 25 Abs. 3 Sätze 2 ff BbgLWahlG wird eine Landesliste nicht zur Landtagswahl zugelassen. Diese Zurückweisung der Liste beeinträchtigt die betroffene Partei schwer, da ihr dadurch die Teilnahme an den Parlamentswahlen, die das Kernstück ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung ausmacht, in Bezug auf die Hälfte der im Landtag zu erringenden Mandate (vgl. § 1 Abs. 1 BbgLWahlG) unmöglich gemacht wird.
- 115 Ferner ist das Paritätsgesetz geeignet, Spannungen mit dem Programm einer Partei zu erzeugen, wenn das Programm im Widerspruch zum Gesetzeszweck der Frauenförderung steht, sei es, weil die Partei das Thema Gleichberechtigung nicht aktiv verfolgt oder Fördermaßnahmen sogar insgesamt ablehnt. Sie müsste dieses Ziel über ihre Landesliste dennoch fördern. Parteien dürfen aber dezidiert Partikularinteressen vertreten und sich daher auch auf Themen beschränken, die praktisch (ganz) überwiegend Personen eines Geschlechts anziehen, denn auch Minderheitsinteressen sind „parteifähig“ (vgl. bereits oben Rn. 89).
- 116 Zudem wirkt die personelle Vorgabe des Paritätsgesetzes zugleich als programmatische Vorgabe. Dass die politische Tendenz der aufzustellenden Personen nicht vorgeschrieben wird (darauf stellt Meyer, NVwZ 2019, 1245, 1249, entscheidend ab), steht dem nach den oben genannten Grundsätzen nicht entgegen. Die inhaltliche Unterscheidbarkeit der politischen Konzepte verschiedener Parteien wird im Hinblick auf das Thema Gleichberechtigung dadurch staatlicherseits abgeschwächt.
- 117 d. Die Beeinträchtigungen der Rechte der Antragstellerin sind verfassungsrechtlich nicht legitimiert.
- 118 (1) Die Beeinträchtigung der Wahl(vorschlags)freiheit ist nicht auf Art. 22 Abs. 5 LV zu stützen. Art. 22 Abs. 5 LV lautet: „Das Nähere regelt ein Gesetz. Das Gesetz kann insbesondere vorsehen, daß die in den Absätzen 1 bis 4 genannten Rechte nur innehat, wer bereits für eine bestimmte Dauer Bürger oder Einwohner im Wahl- oder Abstimmungsgebiet ist. Das Gesetz kann auch vorsehen, daß Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes und Richter nicht zugleich Mitglied im Landtag oder in kommunalen Vertretungskörperschaften sein können.“

- 119 aa. Es kann dahinstehen, ob die Norm - wie der Wortlaut von Art. 22 Abs. 5 Satz 1 LV nahelegt - lediglich einen Regelungsvorbehalt enthält, oder - wofür die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum nachträglich eingeführten Art. 22 Abs. 5 LV (LT-Drs. 2/3752, S. 5) sprechen - ein (zumindest partieller) Einschränkungs- bzw. Eingriffsvorbehalt beabsichtigt war (vgl. auch Beschluss vom 17. September 1998 - VfGBbg 30/98 -, LVerfGE 9, 111, 116). Der aus Art. 22 Abs. 5 LV folgende Gesetzgebungsauftrag, der über den Grundsatz, dass die innere Ordnung von Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG), ebenfalls für die Wahlvorschlagsfreiheit wie auch für die Programmfreiheit Geltung beanspruchen könnte, trägt in seiner Reichweite eine paritätische Besetzung von Landeslisten zur Landtagswahl nicht. Beschränkungen von vergleichbarer Wirkung wie das in Art. 22 Abs. 5 Satz 3 LV genannte Beispiel entbehren ohne konkrete Benennung in der Verfassung einer hinreichenden Grundlage. Die Regelungen des Paritätsgesetzes sind in ihrer Eingriffsin- tensität mindestens ebenso gewichtig wie die Inkompatibilitätsregelung des Art. 22 Abs. 5 Satz 3 LV. Letztere führt nicht zu einem Wählbarkeitsausschluss der von der Regelung erfassten Personen (Ineligibilität), wohl aber müssen sich die Personen im Falle der Wahl zwischen Amt und Mandat entscheiden (Beschluss vom 17. September 1998 - VfGBbg 30/98 -, LVerfGE 9, 111, 117). Die Paritätsvorgaben haben ihrerseits intensive Beschränkungen unter anderem des Wahlvorschlags- rechts bis hin zu einem faktischen Ausschluss der Aufstellung bestimmter Bewerberinnen und Bewerber zur Folge. Ihre Nominierung zur Landesliste kann verwehrt sein, wenn nicht ausreichend Bewerberinnen bzw. Bewerber des anderen Ge- schlechts bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung vorhanden sind (in Bezug auf die passive Wahlrechtsgleichheit s. das Urteil des Gerichts vom heutigen Tag - VfGBbg 55/19 -, Rn. 159).
- 120 bb. Auch bietet der dem Gesetzgeber grundsätzlich eröffnete Ausgestaltungsspiel- raum im Wahlrecht deshalb keinen Raum für die Regelungen des beschlossenen Paritätsgesetzes, weil das Demokratieprinzip in seiner aus der derzeitigen Landes- verfassung zum Ausdruck kommenden Form eine Paritätsvorgabe für die Wahl zum Landtag nicht erlaubt.
- 121 Ein Ausgestaltungsspielraum erfordert und ermöglicht lediglich die notwendige Aus- gestaltung der Wahlen. Der Gesetzgeber muss zwingend eine von der Landesver- fassung nicht abschließend getroffene grundlegende Entscheidung für ein Wahlsys- tem vornehmen, damit die (Parlaments-)Wahlen überhaupt durchgeführt werden kön-

nen. Die Landesverfassung sieht mit Art. 22 Abs. 3 Satz 3 (nur) ein Wahlverfahren vor, „das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet.“ Bei der Festlegung der technischen Einzelheiten verfügt der Gesetzgeber - insoweit ist dem Antragsgegner noch zuzustimmen - über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser gestattet jedoch nur die Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Rahmens, nicht aber davon abweichende Regelungen. Regelungsbedürftig durch den Gesetzgeber sind etwa die Zahl der Abgeordneten, das Wahlsystem im Einzelnen, das Wahlverfahren sowie die Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze (vgl. zum Bundesrecht z. B. Magiera, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 121).

- 122 aaa. Die vom Antragsgegner beschlossenen Regelungen unterliegen nicht - wie dieser über die Annahme eines weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers im Verfahren geltend macht - einer nur eingeschränkten Überprüfung durch das Verfassungsgericht. Eine strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle ist bei Eingriffen in das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das seinerseits Ausdruck des Demokratieprinzips aus Art. 2 Abs. 1 LV ist, deshalb geboten, weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die jeweilige parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird (BVerfG, Urteile vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 -, BVerfGE 135, 259-312, Rn. 59, und vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82-125, Rn. 103, www.bverfg.de, zur Chancengleichheit der Parteien). Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt (BVerfG, Urteile vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 -, BVerfGE 135, 259-312, Rn. 59, vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 -, BVerfGE 129, 300-355, Rn. 91, und vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82-125, Rn. 125, www.bverfg.de). Die Annahme einer eingeschränkten Überprüfungscompetenz des Verfassungsgerichts stellte dagegen den Anwendungsbereich der Wahlrechtsgrundsätze weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers.
- 123 bbb. Die Vorgabe einer paritätischen Besetzung der Landeslisten geht über den genannten gesetzgeberisch auszugestaltenden Bereich hinaus. Weder konkretisiert sie einen der - an dieser Stelle objektiv zu prüfenden - Wahlrechtsgrundsätze (i) noch das diesen nach der Landesverfassung zugrundeliegende Demokratieprinzip, sondern steht hierzu vielmehr im Widerspruch (ii).

- 124 (i) Das Paritätsgesetz konkretisiert nicht den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit der Wahl; vielmehr greift es - entgegen der ursprünglichen Gesetzesbegründung, die die vorherige Rechtslage als Verstoß gegen die passive Wahlgleichheit von Kandidatinnen aus Art. 22 Abs. 1 LV und Art. 3 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (LT-Drs. 6/8210, S. 2) ansah - in diesen Wahlrechtsgrundsatz ein.
- 125 Die passive Wahlrechtsgleichheit aller Bürgerinnen und Bürger Brandenburgs (im wahlfähigen Alter) ist durch Art. 22 Abs. 1 und Abs. 3 LV gewährleistet. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet es, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können (BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 -, BVerfGE 129, 300-355, Rn. 78, www.bverfg.de). Die Gleichbehandlung der Staatsbürger bezüglich der Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden, ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung. Sie ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl zum Parlament zu verstehen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 42, www.bverfg.de, m. w. N., st. Rspr.).
- 126 Eine differenzierende Behandlung der (aktiv und) passiv Wahlberechtigten ist, da die Wahlrechtsgrundsätze auch im Vorfeld von Wahlen Geltung beanspruchen (s. o. Rn. 93), auch bei der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig. Die Gleichheit der Wahl im Wahlvorbereitungsstadium gewährleistet, dass jede potenzielle Kandidatin und jeder potenzielle Kandidat mit den gleichen Chancen für jeden Listenplatz einer Parteiliste kandidieren können muss.
- 127 Das Paritätsgesetz beeinträchtigt die passive Wahlrechtsgleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten der Parteien, indem es ihnen - anders als Personen des jeweils anderen Geschlechts - den Zugang zu bestimmten Listenplätzen bzw. Vorlisten bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung verwehrt, den Zugang zu einer Landesliste überhaupt verwehren kann, und Personen des dritten Geschlechts gegenüber Frauen und Männern weitergehende Kandidaturmöglichkeiten einräumt (im Einzelnen dazu s. das Urteil des Gerichts vom heutigen Tag - VfGBbg 55/19 -, Rn. 154 ff).
- 128 Das vorwiegend auf Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV gestützte Paritätsgesetz konkretisiert die Wahlrechtsgrundsätze ferner deshalb nicht, da es mit der Förderung der Gleichberechtigung von Frau und Mann auch einen wahlrechtsfremden Zweck verfolgt. Insofern ist einem Vergleich mit den vom Antragsgegner für die Annahme eines Ausgestaltungsspielraums des Gesetzgebers angeführten Beispielen zugunsten von

starren Listen (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 1957 - 2 BvR 9/56 -, BVerfGE 7, 63-75, [juris](#)), zur Fünf-Prozent-Hürde (BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 -, BVerfGE 129, 300-355; www.bverfg.de) und zur Grundmandatsklausel (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408-425, [juris](#)) nichts zu entnehmen, da der Gesetzgeber dort wahlrechtsimmanente Zwecke verfolgte.

- 129 Die Landesverfassung schreibt keine paritätische Besetzung des Landtags vor, ebenso wenig wie im Übrigen das Landeswahlgesetz. Die angegriffene Regelung kann daher auch nicht als (bloße) Regelung der Wahlorganisation im Vorfeld der Wahlen angesehen werden, die zur Verwirklichung eines geltenden Wahlsystems notwendig wäre.
- 130 (ii) Das Demokratieprinzip aus Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV und eine gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger bzw. eine „effektive Mitbestimmung der Bürgerinnen“ als Ausdruck der in Art. 2 Abs. 2 LV begründeten Volkssouveränität (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Satz 2, 1. Var, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) erfordern keine paritätische Geschlechtervertretung im Landtag. Aus dem Demokratieprinzip folgt kein Auftrag, für eine „Spiegelung“ der gesellschaftspolitischen Perspektiven und Prioritäten, Erfahrungen und Interessen von Frauen bzw. des Bevölkerungsanteils von Männern und Frauen im Parlament zu sorgen (im Ergebnis ebenso ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 104 f, [juris](#); BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 114, [juris](#); a. A. hingegen Laskowski, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, Gutachten vom 6. Juni 2014, S. 39-43; dies., *djbZ* 2014, 93, 98; vgl. die Argumentation der Antragstellerinnen und Antragsteller im Popularklageverfahren vor dem BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 19 f, [juris](#), sowie Äußerungsberechtigte Landesregierung im abstrakten Normenkontrollverfahren vor dem ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 50, [juris](#)). Soweit die ursprüngliche Gesetzesbegründung davon ausging, dass durch den geringeren Frauenanteil im Landtag keine hinreichend effektive Repräsentation und Mitwirkung stattfindet und Interessen von Frauen nicht hinreichend vertreten würden (LT-Drs. 6/8210, S. 32; ähnlich Laskowski, *djbZ* 2014, 93, 97; Antragsteller im Popularklageverfahren vor dem BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 19 ff, [juris](#)), liegt dem ein gesellschaftswissenschaftliches Verständnis von Repräsentation zugrunde, das zu meist als „deskriptive Repräsentation“ bezeichnet wird (grundlegend Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles 1967), aber von dem

rechtlichen Verständnis der Landesverfassung von demokratischer Repräsentation des Volkes abweicht.

- 131 Die Landesverfassung definiert den Begriff der demokratischen Repräsentation des Volkes im Landtag nicht. In der Zusammenschau von Art. 2 Abs. 2 LV und Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV kommt jedoch das Modell der Gesamtrepräsentation des Volkes im Landtag Brandenburg zum Ausdruck.
- 132 Art. 2 Abs. 2 LV bestimmt das Volk zum Träger der Staatsgewalt. Dem Volk kommt damit durch die Volkssouveränität die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt zu (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2010 - VfGBbg 18/10 - LKV 2011, 124, 126; zu Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012 - 2 BvE 9/11 -, BVerfGE 131, 316-376, Rn. 72, juris, m. w. N.). Legitimationssubjekt von Art. 2 Abs. 2 LV ist „das Volk“, d. h. die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als (Landes-)Staatsvolk (Beschluss vom 16. Dezember 2010 - VfGBbg 18/10 -, LKV 2011, 124, 126; zu Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37, 66, Rn. 135 f, www.bverfg.de; ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 104 f, juris), nicht hingegen ein in zwei Gruppen geteiltes Staatsvolk. Jede Ausübung von Staatsgewalt bedarf damit (nur) einer Legitimation, die sich auf das Volk in seiner Gesamtheit zurückführen lässt, nicht aber (auch) auf den jeweils betroffenen oder interessierten Einzelnen (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2010 - VfGBbg 18/10 -, LKV 2011, 124, 126). Sie bedarf auch keiner Rückführung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen. Der damit in Art. 2 Abs. 2 LV zum Ausdruck kommende Grundsatz der Volkssouveränität stellt den Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht und dem Demokratieprinzip her, womit ein Anspruch aller Bürger auf freie Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt gewährleistet ist (vgl. zu Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016 - 2 BvE 13/13 -, BVerfGE 142, 123-234, Rn. 128), ohne dass es auf das Geschlecht ankommt.
- 133 Dem darin vom Verfassungsgeber aus dem parlamentarisch-repräsentativen Demokratieprinzip herzuleitenden Zurechnungszusammenhang zwischen dem Volk und staatlicher Herrschaft (vgl. BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 - 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60-81, Rn. 37, juris) kommt eine herausragende Bedeutung zu. Es ist daher erforderlich, dass sich die Legitimation des Landtags als gewählte Vertretung des Volkes und Organ der Gesetzgebung (Art. 2 Abs. 4 Satz 1, Art. 55 Abs. 1 LV) auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt. Diese Legitimation ist

im Hinblick auf die Abgeordneten dadurch gewährleistet, dass sie unmittelbar durch die Gesamtheit der Staatsbürger, das (wahlberechtigte) Volk, Frauen wie Männer gleichermaßen, in Wahlen bestimmt werden, die den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 22 Abs. 3 LV unterliegen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98 -, BVerfGE 107, 59, 87, Rn. 155, und vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37, 66, Rn. 134 f, www.bverfg.de; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 111, [juris](#)). Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV macht die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit zu Vertretern „des ganzen Volkes“. Jede und jeder gewählte Abgeordnete vertritt das Volk und ist diesem gegenüber verantwortlich. Die Abgeordneten sind nicht einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren das Volk in dem unitarischen Vertretungsorgan „Landtag“ in ihrer Gesamtheit. Niemand von ihnen vertritt also lediglich eine bestimmte Bevölkerungsgruppe oder Interessengruppe - insbesondere auch nicht die soziale Gruppe, der er selbst angehört (BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012 - 2 BvE 9/11 -, BVerfGE 131, 316-376, Rn. 72, [juris](#), m. w. N.; ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 104, [juris](#); BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 112, [juris](#)). Soweit darauf abgestellt wird, die Interessen der Frauen bzw. Wählerinnen könnten nur durch eine entsprechende Anzahl an weiblichen Landtagsabgeordneten hinreichend demokratisch legitimiert vertreten werden, beruht diese Sichtweise gerade auf der unzutreffenden Vorstellung einer gruppenspezifischen (Teil-) Repräsentation des Volkes. Daran ändert nichts, dass die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie auch der Gleichstellungsauftrag in Art. 12 Abs. 2, Abs. 3 LV auf die Interpretation des Demokratieprinzips ausstrahlen können. Das vorgefundene Prinzip der Gesamtrepräsentation vermögen sie dem Grunde nach nicht zu ändern.

- 134 Dem Prinzip der Gesamtrepräsentation widerspricht damit die Idee, dass sich in der Zusammensetzung des Parlaments auch diejenige der (wahlberechtigten) Bevölkerung in ihren vielfältig einzuteilenden Gruppen, Schichten oder Klassen widerspiegeln soll (zutreffend BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 110, [juris](#)). Keine - wie auch immer bestimmte - Bevölkerungsgruppe kann aus dem Demokratieprinzip den Anspruch ableiten, entsprechend ihrem (Wahl-)Bevölkerungsanteil proportional im Parlament repräsentiert zu werden (BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 110, [juris](#)).

- 135 Soweit der Antragsgegner im vorliegenden Verfahren meint, mit dem Paritätsgesetz gehe es nicht um eine Repräsentation durch eine Spiegelung der Gruppe der Frauen, sondern um die Herstellung eines „level playing field“, vermag die abweichende Bezeichnung nichts an der Tatsache zu verändern, dass er einen gruppenbezogenen Ansatz verfolgt, indem er einen höheren - auf lange Sicht ausgeglichenen - Anteil von Frauen im Landtag anstrebt.
- 136 Soweit für die Abbildung des Parlaments in Ausschüssen der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der politischen Kräfteverhältnisse gilt (grundlegend BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188-244, Rn. 113, juris; in jüngerer Zeit BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, BVerfGE 140, 115-160, Rn. 94 ff, www.bverfg.de, m. zahlr. N.), ist dieser Grundsatz nicht auf die Zusammensetzung des Parlaments durch Wahlen übertragbar. Er gilt bereits dort nur für die politischen Kräfteverhältnisse, nicht aber für die Abbildung gesellschaftlicher Gruppen. Vor allem führt er lediglich die grundlegende, freie Wahlentscheidung der Wahlberechtigten für die Zusammensetzung des Parlaments in den kleineren Einheiten der Ausschüsse fort. Allein die Entscheidung der Wähler bleibt aber für die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft maßgeblich.
- 137 Eine gesetzliche Vorgabe, die die Zusammensetzung des Parlaments beeinflusst, ist ferner auch deshalb nicht mit dem aus der Landesverfassung zum Ausdruck kommenden Demokratieprinzip vereinbar, da dessen grundlegendes Element die Willensbildung „von unten nach oben“, also vom Volk zu den Staatsorganen ist - und nicht umgekehrt. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen - er hat „staatsfrei“ zu bleiben (vgl. BVerfG, Urteile vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 -, BVerfGE 144, 20-369, Rn. 544, www.bverfg.de, m. w. N., und vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 -, BVerfGE 20, 56-119, Rn. 117, juris). Die Vorgabe einer Quote von Männern und Frauen bei der Besetzung von Wahllisten für ein Parlament mittels des Wahlrechts verkehrt dieses grundlegende demokratische Prinzip der Willensbildung von unten nach oben aber geradezu in sein Gegenteil, indem der Gesetzgeber dem Volk und den Parteien vorgibt, welche Besetzung des Parlaments „die richtige“ sei. Ein wesentlicher Teil der Wahlentscheidung wird dadurch dem demokratischen Prozess entzogen.
- 138 (iii) Der Antragsgegner führt in diesem Verfahren über die Gesetzesbegründung hinaus an, die Integrationsfunktion von Wahlen ermögliche das Paritätsgesetz. Ob die-

ser objektiv denkbare, aber im Gesetzgebungsverfahren nicht angeführte Zweck überhaupt berücksichtigungsfähig ist (grds. bejahend BVerfG, Beschlüsse vom 24. Januar 2012 - 1 BvL 21/11 -, BVerfGE 130, 131-151, Rn. 47, und vom 31. März 1998 - 1 BvR 2167/93 -, Rn. 29, www.bverfg.de) oder allein die subjektiv vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke beachtlich sind (zu Steuern bzw. Gebühren vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 -, BVerfGE 108, 1-34, Rn. 63, www.bverfg.de, Beschluss vom 22. Juni 1995 - 2 BvL 37/91 -, BStBl II 1995, 655, BVerfGE 93, 121-165, Rn. 76 f, [juris](#)), ist streitig (offen lassend BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 91 f, www.bverfg.de). Die Frage kann aber offenbleiben, da die Integrationsfunktion von Wahlen als Ausdruck des Demokratieprinzips eine paritätische Listenbesetzung wegen des Widerspruchs der Paritätsvorgabe zum demokratischen Repräsentationsmodell der Landesverfassung (soeben Rn. 130 ff) nicht legitimiert.

- 139 Der Antragsgegner beruft sich mit seiner Argumentation in der Sache weiterhin auf eine effektive Repräsentation der Gruppe der Frauen im Landtag, wenn er geltend macht, die Integrationsfunktion von Wahlen bringe zum Ausdruck, das Grundgesetz gehe von einem Pluralismus der Perspektiven und Interessen aus, die Grundlage der demokratischen Willensbildung und daher auch im Parlament vertreten sein sollten, damit die widerstreitenden Positionen in einem inhaltlich offenen Verfahren der Gesetzgebung beachtet werden könnten. Daran vermag weder die Bezeichnung des „level playing field“, noch der Verweis darauf, dass sich das Kriterium „Geschlecht“ durch die gesamte Gesellschaft ziehe, noch die vom Antragsgegner an anderer Stelle selbst geäußerte Ansicht, das Demokratieprinzip erfordere keine spiegelbildliche Repräsentation bestimmter Gruppen, etwas zu verändern. Gleiches gilt für die im Gesetzgebungsverfahren und in der Literatur teilweise anders umschriebene Argumentation in diese Richtung (etwa Schreiber, Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg, LT-Drs. P-AIK 6/45, S. 32: eine „breite demokratische Auswahl“ verschaffe dem Wahlakt „erhöhte Legitimation“; ähnlich Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Stellungnahme vom 21. Juni 2007, Landeswahlrecht und verbindliche 50%-Quote für Männer und Frauen, Umdruck 16/2273, S. 9; Laskowski, *djbZ* 2014, 93, 100), oder dahingehend, dass eine Quotierung der Listen die Allgemeinheit der Wahl (Will, Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg, LT-Drs. P-AIK 6/45, S. 47; Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit

beiden Geschlechtern, WD 3-008/08, S. 11 f) bzw. die Freiheit und Gleichheit der Wahl durch die mit der Quotierung verbundene Pluralisierung der Kandidatenliste stärke, da sie dem Wähler ein „breiteres Bukett unterschiedlicher Bewerber offeriert“ (Lange, NJW 1988, 1174, 1181).

- 140 Die Integration politischer Kräfte bzw. politischer Strömungen, auf welche die Integrationsfunktion von Wahlen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abzielt (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408-425, Rn. 46, 54, [juris](#); ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 107, [juris](#)), dient dazu, politische Strömungen aus dem Volk im Parlament zur Geltung zu bringen. Die Gesamtheit der Frauen bzw. der Männer ist aber - auch angesichts der unter ihnen selbstverständlich vorhandenen unterschiedlichen politischen Ansichten - keinesfalls als eine Art einheitliche politische Kraft anzusehen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 108, [juris](#)). Zwar erschöpft sich Demokratie nicht im Prinzip der Gesamtrepräsentation. Demokratie ist wesensmäßig ein fortlaufender Prozess der Meinungsbildung und Interessenbündelung aus dem Staatsvolk heraus hin zu den Staatsorganen. Der Prozess bleibt nur dann lebendig und damit funktionsfähig, wenn möglichst vielfältige Meinungen, Standpunkte und Interessen der unterschiedlichen einzelnen Bürgerinnen und Bürger einfließen und diese sich in den politischen Entscheidungsbildungsprozess einbringen. Parteien haben die genuine Aufgabe, an dieser Willensbildung mitzuwirken, die Teilnahme der Bürger am politischen Leben zu fördern und zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranzuziehen (§ 1 Abs. 1 und 2 Parteiengesetz). Die Parteien sorgen für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen. Der Gesetzgeber muss zu verhindern suchen, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben (BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012 - 2 BvE 9/11 -, BVerfGE 131, 316-376, Rn. 55, [juris](#)). Daraus lässt sich jedoch nach dem Demokratiemodell der Landesverfassung kein Optimierungsgebot in dem Sinne entnehmen, dass der Staat berechtigt sei, in diesen Prozess in der Weise einzugreifen, dass er die Integration bestimmter Gruppen oder Perspektiven zulasten anderer Perspektiven (z. B. „weiblicher“ im Gegensatz zu „männlichen“ Perspektiven) besonders stärken dürfte, indem er - wie vorliegend - den Parteien Vorgaben im Hinblick auf ihre Wahlvorschläge macht. Die Interessenbündelung soll sich vielmehr so weit als möglich im staatsfreien Raum vollziehen, um so die Offenheit dieses Prozesses sicherzustellen. Dem Gesetzgeber kommt insofern die Aufgabe zu, den Charakter der Wahl als Integrationsvorgang im Interesse der Einheitlichkeit des Wahlsys-

tems und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten (BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1979 - 2 BvR 193/79 -, BVerfGE 51, 222-257, Rn. 54, juris).

- 141 Der Hinweis des Antragsgegners auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der die öffentliche Auseinandersetzung im parlamentarischen Verfahren Möglichkeiten des Ausgleichs widerstreitender Interessen biete (BVerfG, Urteile vom 19. Juni 2012 - 2 BvE 4/11 -, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 113, www.bverfg.de, und vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83 -, BVerfGE 70, 324-388, Rn. 123, Beschluss vom 28. Oktober 1975 - 2 BvR 883/73 -, BVerfGE 40, 237-261, Rn. 34, juris), greift ebenfalls nicht durch. Diese Rechtsprechung betrifft allein Fragen der parlamentarischen Öffentlichkeit und des Vorbehalts des Gesetzes. Eine Aussage, dass der Gesetzgeber durch Wahlgesetzgebung dafür zu sorgen habe, dass die widerstreitenden (identitätspolitischen) Interessen überhaupt zunächst ihren Weg ins Parlament finden, ist daraus keineswegs abzuleiten. Entsprechendes gilt für die Kommunikations-offenheit des demokratischen Prozesses, die unter anderem im Recht der Abgeordneten aus Art. 56 Abs. 2 LV, im Landtag das Wort zu ergreifen und Fragen zu stellen, zum Ausdruck kommt.
- 142 (2) Die geschlechterparitätische Listenbesetzung ist auch nicht von der Bindung der inneren Ordnung politischer Parteien an die demokratischen Grundsätze im Sinne von Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG erfasst.
- 143 Die Landesverfassung gewährleistet die Parteienfreiheit vorbehaltlos. Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV, der bestimmt, dass die innere Ordnung von Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, ist ein Gesetzgebungsauftrag zur Ausgestaltung, nicht hingegen eine Grundlage für Einschränkungen (zu Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 253; vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestages mit beiden Geschlechtern, WD 3-008/08, S. 13; Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 90; Oebbecke, JZ 1988, 176, 177). Art. 21 Abs. 5 GG wiederum statuiert nur einen Vorbehalt für die Regelung des - hier nicht betroffenen - Parteienrechts durch den Bundesgesetzgeber.
- 144 Bei der Teilnahme von Parteien an Wahlen mittels ihres Wahlvorschlagsrechts haben die politischen Parteien einen Kernbestand demokratischer Verfahrensgrundsätze einzuhalten. Das Wahlvorschlagsrecht ist der Wahlvorbereitung und damit dem Wahlrecht zuzuordnen, nicht hingegen dem Recht der politischen Parteien. Das Land Brandenburg ist gemäß Art. 70 Abs. 1 GG daher für den Erlass von Gesetzen zu-

ständig, die die Wahlen zum Landtag regeln. Zum Wahlrecht zählen die Vorschriften, die die Vorbereitung, Organisation, Durchführung und Überprüfung der Wahlen durch die staatlichen Organe regeln (BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 - 2 BvE 1/67 -, BVerfGE 24, 300-362, Rn. 215, juris). Das Gebot innerparteilicher Demokratie umfasst aber lediglich ein demokratisches Minimum, das für alle Parteien verbindlich ist, und verlangt insbesondere, dass Kandidaturen (ebenso wie Parteiämter im engeren Sinn) nur aufgrund von Wahlen vergeben werden und die Wahlversammlung selbst die Möglichkeit hat, Wahlvorschläge zu unterbreiten, nicht etwa nur der Parteivorstand oder ein engeres Parteigremium (BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 142, juris, m. w. N.).

- 145 Die geschlechterparitätische Besetzung von Wahllisten gehört nicht zu diesem demokratischen Minimum, da das Demokratieprinzip der Landesverfassung keine paritätische Besetzung des Landtags vorsieht (s. o. Rn. 130 ff). Erst recht kann die Vorgabe der paritätischen Listenbesetzung für die Parteien daher nicht als Ausgestaltung des sie gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 LV bindenden Kernbestands demokratischer Verfahrensgrundsätze angesehen werden. Dass eine paritätische Besetzung der Wahllisten weder im Bundeswahlrecht noch - bis zur Einführung in Brandenburg und Thüringen (GVBl. Nr. 9/2019, S. 322) - in einem Landeswahlrecht vorgeschrieben war, spricht dafür, dass sie nicht zum Kerngehalt demokratischer Verfahrensgrundsätze gehört.
- 146 (3) Die Beeinträchtigung der Parteienfreiheit und Wahlfreiheit der Antragstellerin ist damit nur durch kollidierendes Verfassungsrecht - Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang - zu rechtfertigen (zum GG vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 -, BVerfGE 139, 19-64, Rn. 59, www.bverfg.de). Dabei ist im Umfeld des Wahlrechts ein strenger Prüfungsmaßstab anzulegen (aa.). Dieser gilt auch für die Wahlfreiheit (bb.) und vorliegend auch für die Parteienfreiheit (cc.). Eine Rechtfertigung des Paritätsgesetzes durch das Gleichstellungsgebot des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ist nicht möglich (dd.).
- 147 aa. Die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG umschriebenen Wahlrechtsgrundsätze gelten als allgemeine Rechtsprinzipien für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich (BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76 -, BVerfGE 47, 253-285, Leitsatz 3, juris). Diese elementare grundgesetzliche Vorgabe an die Länder aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG findet in der Landesverfassung ihren Ausdruck in Art. 22 LV. Für den Bedeutungsge-

halt der Wahlrechtsgrundsätze zieht das Verfassungsgericht daher die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heran (vgl. bereits Urteil vom 12. Oktober 2000 - VfGBbg 19/00 -, LVerfGE 11, 148, 155, m. w. N.).

- 148 Die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit sowie der Allgemeinheit der Wahl unterliegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinem absoluten Differenzierungsverbot. Aus dem streng formalen Charakter dieser Grundsätze folgt aber, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer, sachlich durch die Verfassung legitimierter bzw. „zwingender“ Gründe, die von einem Gewicht sind, das der Gleichheit bzw. der Allgemeinheit der Wahl zumindest die Waage halten kann (zur Allgemeinheit jüngst BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 43, www.bverfg.de; zur Gleichheit BVerfG, Beschluss vom 31. Januar 2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212-239, Rn. 61; zur Gleichheit und Chancengleichheit der Parteien BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, BVerfGE 146, 327-375, Rn. 61, www.bverfg.de, jeweils m. zahlr. N.). Dabei ist nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Die Differenzierung muss sich nicht von Verfassungs wegen als zwangsläufig oder notwendig darstellen, wie dies etwa in Fällen der Kollision des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit den übrigen Wahlrechtsgrundsätzen oder anderen Grundrechten der Fall sein kann. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“.
- 149 bb. Dieser bisher auf die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl angewendete strenge Maßstab beansprucht Geltung auch für den hier betroffenen Grundsatz der Freiheit der Wahl (ebenso wohl BVerfG, Beschluss vom 29. April 1996 - 2 BvR 797/96 -, juris, generell für alle Wahlrechtsgrundsätze bejahend Ebsen, JZ 1989, 553, 556; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 65; P. Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 129; Roth, in: Umbach/Clemens, GG-Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 38 Rn. 19 f; vorsichtig bejahend Klein, in: Maunz/Dürig, 88. EL August 2019, Art. 38 Rn. 86; Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 22 Anm. 4.1: unklar, wohl a. A. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 29: Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht, worunter die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze selbst fielen). Denn mit der Beeinträchtigung der Wahlvorschlagsfreiheit als

Teil der Wahlfreiheit geht im Hinblick auf die Zusammensetzung der Listen zugleich einher, dass Parteien, die die gesetzlichen Vorgaben einhalten, eine Liste aufstellen können und solche, die sie nicht einhalten, keine aufstellen können. Das entspricht einer Beeinträchtigung der Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 - 2 BvL 1/81 -, BVerfGE 60, 162-175, Rn. 18, juris) sowie damit verbunden auch der passiven Wahlrechtsgleichheit der Listenkandidaten. Freiheit und Gleichheit sind - im Wahlrecht in besonderer Weise - zwei Seiten einer Medaille (vgl. Urteil vom 25. Januar 1996 - VfGBbg 13/95 -, LVerfGE 4, 85, 92, m. w. N.).

150 cc. Dieser strenge Maßstab gilt weiterhin gleichermaßen für die Beeinträchtigung der Parteienfreiheit in Form der Organisations- und Programmfreiheit durch das erlassene Paritätsgesetz, da diese untrennbar verbunden ist mit der Beeinträchtigung des freien Wahlvorschlagsrechts der politischen Parteien und damit auch der Antragstellerin (vgl. oben Rn. 92 f).

151 dd. Die Eingriffe in die Parteienfreiheit und Wahlfreiheit sind nicht durch Art. 12 Abs. 3 LV gerechtfertigt. Diese Verfassungsnorm enthält einen Gleichstellungsauftrag an das Land (aaa.) in der Form eines Staatsziels (bbb.), welches das hochrangige Grundrecht auf Gleichberechtigung von Frauen und Männern des Art. 12 Abs. 3 Satz 1 LV verstärkt. Diesem Schutzauftrag lässt sich jedoch nicht die Befugnis entnehmen, durch gesetzliche Anordnung eine jeweils hälftige Verteilung der Landtagsitze an Frauen und Männer herbeizuführen bzw. zu fördern. Eine solche Vorgabe, die, wie dargelegt, zugleich eine Modifikation des Demokratieprinzips bedeuten würde, enthält Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV nicht (ccc.).

152 aaa. Art. 12 Abs. 3 LV sieht vor, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind (Satz 1) und das Land verpflichtet ist, für die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung durch wirksame Maßnahmen zu sorgen (Satz 2).

153 Der Gesetzgeber ist durch den Auftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV dazu angehalten, laufend zu überprüfen, ob in den Bereichen von Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie und der sozialen Sicherung tatsächliche Nachteile von Frauen oder Männern bestehen, und diesen gegebenenfalls entgegenzuwirken. Der ausdrücklich aufgenommene Bereich des öffentlichen Lebens umfasst als geradezu klassischen Anwendungsbereich die Handlungen staatlicher Organe und damit auch ihre persönliche Mitwirkung an und in ihnen. Davon ist der Landtag Branden-

burg nicht ausgenommen. Der Gesetzgeber hat also, sofern er zulässigerweise einen Handlungsbedarf aufgrund fehlender Gleichstellung von Frauen im Bereich des Landesparlaments konstatiert, verfassungsrechtlich fortlaufend die Pflicht, wirksame Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wie er dies für den Bereich der öffentlichen Verwaltung zum Beispiel durch Erlass des Landesgleichstellungsgesetzes, u. a. mit der Verpflichtung zur Aufstellung von Gleichstellungsplänen, getan hat.

- 154 Die Verfassung des Landes Brandenburg verpflichtet den Gesetzgeber - anders als in der später in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gewählten Formulierung („der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ und „wirkt auf den Ausgleich faktischer Nachteile hin“) -, für die Gleichstellung „durch wirksame Maßnahmen zu sorgen“. Gleichstellung lässt sich dem Wortlaut nach als Synonym für die Angleichung der rechtlichen Stellung und tatsächlichen Lebensverhältnisse und damit Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV als deutlichere, aber entsprechende Formulierung der Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG verstehen. Die Verpflichtung zur Sorge bringt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber dieses Ziel ernsthaft im Blick behalten muss.
- 155 bbb. Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ist eine Staatszielbestimmung. Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben (sachlich umschriebener Ziele) vorschreiben. Sie begründen anders als Grundrechte keine Abwehransprüche gegen staatliches Handeln, sondern eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates, sein Handeln (auch) an dem betreffenden Staatsziel auszurichten (Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LVerfGE 8, 97, 127 f, m. w. N.).
- 156 Bereits der Wortlaut des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV spricht für ein Staatsziel im Gegensatz zu einem Grundrecht. Die Formulierung, das Land sei verpflichtet, für die Gleichstellung von Frau und Mann in bestimmten Lebensbereichen durch wirksame Maßnahmen zu sorgen, entspricht im Wesentlichen derjenigen anerkannter Staatsziele wie aus Art. 45 Abs. 1 Satz 1, Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 LV (vgl. Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LVerfGE 8, 97, 129 m. w. N.), die allerdings eine Beschränkung hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Landes („im Rahmen seiner Kräfte“) enthalten. Ein entsprechender Zusatz („im Rahmen seiner [des Landes] Zuständigkeiten und Kräfte“) wurde im Rahmen des Verfassungsgebungsprozesses für überflüssig, da selbstverständlich gehalten (Verfassung des Landes Brandenburg, Dokumentation, Band 2, Protokoll VA/UA I/5 vom 18. Oktober 1991, S. 700).

- 157 Gegen die Einordnung des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV als Grundrecht spricht im Übrigen, dass der Verfassungsgeber in anderen Vorschriften des 2. Hauptteils der Landesverfassung sowohl bei den „klassischen“ Grundrechten als auch bei über den ausdrücklichen Regelungsgehalt des Grundgesetzes hinausgehenden Gewährleistungen dort, wo er sie als Grundrechte ausgestalten will (etwa beim Datenschutz, Art. 11 LV, bei der politischen Mitgestaltung, Art. 21 und 22 LV, der Mitbestimmung von Beschäftigten gemäß Art. 50 Abs. 1 LV [Urteil vom 15. Oktober 2009 - VfGBbg 9/08 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>], und beim Recht der Sorben nach Art. 25 Abs. 3 LV auf Bewahrung und Förderung ihrer Sprache [Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LVerfGE 8, 97, 157]), üblicherweise Formulierungen verwendet, die den Charakter als subjektives Recht deutlich zum Ausdruck bringen.
- 158 Für ein Staatsziel spricht auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ist zwar älter als das Gleichberechtigungsgebot des Grundgesetzes aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2, Entwicklung und Entwurf der Landesverfassung fanden jedoch in Kenntnis der in den 1980er Jahren auf Bundesebene geführten Diskussion statt, ob dem Gleichberechtigungsgebot des damaligen Art. 3 Abs. 2 GG neben dem Charakter als Abwehrrecht auch positive Verpflichtungen des Gesetzgebers zur Förderung und Unterstützung der Grundrechtsverwirklichung zu entnehmen seien (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1987 - 1 BvR 455/82 -, BVerfGE 74, 163-182, Rn. 45 f, [juris](#)), sowie vor dem Hintergrund der entsprechenden Diskussion zur (bevorstehenden) Änderung des Grundgesetzes (Verfassung des Landes Brandenburg, Dokumentation, Band 2, Protokoll VA/UA I/5 vom 18. Oktober 1991, S. 701). Hätte der Verfassungsgeber Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV als Grundrecht ausgestalten wollen, hätte es nahegelegen, eine zweifelsfreie Formulierung zu verwenden (vgl. Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LVerfGE 8, 97, 129, m. w. N.).
- 159 ccc. Grundsätzlich sind auch Staatszielbestimmungen dazu geeignet, eine Beeinträchtigung subjektiver Rechte zu rechtfertigen (etwa ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 119, 125, [juris](#), zu Art. 2 Abs. 2 ThürVerf). Welches Maß an Berücksichtigung eine aus einem Staatsziel folgende Schutzpflicht verlangt, lässt sich nicht für alle Staatsziele gleichermaßen beantworten. Die Anforderungen in dieser Hinsicht hängen maßgeblich von der Reichweite und Konkretheit des Schutzauftrags ab. Je nachdem, ob die Verfassungsnorm zurückhaltend oder deutlich formuliert ist, ist der dem Gesetzgeber eingeräumte Ausgestaltungsspielraum weiter oder enger. Insoweit gilt für die Auslegung der Reichweite von Schutzpflichten aus Staats-

zielen nichts anderes als für diejenige grundrechtlicher Schutzpflichten (vgl. Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LVerfGE 8, 97, 138).

- 160 Vorliegend kommt eine Rechtfertigung der Eingriffe in die Rechte der Antragstellerin nicht in Betracht.
- 161 (i) Dabei ist das Fördergebot des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV im Rahmen der Parteienfreiheit und Wahlfreiheit anwendbar. Anders als im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit stehen hier nicht zwei Gleichheitsrechte in Rede; es besteht daher kein die Anwendbarkeit möglicherweise ausschließendes Spezialitätsverhältnis. Auch kommt es hier nicht auf die - vom Verfassungsgericht bereits in nicht tragenden Ausführungen bejahte (Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LVerfGE 8, 97, 136, m. w. N.) - Frage an, ob Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV überhaupt dazu geeignet ist, eine etwaige Ungleichbehandlung zwischen Frauen und Männern entgegen Art. 12 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 LV zu rechtfertigen.
- 162 (ii) Die Verfolgung des Gleichstellungsgebots von Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ist ferner grundsätzlich ein legitimes Ziel.
- 163 Der Gesetzgeber stützte sein Vorhaben auf den Förderauftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV / Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Änderungsantrag, Anlage 3 zu [LT-Drs. 6/10466](#)). Erklärtes Ziel des Paritätsgesetzes ist die Herstellung von Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten für die Landtagswahlen bei der Nominierung durch die Parteien, daneben aber auch die Herstellung einer Parität der Geschlechter im Landtag. Die Gesetzesbegründung enthält neben allgemein gehaltenen, in diese Richtung zu verstehenden Aussagen ausdrücklich auch das Ziel, „die paritätische Besetzung des Landtags in effektiver Weise“ zu sichern ([LT-Drs. 6/8210](#), Begründung zu § 21 [später aufgenommen in § 25], S. 38). Im Ergebnis wird eine paritätische Besetzung des Landtags, bzw., zunächst als erster Schritt in diese Richtung, die Erhöhung der Anteile der Personengruppe der Frauen, verfolgt.
- 164 Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung - auch in Bezug auf den Landtag (s. soeben Rn. 153) - verfolgen als Umsetzung des Auftrags des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV grundsätzlich ein legitimes Ziel.
- 165 (iii) Einer Rechtfertigung durch Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV steht jedoch entgegen, dass sich aus dieser Staatszielbestimmung keine Befugnis zur einfachgesetzlichen Änderung verfassungskonstituierender demokratischer Strukturprinzipien ablesen lässt.

Das Paritätsgesetz überschreitet den durch das Demokratieprinzip der Landesverfassung gesetzten Rahmen.

- 166 Wenn der Gesetzgeber unmittelbar im Wahlrecht zum Landtag ansetzt, muss er das demokratische Repräsentationsmodell der Landesverfassung und die überragende Stellung der demokratischen Wahlrechtsgrundsätze, hier auch vermittelt durch die Parteienfreiheit, zwingend beachten. Das Gericht hat bereits festgestellt, dass keine Bevölkerungsgruppe aus dem Demokratieprinzip einen Anspruch ableiten kann, entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil proportional im Parlament repräsentiert zu werden, und dass das Prinzip der Gesamtrepräsentation gerade nicht voraussetzt, dass sich in der Zusammensetzung des Parlaments auch diejenige der Bevölkerung in ihren vielfältigen Gruppen widerspiegelt (s. o. Rn. 130 ff). Insoweit berührt das Paritätsgesetz zugleich das demokratische Grundprinzip, dass das - ganze, ungeteilte - Volk Träger der Staatsgewalt ist, Art. 2 Abs. 2 LV.
- 167 Weiterhin ist es Ausdruck der demokratischen Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Freiheit der Wahl, dass die Entscheidung über die zu wählenden Volksvertreterinnen und Volksvertreter frei von staatlicher Einmischung beim Volk liegt. Wesenskern des Demokratieprinzips ist es, dass der gesamte Prozess der Meinungsbildung in möglicher Freiheit und Offenheit, ohne staatliche Beeinflussung „von unten nach oben“ verläuft (s. o. Rn. 137). Durch das Paritätsgesetz entzieht der Gesetzgeber dem demokratischen Willensbildungsprozess, der letztlich in die Zusammensetzung der jeweiligen Volksvertretung mündet, jedoch einen wesentlichen Teil, indem er bestimmt, dass es für die Besetzung des Parlaments auf das Geschlecht der Abgeordneten zum einen überhaupt, und zum anderen auf ein bestimmtes Verhältnis der Geschlechter zueinander ankomme.
- 168 Wäre Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV dahingehend zu verstehen, dass er die staatliche Vorgabe einer geschlechterparitätischen Abbildung in demokratischen Entscheidungsgremien im Land Brandenburg erlaubte, hätte dies bedeutsame Ausstrahlungswirkung auf die Grundsätze der Verfassung aus Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV sowie auf Art. 22 Abs. 1, Abs. 3, Art. 55 Abs. 1 Satz 1, Art. 56 Abs. 1 LV (s. o. Rn. 130 ff) und Art. 76 ff LV. So wäre der Landtag, aus dessen Grundnorm Art. 55 LV eine derartige Auffassung des Verfassungsgebers nicht zu lesen ist, ebenso betroffen wie etwa die Volksgesetzgebung nach Art. 76 ff LV, für die sich beispielsweise die Frage stellte, ob eine Mindest-Geschlechterquote bei den Abstimmenden zu fordern wäre.

- 169 Wenn der Gesetzgeber Anlass dafür sieht, diese Grundsätze durch eine Änderung des Wahlrechts zu modifizieren, bedarf es dafür einer offenbarenden Normierung im Sinne einer hinreichend bestimmten Grundlage auf der Ebene der Verfassung selbst, die ihrerseits den in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG dem Grunde nach bundesverfassungsrechtlich festgelegten Wahlgrundsätzen zu entsprechen hätte.
- 170 Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV erfüllt diese Anforderungen nicht. Zwar schließt die Norm ihrem Wortlaut nach Wahlen zu Volksvertretungen nicht ausdrücklich aus und nimmt insbesondere auch das öffentliche Leben in ihren Anwendungsbereich auf. Dies erfasst jedoch zahlreiche denkbare Anwendungsfälle, die nicht oder nicht in gleichem Maße das Demokratieprinzip berühren, wie dies bei Wahlen zu Volksvertretungen der Fall ist. Im Falle Letzterer besteht aufgrund des überragenden Rangs des Demokratieprinzips im demokratisch verfassten Land (Art. 2 Abs. 1 LV) die Verpflichtung des Verfassungsgesetzgebers, die wesentlichen Entscheidungen selbst und ausdrücklich zu treffen. Daran fehlt es hier.
- 171 Ein hiervon abweichender Wille ergibt sich auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der Landesverfassung. Der Verfassungsgeber hat eine solche konkrete Normierung bewusst nicht vorgenommen. Der für Grundrechte und Staatsziele zuständige Unterausschuss I des Verfassungsausschusses beriet im Rahmen der Gewährleistung der Parteienfreiheit über einen Vorschlag, dass „in Wahlvorschlagslisten Männern und Frauen die gleichen Chancen eingeräumt werden sollen“. Dieser wurde „von keinem Mitglied des Ausschusses übernommen“ (Landtag Brandenburg, Verfassungsausschuss, Unterausschuss I, 16. Sitzung vom 4. November 1991, Ausschussprotokoll VA/UA I/16, Dokumentation, Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, S. 711, 725). Verfassungsnormen sind, wie alle Rechtsnormen, im Gesamtzusammenhang auszulegen; die Ablehnung der Einführung einer Quotenregelung im Abschnitt über die politischen Gestaltungsrechte spricht dafür, dass der historische Verfassungsgeber nicht zugleich an anderer Stelle, nämlich in Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV, mit einer weniger konkret formulierten „Querschnittsnorm“ zugleich einen abweichenden Gleichheitsbegriff für die Wahlgrundsätze vorgeben und dadurch gesetzliche Quotenvorgaben legitimieren wollte.
- 172 Diesem Ergebnis steht auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 5. Dezember 2019 - [Nr. 54893/18](#) (Zevnik et. al. v. Slovenia) -, nicht entgegen, aus welcher der Antragsgegner ableitet, im europäischen Verfassungsraum seien Geschlechterquoten bei Wahlen mit demokratischen Prinzipien

vereinbar. Vielmehr bestätigt die Entscheidung die hier gestellten Anforderungen. Der EGMR bezieht sich gerade auf Äußerungen des Europarats, wonach Quoten der Wahlrechtsgleichheit dann nicht widersprüchlich, *wenn sie eine verfassungsrechtliche Grundlage hätten* und der Stärkung der Repräsentation dienen könnten (Rn. 21 der Entscheidung). Die slowenische Verfassung enthält eine solche ausdrückliche Grundlage in Art. 43, der bestimmt, dass Gesetze Maßnahmen vorzusehen hätten, die die Chancengleichheit von Männern und Frauen förderten, die für staatliche Behörden / Staatsorgane zur Wahl stünden (Art. 43 der slowenischen Verfassung, übersetzt aus der englischen Fassung in der Entscheidung des EGMR, a. a. O., Rn. 14: „the law shall provide measures to encourage equal opportunities for men and women standing for election to State authorities“). Im Übrigen räumt der EGMR den Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Frage ein, ob die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts unverhältnismäßig in die Wahlfreiheit eingreife (a. a. O., Rn. 39).

- 173 e. Da die Eingriffe in die Rechte der Parteienfreiheit und Wahlfreiheit der Antragstellerin durch den Erlass des Paritätsgesetzes nicht gerechtfertigt werden können, verletzt der angegriffene Beschluss des Antragsgegners die Antragstellerin in diesen Rechten aus Art. 20 Abs. 1 LV und Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV.
- 174 2. Der angegriffene Gesetzesbeschluss des Antragsgegners verletzt die Antragstellerin ferner in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb aus Art. 21 GG und Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV. Das erlassene Paritätsgesetz benachteiligt sie unangemessen gegenüber Parteien mit ausgewogenerem Geschlechteranteil unter den Mitgliedern sowie gegenüber Parteien, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen.
- 175 a. Art. 21 GG und Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV gewähren den politischen Parteien neben dem Recht auf Gründung und Betätigung auch das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbg 20/06 -, LVerfGE 17, 146, 152 f). Dieses Recht ergibt sich für die Parteien daraus, dass sie Mittler des Bürgerwillens auf den Staat hin sind; es hat seinen Grund im demokratischen Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung und leitet sich daraus her (Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 44). Es steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV), die ihre Prä-

gung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist die geschützte Gleichheit der Chancen wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler in einem strikten und formalen Sinn zu verstehen. Soweit sich dem Beschluss des Verfassungsgerichts vom 21. Dezember 2006 (VfGBbg 20/06, LVerfGE 17, 146, 152) etwas anderes entnehmen lässt, wird daran nicht festgehalten. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb führt zu einem grundsätzlichen Differenzierungsverbot und zieht dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen. Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen. Denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen - je nach Zuspruch der Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren (BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 - 2 BvE 4/12 -, BVerfGE 140, 1-42, Rn. 63, und Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 61, www.bverfg.de, jeweils m. w. N.).

- 176 Bei einem Bezug zu Wahlen verlangen auch Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV sowie die Bedeutung, die den Parteien nach Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 21 GG und der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, die Chancengleichheit der Parteien (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1-25, Rn. 84, m. w. N., www.bverfg.de; VerfGH RP, Urteil vom 15. Dezember 2014 - VGH O 22/14 -, Rn. 95, juris). Es ist verfassungsrechtlich gefordert, dass die Rechtsordnung jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlverfahren und Wahlkampf und damit eine gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleistet (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1-25, Rn. 84, www.bverfg.de). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit beansprucht dabei sowohl für den Wahlvorgang selbst als auch für die Wahlvorbereitung Geltung (BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 61, juris). Damit sich der in der Verfassung angelegte politische Wettbewerb tatsächlich einstellen kann, bedarf es chancengleicher Bedingungen, vor allem eines für alle offenen Zugangs zum „politischen Markt“ (BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 82, www.bverfg.de). Die Chancengleichheit der Parteien kann daher insbesondere durch gesetzliche Regelungen betroffen sein, die die Zusammensetzung der gewählten Volksvertretung betreffen (s. o. Rn. 81).

- 177 b. Das Paritätsgesetz benachteiligt die Antragstellerin gegenüber Parteien mit einem ausgewogene(re)n Geschlechterverhältnis (1) sowie gegenüber Parteien nur eines Geschlechts (2).
- 178 (1) Das Paritätsgesetz benachteiligt die Antragstellerin als Partei mit einem unausgewogenen Geschlechterverhältnis - der Landesverband Brandenburg hat nach ihren unbestrittenen Angaben einen Frauenanteil unter den Mitgliedern von 13,6 Prozent - gegenüber Parteien mit einem ausgeglicheneren Geschlechterverhältnis.
- 179 Dass die Paritätsregelung rechtlich für alle Parteien in gleicher Weise gilt, steht einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit nicht entgegen. Letztere schützt die Parteien nicht nur vor tatsächlichen oder rechtlichen Ungleichbehandlungen durch staatliche Organe, sondern erstreckt sich vielmehr auch auf staatliche Verfälschungen des Parteienwettbewerbs. Die Demokratie ist insoweit als „Wettbewerbsordnung“ zu verstehen, die es verlangt, das Gebot der Chancengleichheit der Parteien auch auf die mittelbaren Auswirkungen einer rechtlichen Regel zu erstrecken (VerfGH RP, Urteil vom 15. Dezember 2014 - VGH O 22/14 -, Rn. 97, [juris](#), m. w. N. aus der Literatur; vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 94, [juris](#)).
- 180 Der Antragsgegner weist noch zutreffend darauf hin, dass der Staat im Hinblick auf die Gewährleistung eines fairen Parteienwettbewerbs auf der anderen Seite auch nicht gehalten ist, bestehende Unterschiede zwischen den Parteien auszugleichen oder zu beseitigen. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber und Parteien verlangt nicht, dass die sich aus der Größe, Leistungsfähigkeit und politischen Zielsetzung ergebenden Unterschiede durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen oder von vornherein ausgeschlossen werden müssen. Das Paritätsgesetz hat aber Auswirkungen auf die vorgefundene, staatsfrei zu haltende Wettbewerbslage zwischen den Parteien.
- 181 Eine Partei wie die Antragstellerin mit einem deutlich geringeren Anteil von Frauen unter den Mitgliedern wird auf erheblich größere Schwierigkeiten treffen, Kandidatinnen ihrer Wahl in hinreichender Zahl aufzustellen, um ihre Liste möglichst ausgiebig zu besetzen, als Parteien mit einem ausgewogeneren Geschlechterverhältnis (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, Rn. 95, [juris](#); BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 143, [juris](#)). Unter Umständen müsste sie sich mangels einer ausreichenden Anzahl an Bewerberinnen auf eine kurze, im Extremfall eine nur den Spitzenbewerber umfassende, jedenfalls aber auf eine kürzere als von ihr beabsichtigte Liste beschränken. Das kann dazu führen,

dass sie mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten antreten müsste als sie möglicherweise nach ihrem Wahlergebnis Sitze im Parlament erringen würde. Die Partei könnte bei einer weniger als vier Personen umfassenden Liste die ihr nach dem Wahlergebnis zustehenden Sitze im Landtag regelmäßig nicht ausschöpfen, sollte sie die Fünf-Prozent-Hürde überschreiten oder ein Direktwahlmandat erringen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BbgLWahlG). Eine extrem kurze Landesliste könnte zugleich die Wählerinnen und Wähler etwa an der politischen Durchsetzungskraft einer Partei oder der Ernsthaftigkeit des Anliegens zweifeln lassen und dazu veranlassen, ihre Stimmen nicht „zu verschenken“.

182 Der Antragsgegner meint hingegen, die Paritätsregelung verändere die vorgefundene Wettbewerbslage nicht substantiell und beeinträchtige daher das Recht auf Chancengleichheit der Parteien nicht, insbesondere weil ein kleinerer Personalpool kleineren gegenüber größeren Parteien immanent sei und aus dem Zuspruch der Bevölkerung folge. Für kleine Parteien mit einem unausgewogenen Geschlechterverhältnis dürfte es zwar tatsächlich schwieriger sein, eine mehrere Kandidatinnen und Kandidaten umfassende Liste zu erstellen, als für größere Parteien mit einem ebensolchen Geschlechterverhältnis. Auch letztere können aber, wenn sie beabsichtigen, eine Landesliste mit einer sehr großen Kandidatenanzahl aufzustellen, um den Wahlkampf mit möglichst vielen Kandidatinnen und Kandidaten zu betreiben oder um im Fall eines Erdrutschsieg alle Plätze besetzen zu können, gegenüber großen Parteien mit einem ausgewogeneren Geschlechterverhältnis auf erheblich größere Schwierigkeiten bei der Listenbesetzung treffen. In beiden Fällen kleiner und großer Parteien mit unausgewogenen Geschlechterverhältnissen muss von dem unterrepräsentierten Geschlecht eine verhältnismäßig höhere Anzahl auch zur Kandidatur bereit sein und die Zustimmung der Aufstellungsversammlung finden.

183 Soweit der Antragsgegner meint, allenfalls könne die Chancengleichheit von Parteien betroffen sein, die gerade aus dem Grund gewählt würden, dass sie überwiegend Männer aufstellten, trifft dies aus den genannten Gründen nicht zu. Auch schützt das Recht auf Chancengleichheit gerade die Vielfalt der vertretenen Meinungen, die auch umfassen kann, dass eine Partei wegen ihres hohen Anteils an männlichen Mitgliedern oder Kandidaten gewählt wird. Wenn der Antragsgegner ferner anführt, der Gesetzgeber dürfe aufgrund der Erfahrungen der Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Frauenanteil in der Partei 39,8 Prozent) und DIE LINKE (Frauenanteil in der Partei 36,5 Prozent) davon ausgehen, es werde auch Parteien mit „einem geringen Frauenanteil“ gelingen, Frauen in ausreichender Anzahl zur Kandidatur zu bewegen, ist

dies offensichtlich nicht zielführend. Der Antragsgegner benennt hier gerade die Parteien mit relativ großem weiblichen Anteil unter den Mitgliedern. Die Frauenanteile bei der Antragstellerin liegen erheblich unter diesen Werten.

- 184 (2) Das beschlossene Paritätsgesetz benachteiligt die Antragstellerin ferner gegenüber Parteien nur eines Geschlechts. Der Antragsgegner hat im Gesetzgebungsverfahren nach einem Hinweis der Landesregierung, Parteien nur eines Geschlechts würden durch die bis dahin vorgesehene Regelung von Wahlen faktisch vollständig ausgeschlossen (LT-Drucks. 6/9699, S. 9), in § 25 Abs. 3 Satz 7 BbgLWahlG eine Ausnahme von der Reißverschlussregelung zugunsten von Parteien aufgenommen, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen. Zwar schon er damit die Programmfreiheit und Chancengleichheit derartiger Parteien. Zugleich geht damit aber eine Benachteiligung aller gemischt-geschlechtlichen Parteien einher.
- 185 Auch ist die tatsächliche Benachteiligung der Antragstellerin, die sowohl Frauen als auch Männer als Mitglieder aufnimmt, gegenüber Parteien nur eines Geschlechts besonders intensiv: Die Antragstellerin dürfte bei der Listenaufstellung angesichts ihres unausgeglichene Geschlechterverhältnisses im Wesentlichen gleich einzustufende Schwierigkeiten haben wie eine Partei nur eines Geschlechts. Diese Schwierigkeiten könnten in gleicher Weise wie bei der Vergleichsgruppe dazu führen, dass die Landesliste einer gemischt-geschlechtlichen Partei mit nur einem Parteimitglied bestückt werden könnte.
- 186 c. Der Eingriff in die Chancengleichheit der Antragstellerin ist nicht gerechtfertigt.
- 187 Die Rechtfertigung eines Eingriffs in die - strikt und formal zu verstehende - Chancengleichheit der Parteien unterliegt den gleichen Maßstäben wie diejenige eines Eingriffs in die Wahlrechtsgrundsätze. Zwischen ihnen besteht ein enger Zusammenhang. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (s. o. Rn. 175; BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 -, BVerfGE 135, 259-312, Rn. 52 f, www.bverfg.de, m. w. N.).
- 188 Eine Rechtfertigung kommt daher entsprechend den obigen Ausführungen (Rn. 118 ff) nicht in Betracht.

C.

189 Der Antragsgegner hat in dem sich aus der Entscheidungsformel ergebenden Umfang gegen die Landesverfassung verstoßen und dadurch die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt. Das Verfassungsgericht ist wegen § 38 Abs. 1 VerfGGBbg auf diese Feststellung beschränkt. Eine Entscheidung über die Gültigkeit einer Norm ist ihm im Organstreitverfahren versagt (Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.).

D.

190 Über den für den Fall der fehlenden Statthaftigkeit des Organstreitverfahrens gestellten Hilfsantrag war hiernach nicht mehr zu entscheiden.

E.

191 Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 32 Abs. 7 Satz 2 VerfGGBbg. Die nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (Beschluss vom 20. November 2003 - VfGBbg 95/02 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. zahlr. N., auch zu § 34a Abs. 3 BVerfGG) für eine Kostenerstattung im Organstreitverfahren erforderlichen besonderen Billigkeitsgründe liegen hier vor. Die Antragstellerin, die die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen jedenfalls nicht vollständig aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten kann, hat zur Klärung einer sehr umstrittenen Rechtsfrage von hoher allgemeiner Bedeutung beigetragen.

192 Die Entscheidung über den Gegenstandswert beruht auf § 33 Abs. 1, § 37 Abs. 2 Satz 2, § 14 Abs. 1 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz. Unter besonderer Berücksichtigung der subjektiven und objektiven Bedeutung des Verfahrens, dessen Förderung durch die anwaltliche Tätigkeit sowie der Schwierigkeit der Materie entspricht die Festsetzung des Wertes des Gegenstandes auf 200.000,00 Euro billigem Ermessen.

F.

193 Das Urteil ist einstimmig ergangen. Es ist unanfechtbar.

Möller

Dr. Becker

Dresen

Dr. Finck

Heinrich-Reichow

Kirbach

Dr. Lammer

Sokoll

Dr. Strauß