

## Unterrichtung

durch die Präsidentin des Landtags

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 4/19) zu der Frage, ob die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN zum "Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung" vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) vorgesehene Pflicht zur alternierenden Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen gegen Verfassungsprinzipien verstößt**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zu der Frage, ob die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN zum "Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung" vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) vorgesehene Pflicht zur alternierenden Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen gegen Verfassungsprinzipien verstößt, wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 4/19 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 6/5765).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Diezel  
Präsidentin des Landtags

Anlage

#### Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

**Gutachtliche Stellungnahme**

zu der Frage, ob die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN zum „Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung“ vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) vorgesehene Pflicht zur alternierenden Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen gegen Verfassungsprinzipien verstößt.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag, Sachverhalt und aktuelle Diskussion zu Paritätsregelungen .....	4
I. Auftrag.....	4
II. Sachverhalt .....	4
III. Aktuelle Diskussion zu Paritätsregelungen .....	5
B. Würdigung .....	9
I. Prüfungsmaßstab .....	9
II. Verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen .....	9
1. Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf.....	10
a. Erstreckung der Wahlrechtsgrundsätze auf das Stadium der Wahlvorbereitung .....	10
b. Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl .....	11
c. Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl .....	13
2. Beeinträchtigung der Parteienfreiheit.....	17
a. Organisationsfreiheit .....	17
b. Programmfreiheit .....	18
3. Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien .....	20
4. Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots, Art. 2 Abs. 3 ThürVerf.....	24
5. Verletzung des Rechtsstaatsprinzips .....	25
a. Uneindeutigkeit der Ausnahmeregelungen .....	25
b. Widersprüchlichkeit des Gesetzentwurfs.....	28
6. Zwischenergebnis.....	29
III. Rechtfertigung .....	31
1. Rechtfertigungsmaßstab.....	31
2. Demokratieprinzip als kollidierendes Verfassungsrecht .....	32
a. Zustimmungende Auffassung .....	32
b. Gegenauffassung .....	33
3. Fördergebot als kollidierendes Verfassungsrecht .....	37
a. Rückgriff auf Fördergebot im Anwendungsbereich der wahlrechtlichen Gleichheitssätze .....	38
b. Grundsätzliche Möglichkeit einer Legitimierung von Ungleichbehandlungen wegen des Geschlechts durch das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf.....	40
c. Legitimierung einer gesetzlichen Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung durch das Fördergebot.....	45
d. Hilfsweise Ermittlung eines ausgleichspflichtigen Nachteils .....	48
4. Zwischenergebnis.....	51

5. Hilfsweise Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen .....	51
a. Geeignetheit (hilfsweise Prüfung) .....	52
b. Erforderlichkeit (hilfsweise Prüfung) .....	54
c. Angemessenheit (hilfsweise Prüfung) .....	57
C. Gesamtergebnis .....	70

## **A. Auftrag, Sachverhalt und aktuelle Diskussion zu Paritätsregelungen**

### **I. Auftrag**

Mit Schreiben vom 5. April 2019 an den wissenschaftlichen Dienst des Thüringer Landtags teilte der Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion der AfD im Thüringer Landtag mit, dass seine Fraktion erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der im Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vorgesehenen rechtlichen Rahmenbedingungen habe. Er bat den wissenschaftlichen Dienst um gutachtliche Prüfung,

*„ob die geplante zwingende Besetzung der Wahlvorschläge der Wahllisten nach § 29 Abs. 5 Thüringer Landeswahlgesetz des Gesetzentwurfs gegen Verfassungsprinzipien verstößt.“*

### **II. Sachverhalt**

Durch den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN zum Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) soll eine paritätische Vertretung von Frauen und Männern im Thüringer Landtag erreicht werden. Hierzu sieht der Gesetzentwurf vor, dass folgender neuer Abs. 5 in § 29 Thüringer Landeswahlgesetz (ThürLWG) eingefügt wird:

*„<sup>1</sup>Die Landesliste ist abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden kann. <sup>2</sup>In Ausnahmefällen können auch die den Frauen vorbehaltenen Listenplätze mit Männern besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidatinnen zur Wahl stellen. <sup>3</sup>Die den Männern vorbehaltenen Listenplätze können in Ausnahmefällen mit Frauen besetzt werden, falls sich nicht genügend Kandidaten zur Wahl stellen. <sup>4</sup>Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein. <sup>5</sup>Personen, die im Personenstandsregister als 'divers' registriert sind, können unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren. <sup>6</sup>Nach einer diversen Person kann sowohl ein Mann, als auch eine Frau kandidieren. <sup>7</sup>Die Kandidatur einer Partei, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist, bleibt unberührt.“*

Außerdem sollen in die Regelung über die Zulassung und Zurückweisung von Landeslisten nach § 30 Abs. 1 Satz 3 ThürLWG folgende Sätze eingefügt werden:

*"Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 entsprechen, werden zurückgewiesen; Wahlvorschläge, die zum Teil den Anforderungen des § 29 Abs. 5 nicht*

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

Zur Begründung der beabsichtigten Änderungen des Thüringer Landeswahlgesetzes führen die Einbringer des Gesetzentwurfs unter anderem aus, dass eine tatsächlich gleichberechtigte, d.h. paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht sei und sich dies auf den Inhalt der politischen Entscheidungen, insbesondere auf die Rechtssetzung, auswirke. Die geltenden Regelungen des Landeswahlrechts würden keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen im politischen Leben in Thüringen ermöglichen, da sie als Kandidatinnen weniger häufig aufgestellt werden würden, und so nicht die gleiche Chance erhalten würden, ein Mandat zu erlangen. Eine unausgeglichene parlamentarische Männer-Frauen-Bilanz habe angesichts der unterschiedlichen Sozialisation von Frauen und Männern, ihren unterschiedlichen Erfahrungen, Blickrichtungen, Interessen und Prioritäten weitreichende Konsequenzen.

### **III. Aktuelle Diskussion zu Paritätsregelungen**

Die Diskussion um die Einführung von Regelungen zur Herstellung von Geschlechterparität bei Wahlen ist nicht neu, sondern wird seit circa 30 Jahren geführt.<sup>1</sup> In den letzten Jahren hat das Thema in den Bundesländern und auf Bundesebene wieder an Aktualität gewonnen. Einige Bundesländer hatten in ihre Kommunalwahlgesetze bereits entsprechende Soll-Vorschriften für die Aufstellung und Einreichung von Listenwahlvorschlägen auf Kommunalebene aufgenommen, wonach Frauen und Männer gleichermaßen Berücksichtigung finden sollen.<sup>2</sup> Nun hat Brandenburg als erstes Bundesland im Januar 2019 ein Gesetz verabschiedet, welches bezüglich einer geschlechterparitätischen Besetzung der Wahllisten für die Landtagswahlen verbindliche Vorgaben macht.<sup>3</sup> Seitdem hat sich die Debatte um die Parität in den Landesparlamenten sehr dynamisch weiterentwickelt.<sup>4</sup> In den Bayerischen Landtag wurden im Januar 2019 zwei verschiedene Gesetzentwürfe zur Einführung eines paritätischen Normierungsverfahrens bei der Landtagswahl eingebracht.<sup>5</sup> Während der erste Gesetzentwurf eine paritätische Besetzung der Wahllisten durch die abwechselnde Reihung von

---

<sup>1</sup> Vgl. insoweit die Diskussion im Rahmen der juristischen Literatur, u.a. geführt durch: Oebbecke, JZ 1988, 176 ff. Ebsen, JZ 1989, 553 ff.; von Niedig, NVwZ 1994, 1171 ff.; Lange, NJW 1988, 1174ff.; Sachs, NJW 1989, 553ff..

<sup>2</sup> Vgl. § 9 Abs. 6 Kommunalwahlgesetz des Landes Baden-Württemberg; § 12 Abs. 1 Satz 2 Hessisches Kommunalwahlgesetz; § 15 Abs. 4 Kommunalwahlgesetz des Landes Rheinland-Pfalz.

<sup>3</sup> Vgl. Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz vom 12. Februar 2019 (GVBl.I/19, [Nr. 1]).

<sup>4</sup> Abels/ Cress, ZParl 2019, 167 (184).

<sup>5</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 12.01.2019, Drucksache 18/51 des Bayerischen Landtags und Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 29.01.2019, Drucksache 18/206 des Bayerischen Landtags.

Bewerberinnen und Bewerbern vorsah, beinhaltete der zweite Gesetzentwurf daneben eine Regelung, wonach künftig in jedem Wahlkreis zwei Personen kandidieren sollen, von denen eine weiblich oder divers und eine männlich oder divers zu sein hat. Beide Gesetzentwürfe wurden im Anschluss an eine kontroverse Diskussion aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken abgelehnt. Auch in den Landtag von Sachsen-Anhalt wurde am 20. Februar 2019 ein – auch die Landesverfassung entsprechend ändernder – Gesetzentwurf eingebracht, welcher unter anderem auf eine paritätische Zusammensetzung des Landtags abzielt.<sup>6</sup> Im Einzelnen soll dies – ähnlich dem bayerischen Gesetzentwurf – über die Einführung von strikt alternierenden Landeslisten sowie Zweipersonenwahlkreise erfolgen, die künftig eine Frau und einen Mann oder einen Mann und eine Frau als Wahlkreisbewerber enthalten. Im Niedersächsischen Landtag gab es die Ankündigung einer entsprechenden parlamentarischen Gesetzesinitiative zur Herstellung von Parität im Parlament im Rahmen einer Aktuellen Stunde.<sup>7</sup> Ebenso kündigten einzelne Fraktionen im Landtag Nordrhein-Westfalen an, einen Gesetzentwurf nach dem Vorbild Brandenburgs bis Ende des Jahres 2019 vorzulegen. Im Bundestag bildete sich Mitte Februar 2019 eine fraktionsübergreifende Gruppe von Parlamentarierinnen, deren Ziel es ist, die Chancen einer Paritätsinitiative „auszuloten“.<sup>8</sup> Auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates befasst sich gegenwärtig mit dem Thema „Anteil der Frauen in den Parlamenten“, wobei der diesbezügliche Austausch der Präsidentinnen und Präsidenten insbesondere auch den Aspekt der paritätischen Besetzung von Parlamenten umfasst.

In das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Brandenburgischen Wahlgesetzes wurden verschiedene gutachtliche Stellungnahmen einbezogen. Entgegen einer befürwortenden Stellungnahme von Wawzyniak<sup>9</sup> kamen sowohl eine Stellungnahme von Morlok/Hobusch<sup>10</sup>, als auch ein Bericht der Brandenburgischen Landesregierung<sup>11</sup> sowie ein Gutachten des

---

<sup>6</sup> Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vom 20.02.2019, Drucksache 7/3968 des Landtags von Sachsen-Anhalt.

<sup>7</sup> Vgl. Plenarprotokoll der 38. Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtags am 24. Januar 2019, S. 3439.

<sup>8</sup> Abels/ Cress, ZParl2019, 167 (186).

<sup>9</sup> Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018.

<sup>10</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018.

<sup>11</sup> Bericht der Brandenburgischen Landesregierung vom 10.10.2018, Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht, Drs. 6/9699.

Parlamentarischen Beratungsdienstes des brandenburgischen Landtags<sup>12</sup> zu dem Ergebnis, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene geschlechterparitätische Besetzung der Wahllisten als verfassungswidrig anzusehen ist. Während Wawzyniak die mit zwingenden gesetzlichen Paritätsvorgaben einhergehenden Eingriffe in die in diesem Zusammenhang diskutierten Verfassungspositionen als gerechtfertigt ansieht, kommen die vorgenannten gutachtlichen Stellungnahmen von Morlok/Hobusch und dem Parlamentarischen Beratungsdienst sowie der Bericht der brandenburgischen Landesregierung zu dem Ergebnis, dass es an einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der mit der Paritätsregelung einhergehenden verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen fehlt. Seit März 2019 ist unter anderem ein Organstreitverfahren beim Verfassungsgericht des Landes Brandenburg anhängig, welches sich gegen den Erlass des brandenburgischen Parité-Gesetzes richtet.

Die überwiegend kritischen Auffassungen, die im Rahmen des Brandenburgischen Gesetzgebungsverfahrens zu Tage traten, werden von den wissenschaftliche Diensten einiger anderer Parlamente, die sich losgelöst hiervon mit der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit verbindlicher Paritätsregelungen für die Aufstellung von Wahllisten beschäftigt haben, geteilt.

Bereits im Jahre 2009 hatte der Juristische Dienst des Thüringer Landtags eine gutachtliche Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten der Einführung einer Frauenquote für Wahllisten (u.a. in Form einer Regelung zur alternierenden Listenbesetzung mit Männern und Frauen) – allerdings bei der Kommunalwahl – verfasst. Diese kommt zum Ergebnis, dass eine – über eine Soll-Regelung hinausgehende – rechtlich verbindliche Regelung zur Einführung einer Frauenquote verfassungswidrig wäre, weil die hiermit verbundenen Beeinträchtigungen der verfassungsrechtlichen Positionen der Gleichheit und Freiheit der Wahl, der Parteienfreiheit und des Diskriminierungsverbots nicht zu rechtfertigen seien.<sup>13</sup> Außerdem beleuchtete ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags aus dem Jahre 2008 die rechtlichen Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Parlaments aufgrund verbindlicher Quotenregelungen für Wahllisten (in Form einer alternierenden Listenbesetzung oder der Rahmenvorgabe, dass innerhalb einer bestimmten Anzahl von Listenplätzen eine bestimmte Quote erreicht werden muss). Auch dieses Gutachten stellt fest, dass sich begründete Zweifel an der Erforderlichkeit und Angemessenheit der mit einer solchen Regelung einhergehenden Beschränkungen ergeben.<sup>14</sup> Des Weiteren kommt ein aktuelles Gutachten des

---

<sup>12</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018.

<sup>13</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009.

<sup>14</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags vom 29.1.2008, WD 3 -008/08.



wissenschaftlichen Dienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin<sup>15</sup> aus dem Jahre 2018 zu dem Ergebnis, dass Regelungen zu geschlechterspezifischen Quoten bei der Wahlvorbereitung (u.a. in Form einer gesetzlichen Vorgabe zur alternierenden Besetzung von Landeslisten) demokratische Grundprinzipien der Verfassung verletzen würden und sich dies nicht rechtfertigen ließe. Diese Auffassung wird in einem weiteren aktuellen Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags<sup>16</sup> geteilt, welches sich ebenfalls mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Quotenregelungen für die Listenaufstellung (u.a. in Form einer Verpflichtung zur paritätischen Gestaltung der Wahllisten) beschäftigt. Auch dieses kommt zum Ergebnis, dass eine Rechtfertigung der verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen ausscheide.

Von einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit entsprechender Regelungen gehen demgegenüber zwei juristische Gutachten aus, die von Einbringern des jetzigen Thüringer Gesetzentwurfs zur Einführung einer paritätischen Quotierung in Auftrag gegeben wurden. Deren Verfasser – Fisahn/Maruschke<sup>17</sup> und Laskowski<sup>18</sup> – sehen eine Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten als verfassungskonform an.<sup>19</sup> Zwar bejahen auch sie eine Beeinträchtigung bestimmter Verfassungspositionen durch die Regelungen des Gesetzentwurfs, allerdings halten sie diese im Ergebnis für gerechtfertigt. Die gleiche Auffassung vertritt Wawzyniak<sup>20</sup>, welche bereits im Rahmen des Brandenburgischen Gesetzgebungsverfahrens Zustimmung zum Erlass des dortigen Paritätsgesetzes geäußert hatte, in ihrer Stellungnahme zum Anhörungsverfahren zum Thüringer Gesetzentwurf.

---

<sup>15</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Bezirksverordnetenversammlungen vom 27. Juni 2018.

<sup>16</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten und Kommunalvertretungen mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996.

<sup>17</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018.

<sup>18</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014.

<sup>19</sup> Laskowski und Fisahn/Maruschke bestätigten ihre Auffassungen im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum (Thüringer) Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964), vgl. insoweit das Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, insbesondere S. 32, 71 – 73 und die Schriftliche Stellungnahme von Laskowski vom 05.06.2019, verteilt als Zuschrift 6/3063 zu Drs. 6/6964.

<sup>20</sup> Vgl. Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, Zuschrift 6/3041 und das Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, S. 83.

## **B. Würdigung**

Entsprechend dem Prüfauftrag soll im Folgenden untersucht werden, ob die Einführung der im Gesetzentwurf zum Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes (Drucksache 6/6964) vorgesehenen Pflicht zur paritätische Besetzung der Landeswahllisten unter den dort vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen (nach geltender Verfassungslage in Thüringen) verfassungsrechtlich zulässig wäre.

### **I. Prüfungsmaßstab**

Bei der Klärung der Frage, ob die Einführung einer Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten verfassungskonform wäre, sind sowohl die Vorgaben der Thüringer Verfassung als auch des Grundgesetzes zu berücksichtigen: Gemäß Art. 47 Abs. 4 ThürVerf ist die Gesetzgebung des Landes Thüringen an die Thüringer Verfassung gebunden. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind daher vornehmlich anhand der Thüringer Verfassung zu prüfen. Soweit auch Normen des Grundgesetzes für die hier vorzunehmende Prüfung relevant sind, werden sie ebenfalls als Prüfungsmaßstab herangezogen, sofern sie als unmittelbar geltendes Verfassungsrecht direkt auch die Länder binden.

### **II. Verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen**

Nach dem Gesetzentwurf zum Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes sollen die Landeslisten der Parteien und politischen Vereinigungen künftig abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt werden (vgl. § 29 Abs.5 Satz 1 ThürLWG-E). In Ausnahmefällen sollen auch solche Listenplätze, die einem bestimmten Geschlecht vorbehalten sind, mit Vertretern des anderen Geschlechts besetzt werden können, falls sich nicht genügend Kandidatinnen bzw. Kandidaten zur Wahl stellen (vgl. § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E). Das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei in der Minderheit ist, muss aber mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten sein (vgl. § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E). Eine weitere Ausnahmeregelung soll für Personen gelten, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind. Diese sollen unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren können (vgl. § 29 Abs. 5 Satz 5 ThürLWG-E). Zudem wird eine Ausnahme von der Regelung der paritätischen Quotierung für Parteien geregelt, welche aus „programmatischen Gründen“ ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind (vgl. § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E). Als Sanktion für Verstöße gegen die vorgenannten Regelungen sieht der Gesetzentwurf vor, dass Wahlvorschläge, die diesen Anforderungen nicht in Gänze entsprechen, zurückgewiesen werden bzw. nur teilweise bis zu dem Listenplatz zugelassen werden, mit dessen Besetzung die Vorgaben noch erfüllt sind. Die Entscheidung darüber soll der Landeswahlausschuss treffen (vgl. die nach Satz 3 in § 30 Abs. 1 ThürLWG-E einzufügenden Regelungen).

Fraglich ist zunächst, ob mit den im Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung vorgesehenen Regelungen eine Beeinträchtigung von Grundrechten oder anderen verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen einherginge. Im Rahmen der folgenden Prüfung sollen die Stufen der Eröffnung des Schutzbereichs und der Beeinträchtigung der Grundrechte bzw. der weiteren verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen zusammen abgehandelt werden.

### **1. Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf**

Gemäß Art. 46 Abs. 1 ThürVerf sind Wahlen nach Art. 49 Abs. 1 ThürVerf – also die Landtagswahlen – allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim durchzuführen. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen könnten die in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf statuierten Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl einschränken. Art. 46 Abs. 1 ThürVerf setzt die Festlegung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG um, wonach die Wahlrechtsgrundsätze der Länder mit denen des Bundes inhaltlich identisch zu sein haben.<sup>21</sup> Für die Auslegung des Art. 46 Abs.1 ThürVerf kann deshalb auf die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 38 GG zurückgegriffen werden.<sup>22</sup>

#### **a. Erstreckung der Wahlrechtsgrundsätze auf das Stadium der Wahlvorbereitung**

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur paritätischen Besetzung von Wahllisten betreffen nicht unmittelbar den Wahlakt selbst, sondern das innerparteiliche Aufstellungsverfahren für die Landeslisten und damit den Bereich der Wahlvorbereitung. Fraglich ist daher zunächst, ob die Wahlrechtsgrundsätze auch schon im Vorfeld der eigentlichen Wahl zur Anwendung kommen.

Zwar vertritt eine vereinzelt gebliebene Ansicht, dass das innerparteiliche Listenaufstellungsverfahren die Zusammensetzung der zu wählenden Organe betreffe und deshalb zum Wahlorganisationsrecht gehöre, was zur Folge hätte, dass die Wahlrechtsgrundsätze für diesen Bereich keine Geltung beanspruchen würden.<sup>23</sup> Weit überwiegend wird jedoch vertreten, dass sich die Wahlrechtsgrundsätze auch auf den Bereich der Wahlvorbereitung und hierbei insbesondere das innerparteiliche Verfahren der Kandidatenaufstellung erstrecken würden.<sup>24</sup> Dieser mehrheitlich vertretenen Auffassung ist zu

---

<sup>21</sup> Von der Weiden in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 46, Rn. 1 und 4.

<sup>22</sup> BVerfGE 120, 82 (102).

<sup>23</sup> Lange, NJW 1988, 1174 (1178).

<sup>24</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG, 8. Auflage 2006, Art. 38. Rn.2; Magiera, in: Sachs GG, 8. Auflage 2018, Art. 38 Rn. 109; Müller, in: Mangoldt/Klein/Starck GG Band 2, 7. Auflage 2018, Art. 38, Rn.127; von der Weiden, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 46, Rn. 9; Morlok, in Dreier Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 38 Rn. 64; Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen

folgen: Die Aufstellung der Wahllisten stellt eine wesentliche - sogar unerlässliche - Voraussetzung des eigentlichen Wahlvorgangs dar und ist damit bereits als Teil des Wahlverfahrens und nicht nur als davon losgelöste Maßnahme der innerparteilichen Organisation zu begreifen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Besetzung der Listen mit bestimmten Personen im Ergebnis zu einer Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten bei der Wahlentscheidung der Wähler führt und damit bereits unmittelbare Auswirkungen auf deren aktives Wahlrecht hat.<sup>25</sup> Daneben betrifft das innerparteiliche Verfahren der Listenaufstellung aber auch das passive Wahlrecht der Listenbewerber unmittelbar. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass durch die Aufstellung der Wahlkreis- und Listenkandidaten eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen werde, die das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berühre.<sup>26</sup> Die Wahlrechtsgrundsätze müssen daher auch schon im parteiinternen Aufstellungsverfahren zur Anwendung kommen, um die Anbindung des Repräsentativorgans an das Volk und damit das Demokratieprinzip wirksam zur Geltung zu bringen.

#### **b. Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl**

Zunächst könnte die im Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung vorgesehene Pflicht der Parteien zur alternierenden Besetzung der Landeslisten mit Frauen und Männern eine Beeinträchtigung der durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf angeordneten Freiheit der Wahl darstellen.

Die Wahlfreiheit besteht zunächst in aktiver Hinsicht darin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d.h. ohne Zwang, Druck oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können muss.<sup>27</sup> Die Freiheit der Wahl hat aber auch Bedeutung für das passive Wahlrecht. In diesem Sinne gehört zur Wahlfreiheit auch ein freies Wahlvorschlagsrecht der an der Wahl beteiligten Parteien,<sup>28</sup> d.h. die Möglichkeit einer, von staatlicher Einflussnahme auf die Willensbildung der Parteien, freien Kandidatenaufstellung.<sup>29</sup> Daneben umfasst die passive Wahlfreiheit die freie Kandidatur der einzelnen Bewerber einer Partei.<sup>30</sup>

Die in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen in alternierender Reihenfolge hätte zur Folge, dass die

---

Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 44.

<sup>25</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 16.

<sup>26</sup> BVerfGE 89, 243 (251).

<sup>27</sup> BVerfGE 7, 63 (69).

<sup>28</sup> BVerfGE 47, 253 (282); BVerfGE 71, 81 (100); BVerfGE 89, 243 (251).

<sup>29</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15); Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 31.

Abstimmenden im Rahmen des parteiinternen Aufstellungsverfahrens nicht mehr frei darüber entscheiden könnten, in welcher Reihenfolge die Bewerber auf der Liste erscheinen sollen.<sup>31</sup> Die Aufstellungsversammlung wäre durch die Paritätsregelung folglich daran gehindert, die Kandidaten entsprechend der von ihr favorisierten Reihenfolge auf der Liste zu platzieren<sup>32</sup> und hätte stattdessen sicherzustellen, dass die Bewerber des weiblichen und männlichen Geschlechts lediglich auf den ihnen zugewiesenen geraden oder ungeraden Listenplätzen erscheinen. Darüber hinaus wären die Parteien an einer Aufstellung weiterer präferierter Kandidaten gehindert, sobald das Kontingent an Männern und Frauen für die im § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene, alternierende Besetzung aufgebraucht wäre<sup>33</sup> und das gemäß § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E einzuhaltende, zahlenmäßige Verhältnis der männlichen und weiblichen Parteimitglieder auf der Liste nicht mehr gewahrt werden könnte.

Eine Quotierung im Reißverschlussverfahren würde im Ergebnis also den Entscheidungsspielraum der Parteien bei der Kandidatenaufstellung deutlich reduzieren<sup>34</sup> und damit eine Verletzung ihres freien Wahlvorschlagsrechts bedeuten.<sup>35</sup> Insbesondere mit Blick auf das politisch-personelle Gesamtbild der Liste wären derartige Einschränkungen als besonders gravierend einzustufen, da es als in hohem Maße unwahrscheinlich erscheint, dass gerade die Gruppe von Bewerbern, die eine Partei nach ihren politischen Vorstellungen als am besten geeignet ansehen würde, sich auch tatsächlich gleichmäßig aus Männern und Frauen zusammensetzen würde.<sup>36</sup>

Außerdem würden den weiblichen und männlichen Parteimitgliedern und den sonstigen Bewerbern für die Landeslisten einer Partei aufgrund der in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E enthaltenen Paritätsregelung nicht mehr alle Listenplätze für eine Kandidatur zur Verfügung stehen. Sie könnten sich stattdessen in der Regel nur noch auf die geraden oder ungeraden Plätze bewerben. Durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung des § 29 Abs. 5 Satz 1 würde also auch die Freiheit der Listenbewerber, auf einem beliebigen Listenplatz kandidieren

---

<sup>30</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 32.

<sup>31</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 27 Rn. 14; Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018, S. 3 der Stellungnahme.

<sup>32</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 27 Rn. 14; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags vom 29.1.2008, WD 3 -008/08, S. 10.

<sup>33</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555); von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (528).

<sup>34</sup> Oebbecke, JZ 1988, 176 (178).

<sup>35</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 8.

<sup>36</sup> Oebbecke, JZ 1988, 176 (178).

zu können, auf die Hälfte beschränkt<sup>37</sup> bzw. nach Erreichen der durch den Geschlechteranteil der Parteimitglieder bestimmten Untergrenze (§ 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E) für die Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts völlig ausgeschlossen.<sup>38</sup> Zudem verringern sich die Erfolgschancen hinsichtlich der Erlangung eines Abgeordnetenmandats für solche Kandidaten bzw. Kandidatinnen, die aufgrund des Reißverschlussprinzips nur auf den geraden Listenplätzen und damit nach den ungeraden Listenplätzen kandidieren können.

### **c. Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl**

Zudem könnte durch die im Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung vorgesehenen Regelungen eine Beeinträchtigung der in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf verankerten Gleichheit der Wahl zu sehen sein.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlangt, dass jedermann sein aktives und passives Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können muss.<sup>39</sup>

#### **aa. Passive Wahlrechtsgleichheit**

Durch die in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Pflicht zur paritätischen Quotierung der Listen könnte zum einen die passive Wahlrechtsgleichheit beschränkt werden. Sie beansprucht auch schon im Vorfeld der Wahl Geltung und gebietet eine chancengleiche Möglichkeit zur Kandidatur im innerparteilichen Aufstellungsverfahren.<sup>40</sup>

Eine Pflicht zur alternierenden Listenbesetzung mit Männern und Frauen würde dazu führen, dass für Kandidaten des männlichen und weiblichen Geschlechts jeder zweite Listenplatz unerreichbar wäre – sich die Erfolgchance auf den, für das andere Geschlecht vorgesehenen, Plätzen also auf „null“ reduzieren würde.<sup>41</sup> Damit wäre eine Kandidaturmöglichkeit jedes Parteimitgliedes bzw. sonstigen Bewerbers für die Landesliste mit gleichen Erfolgschancen für jeden Listenplatz nicht mehr gegeben<sup>42</sup> und die erreichbare Anzahl an aussichtsreichen

---

<sup>37</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 32; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15); Bericht der Brandenburgischen Landesregierung vom 10.10.2018, Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht, Drs. 6/9699, S. 6.

<sup>38</sup> Ob das Geschlecht der nicht der Partei angehörenden Listenbewerber in das zahlenmäßige Verhältnis der Parteimitglieder im Sinne der Mindestrepräsentanzregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E anzurechnen ist, ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Insofern scheint übersehen worden zu sein, dass eine Listenkandidatur keine Parteimitgliedschaft voraussetzt.

<sup>39</sup> Von der Weiden, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 46, Rn. 28.

<sup>40</sup> BVerfGE 71, 81 (94); Oebbecke, JZ 1988, 176 (178); Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15).

<sup>41</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15).

<sup>42</sup> Bericht der Brandenburgischen Landesregierung vom 10.10.2018, Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht, Drs. 6/9699, S. 7.

Listenplätzen für die Angehörigen des klassischen Geschlechts faktisch halbiert.<sup>43</sup> Die Gewährleistung der passiven Wahlrechtsgleichheit der männlichen und weiblichen Kandidaten würde durch eine Listenquotierung folglich beeinträchtigt werden.<sup>44</sup>

Da der Gesetzentwurf in § 29 Abs. 5 Satz 5 ThürLWG-E zudem eine Kandidaturmöglichkeit auf *allen* Listenplätzen für Personen vorsieht, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind, wäre die passive Wahlrechtsgleichheit ferner auch in Bezug auf die unterschiedlichen Erfolgchancen der Angehörigen des dritten und des klassischen Geschlechts verletzt. Aber auch die Regelung des § 29 Abs. 5 Satz 6 ThürLWG-E, wonach nach einer diversen Person sowohl eine weibliche als auch eine männliche Person kandidieren können soll, erweist sich unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit als problematisch: Wird die alternierende Abfolge gerade nicht ausgehend von demjenigen Geschlecht fortgesetzt, welches vor der diversen Person kandidiert, könnte sich das für die Liste grundsätzlich vorgesehene Geschlechterverhältnis von 50 zu 50 verschieben und sich im Ergebnis die Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Listenplätze für die Angehörigen eines der beiden klassischen Geschlechter noch stärker reduzieren.

Ferner trifft der Gesetzentwurf in § 29 Abs. 5 ThürLWG-E lediglich Regelungen zur Besetzung der Wahllisten mit männlichen, weiblichen oder diversen Kandidaten. Gemäß § 22 Abs. 3 Personenstandsgesetz können aber Personen, die weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zugeordnet werden können, auch ohne eine entsprechende Angabe in das Geburtenregister eingetragen werden. Die Eintragung als „divers“ ist insofern nicht verpflichtend. Das passive Wahlrecht der Personen ohne Geschlechtsangabe würde durch die Regelungen des Gesetzentwurfs daher vollständig ausgeschlossen.<sup>45</sup>

Des Weiteren kommt eine Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit in Betracht, weil aufgrund des verknüpften Listenangebots und der Geschlechterquotierung den Vertretern des überrepräsentierten Geschlechts insgesamt eine geringere Erfolgchance zukäme, einen Listenplatz zu erhalten, als den Vertretern des unterrepräsentierten Geschlechts.<sup>46</sup> Schließlich

---

<sup>43</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 11.

<sup>44</sup> Hahlen, in: *Schreiber: BWahlG Kommentar*, 10. Auflage, 2017, § 27, Rn. 14; Zypries/Holste, *NJW* 2008, 3400 (3402); Ipsen, in: *Ipsen, Parteiengesetz*, 2. Auflage 2018, § 17 Rn. 18; Roth, in: *Umbach/Clemens, Grundgesetz*, Band II, 2002, Art. 38, Rn. 79; von Ungern-Sternberg, *JZ* 2019, 525 (528); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags* vom 29.1.2008, *WD 3 -008/08*, S. 11.

<sup>45</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 13.

<sup>46</sup> Fisahn/Maruschke, *Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten* vom 27.09.2018, S. 23; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, *Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen* vom 06.04.2009, S. 7.

wäre in den Kontingenten des überrepräsentierten Geschlechts eine höhere Anzahl potenzieller Konkurrenten vorhanden als in den Kontingenten des in der jeweiligen Partei unterrepräsentierten Geschlechts.<sup>47</sup> Insbesondere bestünde aus diesem Grund aber auch eine geschlechtsspezifisch unterschiedliche Chance, einen aussichtsreichen vorderen Listenplatz und damit ein Mandat zu erhalten.

Zwar gibt es im Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung in § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E eine Ausnahmeregelung, wonach Listenplätze, die eigentlich einem bestimmten Geschlecht vorbehalten sind, auch mit Vertretern des anderen Geschlechts besetzt werden können. Dies soll gemäß § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E jedoch nur insoweit gelten, als das Geschlecht, das unter den Mitgliedern einer Partei<sup>48</sup> in der Minderheit ist, mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis auf der Liste vertreten ist. Es muss beim Auffüllen der Liste mit dem überrepräsentierten Geschlecht folglich sichergestellt werden, dass das unterrepräsentierte Geschlecht in dem gleichen Verhältnis auf der Liste erscheint, wie es unter den Parteimitgliedern vertreten ist.<sup>49</sup>

Die in § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E enthaltene Möglichkeit, die Liste mit dem überrepräsentierten Geschlecht „auffüllen“ zu können, hätte daher zwar eine gewisse Relativierung der Beeinträchtigungen der passiven Wahlrechtsgleichheit des überrepräsentierten Geschlechts zur Folge, würde diese allerdings nicht beseitigen: Die Mindestquotenregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E würde schlussendlich ebenfalls eine Verknappung der Kandidaturmöglichkeit zulasten des überrepräsentierten Geschlechts bedingen. Hiernach würde die Möglichkeit zur Kandidatur für das zahlenmäßig überlegene Geschlecht nämlich auch nur soweit reichen, wie das gemäß § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E einzuhaltende, zahlenmäßige Verhältnis der männlichen und weiblichen Parteimitglieder noch gewahrt werden könnte. An der Stelle, an der das Verhältnis nicht mehr gewahrt werden könnte, müsste die Liste zu Lasten des unter den Kandidaten überrepräsentierten Geschlechts gekappt werden. Abhängig von der Struktur der Parteien wäre dies unter Umständen relativ frühzeitig der Fall (hierauf wird unter B.II.3 näher eingegangen werden). Ein bestimmter Anteil von Vertretern des überrepräsentierten Geschlechts wäre dann – gerade aufgrund des Geschlechts – gar nicht mehr wählbar.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 49.

<sup>48</sup> Zu den Landeslistenkandidaten, die nicht Mitglieder einer Partei sind, vgl. Fn. 38.

<sup>49</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, Zurschrift 6/3040, S. 2.

<sup>50</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555); Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 45.



## **bb. Aktive Wahlrechtsgleichheit**

Teilweise wird vertreten, dass durch eine alternierende Listenbesetzung auch die aktive Wahlrechtsgleichheit der Wähler beeinträchtigt werden würde.<sup>51</sup> Hinsichtlich des aktiven Wahlrechts verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit eine gleiche Bewertung und den gleichen Einfluss aller abgegebenen Stimmen auf das Wahlergebnis. Dies bedeutet, dass die Stimmen aller Wähler den gleichen Zählwert und den gleichen Erfolgswert haben müssen.<sup>52</sup> Eine Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsfreiheit wird im Zusammenhang mit einer Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten damit begründet, dass die auf einen Bewerber auf einem „falschen“ Listenplatz abgegebenen Stimmen keine Auswirkungen mehr hätten.<sup>53</sup>

Im Rahmen des innerparteilichen Aufstellungsverfahrens hätten die Stimmen, die auf Bewerber abgegeben werden würden, die aufgrund des nach § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E einzuhaltenden Reißverschlussprinzips auf einem bestimmten Listenplatz oder aufgrund der nach § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E zu erfüllenden Mindestquote auf der gesamten Liste nicht (mehr) berücksichtigt werden könnten, den Erfolgswert „null“. Insofern könnte zumindest für das innerparteiliche Aufstellungsverfahren – abhängig von dessen Ausgestaltung – eine Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsgleichheit der Parteimitglieder angenommen werden.<sup>54</sup>

Auch was die eigentliche Landtagswahl angeht, wäre eine Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsgleichheit der Wähler zu befürchten. So könnten bestimmte Parteien aufgrund ihrer Mitgliederstruktur nicht in der Lage sein, eine Landesliste von hinreichendem Umfang aufzustellen, weil sie in Ermangelung einer ausreichenden Anzahl an Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts bzw. aufgrund der Mindestquotenregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E gezwungen wären, ihre Liste vorzeitig abbrechen zu lassen. Dies wiederum könnte zur Folge haben, dass bestimmte Parteien die ihnen aufgrund des Wahlergebnisses zustehenden Mandate nicht vollumfänglich besetzen könnten. Der Erfolgswert der für diese Parteien abgegebenen Stimmen wäre daher geringer als der Erfolgswert solcher Stimmen, die vollständig zum Tragen kämen, weil sie auf eine Partei abgegeben werden würden, deren Liste aufgrund ihrer Mitgliederstruktur nicht vorzeitig enden müsste und die deshalb alle ihr zukommenden Mandate besetzen könnte.

---

<sup>51</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15); so auch Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 27, Rn. 14, dessen Ausführen dazu, dass keine Kandidaturmöglichkeit jedes Parteimitglieds mit gleichen Chancen für einen Listenplatz bestehe, allerdings für eine Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit sprechen.

<sup>52</sup> Magiera, in: Sachs GG, 8. Auflage 2018, Art. 38, Rn. 95.

<sup>53</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (15).

<sup>54</sup> Zypries/Holste, NJW 2008, 3400 (3402); Ipsen, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 17 Rn. 18; Hahlen, in Schreiber: BWahlG Kommentar, 10. Auflage, 2017, § 27, Rn. 14.

## 2. Beeinträchtigung der Parteienfreiheit

Fraglich ist, ob mit der in §§ 29 Abs. 5, 30 Abs. 1 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehenen Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung auch eine Beeinträchtigung der Parteienfreiheit einherginge. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG schützt über seinen Wortlaut hinaus nicht nur die Freiheit der Gründung politischer Parteien, sondern auch die freie Betätigung der Parteien im Sinne einer Parteienfreiheit bzw. Parteiautonomie.<sup>55</sup> Die in Art. 21 GG niedergelegten Grundsätze binden die Länder als unmittelbar geltendes Verfassungsrecht.<sup>56</sup>

### a. Organisationsfreiheit

Zu den Gewährleistungsgehalten der Parteienfreiheit gehört unter anderem die Organisationsfreiheit der Parteien.<sup>57</sup> Die Organisationsfreiheit der Parteien berechtigt diese dazu, die Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung, Art und Umfang ihrer Organisation sowie ihr internes Parteileben frei und autonom zu bestimmen und zu gestalten.<sup>58</sup> Organisationsfreiheit bedeutet dabei die Selbstorganisation der Parteien unter Ausschluss staatlicher Mitwirkung.<sup>59</sup> Insbesondere haben die Parteien das Recht, ihre Organe zur Erledigung von Parteiangelegenheiten selbst festzulegen und deren Zusammensetzung zu bestimmen,<sup>60</sup> also ohne staatliche Vorgaben ihre Kandidaten für die Wahl aufzustellen.<sup>61</sup>

Durch eine gesetzliche Pflicht zur alternierenden Besetzung der Landeslisten mit Männern und Frauen könnte die vorbeschriebene, organisatorische Komponente der Parteienfreiheit beeinträchtigt werden. Durch die Vorgabe einer paritätischen Listenbesetzung würde staatlicherseits in eine der zentralsten Personalfragen der Parteien – nämlich die Auswahl der in die Parlamente zu entsendenden Parteimitgliedern – eingegriffen.<sup>62</sup>

Die Festlegung derjenigen Mandatsträger, welche die Parteien repräsentieren sollen, stellt jedoch eine originäre Entscheidung der Parteien selbst dar.<sup>63</sup> Ihnen allein obliegt es, zu bestimmen, mit welchen Mandatsbewerbern die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung

---

<sup>55</sup> Wißmann, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 2, Rn. 29; Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 21, Rn. 30.

<sup>56</sup> BVerfGE 60, 53 (62).

<sup>57</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, Art. 21 GG, Rn. 15; Wißmann, in: Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 2, Rn. 37; Morlok, in: in Dreier Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 61; BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (631).

<sup>58</sup> Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 17, Rn. 1; Wißmann, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht: Kommentar, 2009, § 2, Rn. 37; Augsberg, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht: Kommentar, 2009, § 6, Rn. 1; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 116.

<sup>59</sup> Kluth, in: Eppig/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, 2013, § 21, Rn. 119.

<sup>60</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

<sup>61</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555); Oebbecke, JZ 1988, 176 (179).

<sup>62</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

<sup>63</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 32.

des Volkes stattfinden soll.<sup>64</sup> Schließlich handelt es sich hierbei um eine ihre gesamte (Außen-) Präsentation und politisch-parlamentarische Arbeit prägende Entscheidung.<sup>65</sup>

Durch die Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten könnten sich die Parteien vor allem gezwungen sehen, bestimmte Kandidaten oder Kandidatinnen nur aufgrund ihres Geschlechts und unabhängig davon aufzustellen, ob diese ihre politischen Werte oder ihre Glaubwürdigkeit in dem gewünschten Maße verkörpern<sup>66</sup> und in ihrer Partei die für den erfolgreichen Wahlkampf erforderliche Unterstützung genießen. Zur Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Quote könnten die Parteien folglich daran gehindert werden, einen – aus ihrer Sicht – optimalen Listenvorschlag zu machen.<sup>67</sup> Es würde daher einen erheblichen Eingriff in die Parteienfreiheit bedeuten, wenn durch eine gesetzliche Vorgabe zur paritätischen Listenbesetzung das Recht der Parteien beschnitten werde würde, autonom und ohne staatliche Vorgaben ihre Kandidaten für die Wahl aufzustellen.<sup>68</sup>

Sofern die Befürworter der Paritätsgesetze andere, existierende Beschränkungen des passiven Wahlrechts anführen, wie z.B. das in § 16 Nr.1 ThürLWG statuierte Wahlalter oder die in § 17 ThürLWG niedergelegte Möglichkeit des Ausschlusses der Wählbarkeit, welche (jedenfalls mittelbar) auch die organisatorische Komponente der Parteienfreiheit hinsichtlich der Kandidatenaufstellung beeinträchtigen können, soll hierauf näher unter Punkt B.III.5.c.bb. eingegangen werden.<sup>69</sup>

## **b. Programmfreiheit**

Eine weitere Ausprägung der Parteienfreiheit ist die Programmfreiheit.<sup>70</sup> Diese umfasst die Freiheit der Parteien zur Tendenz und das Recht, diese Tendenz zu wahren.<sup>71</sup> Sie berechtigt

---

<sup>64</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags vom 29.1.2008, WD 3 -008/08, S. 12; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 8.

<sup>65</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema: „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 58.

<sup>66</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 10.

<sup>67</sup> Oebbecke, JZ 1988, 176 (179).

<sup>68</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555); Oebbecke, JZ 1988, 176 (179); Hahlen: in: Schreiber BWahlG Kommentar, 10. Auflage 2017, § 27, Rn. 14; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags vom 29.1.2008, WD 3 -008/08, S. 12; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 8; Bericht der Brandenburgischen Landesregierung vom 10.10.2018, Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht, Drs. 6/9699, S. 9.

<sup>69</sup> Weshalb derartige Beschränkungen als in verfassungsrechtlicher Hinsicht zulässig zu erachten sind, stellt eine Frage der Rechtfertigung dar.

<sup>70</sup> Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art.21, Rn. 32; Morlok, in: in Dreier Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 61.

die Parteien also dazu, alle internen Strukturen und Vorgänge auf die Tendenz der Partei hin auszugestalten.<sup>72</sup> Ausdruck der Programmfreiheit ist insbesondere die Verständigung der Parteimitglieder auf eine gemeinsame Programmatik<sup>73</sup> sowie die Freiheit der Parteien, bestimmte Ziele nicht zu ihrem Programm zu erheben.<sup>74</sup> In der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele und in der Ausrichtung und der Wahl ihrer Themen sind die Parteien folglich frei.<sup>75</sup> Fraglich ist, ob eine Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten in die Programmfreiheit der Parteien eingreifen würde.

Teilweise sind (bereits gegenwärtig) Regelungen in den Satzungen der Parteien zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besetzung der Wahlvorschlagslisten mit Frauen und Männern enthalten. Solche Regelungen sind Ausdruck der jeweiligen Programmatik und des jeweiligen politischen Selbstverständnisses der Parteien.<sup>76</sup> Ob und in welchem Umfang sie die Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu ihrer politischen Zielsetzung machen wollen, ist Sache der Parteien und Teil ihrer Positionierung im Wettbewerb um Wählerstimmen.<sup>77</sup> So kann das Ziel der Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen insbesondere auch zur Abgrenzung und Profilierung genutzt werden, indem entsprechende Quotierungen entweder strikt abgelehnt oder gerade befürwortet werden.<sup>78</sup> Durch eine gesetzliche Vorgabe zur paritätischen Besetzung der Wahllisten würden die Parteien aber unabhängig von oder sogar im Widerspruch zu ihrer politisch-programmatischen Ausrichtung zu einer proaktiven Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter verpflichtet. Den Parteien würde also von staatlicher Seite ein zu verfolgendes inhaltlich-programmatisches Ziel als verbindlich vorgegeben.<sup>79</sup> Umgekehrt würde eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung aber auch denjenigen Parteien ein inhaltlich-programmatisches Element nehmen, die zuvor freiwillig eine solche Regelung in ihren

---

<sup>71</sup> Streinz, in: Mangoldt/Klein/Starck GG Band 2, 7. Auflage 2018, Art.21, Rn. 108; Morlok, in: in Dreier Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 61.

<sup>72</sup> Morlok, in: in Dreier Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 61.

<sup>73</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (631).

<sup>74</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 11.

<sup>75</sup> BVerfGE 111, 382 (409).

<sup>76</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (631).

<sup>77</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 57.

<sup>78</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

<sup>79</sup> Auf die Frage, ob und inwieweit den Parteien staatlicherseits zumindest mittelbar bestimmte programmatische Ziele vorgegeben werden können, indem ihnen durch gesetzliche Beschränkungen des passiven Wahlrechts Vorgaben für die Kandidatenaufstellung gemacht werden (z.B. durch Festlegung des passiven Wahlalters), wird unter Punkt B.III.5.c.bb. näher eingegangen.

Satzungen festgeschrieben und dies speziell zu ihrer Profilierung genutzt hatten.<sup>80</sup> Schließlich könnten sie sich durch eine paritätische Ausgestaltung der Wahllisten von anderen Parteien nicht mehr abgrenzen. Es stellt daher eine Beeinträchtigung der Programmfreiheit der Parteien dar, wenn bestimmte Inhalte der Parteienprogramme vom Gesetzgeber vorgegeben werden.<sup>81</sup>

### **3. Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien**

Zudem könnte eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Gestaltung der Wahllisten einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien bedeuten.

Der Grundsatz der Chancengleichheit zielt darauf ab, die zwischen den Parteien vorgefundene Wettbewerbslage nicht zu verfälschen.<sup>82</sup> Der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede zwischen den Parteien hervorbringen, die die öffentliche Gewalt nicht konterkarieren darf.<sup>83</sup> Auf Landesebene folgt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit aus ihrem in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status, der unmittelbar auch für die Länder gilt und Bestandteil der Landesverfassungen ist.<sup>84</sup> Im Bereich des Wahlrechts gebietet der Grundsatz der Chancengleichheit, dass jeder politischen Partei und jedem Wahlbewerber die gleichen Chancen und Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren eingeräumt werden müssen.<sup>85</sup> Er gilt insbesondere nicht nur im Bereich der eigentlichen Wahlhandlung, sondern auch schon im gesamten Vorfeld der Wahlen und hinsichtlich des Tätigwerdens der Parteien in dieser Phase.<sup>86</sup> Das Gebot der Chancengleichheit beansprucht folglich bereits Geltung in den Phasen der Wahlvorbereitung und der Kandidatenaufstellung.<sup>87</sup>

---

<sup>80</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018, S. 6 der Stellungnahme.

<sup>81</sup> Rüfner, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 76. Lfg., 1996, Art. 3 Abs. 2 und 3, Rn. 819; Roth, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Band II, 2002, Art. 38, Rn. 79; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 11.

<sup>82</sup> BVerfGE 69, 92 (109); BVerfGE 73, 40 (89); BVerfGE 85, 264 (297).

<sup>83</sup> BVerfGE 111, 382 (398).

<sup>84</sup> BVerfGE 120, 82 (104); von der Weiden, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 46, Rn. 31; Wallerath, in: Classen/Litten/Wallerath: Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2015, Art. 3, Rn. 12; BVerfGE 1, 208, 223ff..

<sup>85</sup> Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 134; Strelen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, 9. Auflage, 2013, § 1, Rn. 48.

<sup>86</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, Art. 21, Rn. 16.

<sup>87</sup> BVerfGE 8, 51 (64); Roellecke, in: Umbach/ Clemens Grundgesetz Band I, Art. 21, Rn. 85; Strelen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, 9. Auflage, 2013, § 1, Rn. 51.

Eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Gestaltung der Wahllisten im Sinne des § 29 Abs. 5 ThürLWG-E würde in formaler Hinsicht zwar jede Thüringer Partei gleichermaßen betreffen, allerdings würde sie sich, abhängig von der Mitgliederstärke und Mitgliederstruktur der Parteien, in unterschiedlichem Maße auf diese auswirken.<sup>88</sup> Im Sinne der modernen Eingriffsdogmatik ist der Abwehrgehalt der verfassungsrechtlich geschützten Positionen jedoch auch bei faktischen bzw. mittelbaren Beeinträchtigungen betroffen.<sup>89</sup>

Zum einen würden Parteien benachteiligt, die – möglicherweise auch ohne dies zu beabsichtigen – eine sehr einseitige Mitgliederstruktur aufweisen. Sie hätten, aufgrund des vorhandenen Mitgliederbestands, größere Schwierigkeiten, die Wahlliste gemäß der gesetzlichen Paritätsvorgabe des § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E zu besetzen, als Parteien mit einer, hinsichtlich des Frauen- und Männeranteils, ausgewogenen Geschlechterstruktur.<sup>90</sup>

Selbst von Befürwortern der Paritätsregelungen wird deshalb vorgebracht, dass „starre Grenzen“ nicht dazu führen dürften, „dass bestimmte Parteien nicht kandidieren können“. Insoweit sei zur Gewährleistung von Verfassungskonformität eine „gewisse Flexibilität“ des Paritätsgesetzes gefordert, also dass es besondere Einzelfall- und Härtefallregelungen treffe.<sup>91</sup>

Die in § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E vorgesehene Möglichkeit, die Listen ausnahmsweise nur mit Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts auffüllen zu können, würde jedoch die Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien mit einseitiger Mitgliederstruktur nicht ausschließen, sondern allenfalls geringfügig relativieren: Sofern unter den Parteimitgliedern ein Geschlecht deutlich überwiegen würde, müssten die Wahllisten nämlich dennoch relativ weit oben enden, damit – wie in § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehen – die Mindestquote des unterrepräsentierten Geschlechts gewahrt werden könnte. Eine Paritätspflicht hätte also möglicherweise zur Folge, dass Parteien mit relativ einseitiger Mitgliederstruktur trotz der Ausnahmeregelungen des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E bei der Listenaufstellung „unter ihren Möglichkeiten bleiben“ müssten.<sup>92</sup> Die Listen der Parteien mit einer ausgewogenen Mitgliederstruktur könnten hingegen deutlich länger ausfallen, da ihnen genug geeignetes Personal zur Verfügung stünde, um bis zu einem fortgeschrittenen Listenplatz eine alternierende Besetzung im Sinne des § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E zu realisieren und auch eine Kappung der Liste aufgrund der in § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E enthaltenen Mindestquote – wenn überhaupt – erst im hinteren Listenplatzbereich erforderlich

---

<sup>88</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16).

<sup>89</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, Vorb. vor Art. 1, Rn. 26.

<sup>90</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (632); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 60.

<sup>91</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 31.

<sup>92</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 29.

werden würde. Eine solche Benachteiligung von Parteien mit relativ einseitiger Mitgliederstruktur erscheint insbesondere deshalb problematisch, weil Parteien gerade nicht gemeinwohlverpflichtet sind und es ihnen deshalb unbenommen bleibt, mit ihrem Programm eben nur bestimmte Partikularinteressen zu vertreten und damit vornehmlich die Vertreter eines bestimmten Geschlechts anzusprechen.<sup>93</sup>

Ebenso würden mitgliederschwächere Parteien benachteiligt, da sie der Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten aufgrund der geringeren personellen Ressourcen schwieriger nachkommen könnten als die mitgliederstärkeren Parteien.<sup>94</sup> Insbesondere würde die in § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehene Ausnahmeregelung zur Mindestquote des unterrepräsentierten Geschlechts bei kleineren Listen schneller dazu führen, dass die Liste nicht mehr mit Vertretern des überrepräsentierten Geschlechts aufgefüllt werden könnte.<sup>95</sup> Bei kleineren Listen würde sich das Geschlechterverhältnis durch Gebrauchmachung von der Auffülmöglichkeit des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E nämlich schneller zulasten des unterrepräsentierten Geschlechts verändern als bei größeren Listen.<sup>96</sup> Die in § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehene Mindestquote des unterrepräsentierten Geschlechts könnte daher im Falle des „Auffüllens“ kleinerer Listen frühzeitiger nicht mehr gewahrt als im Falle des „Auffüllens“ größerer Listen. Es bliebe den Parteien damit – je nach Listengröße – unterschiedlich viel Raum, um von der Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E Gebrauch zu machen.<sup>97</sup> Dies könnte im Ergebnis sogar zur Konsequenz haben, dass mitgliederschwächere Parteien nicht in der Lage wären, alle ihnen nach dem Wahlergebnis zustehenden Mandate zu besetzen, sich das Wahlergebnis also letztlich nicht in der Mandatsverteilung widerspiegeln würde.

---

<sup>93</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018, S. 6 der Stellungnahme.

<sup>94</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 10; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16); Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 30.

<sup>95</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 9.

<sup>96</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 9.

<sup>97</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 9.

Benachteiligt würden aber auch die „klassischen“ Parteien gegenüber den in § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E mit einer besonderen Ausnahmeregelung bedachten Parteien, die aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind. Für diese Art von Parteien soll keine Pflicht zur alternierenden Besetzung ihrer Wahllisten mit Frauen und Männern bestehen. Sie unterlägen folglich – im Unterschied zu Parteien mit geschlechtlich durchwachsender Struktur – keinerlei Einschränkungen hinsichtlich der Listenaufstellung. Für sie bestünde weder die Gefahr, zur alternierenden Listenbesetzung nicht genügend geeignetes Personal aufbieten zu können, noch das Risiko, ihre Liste aufgrund der in § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehenen Mindestquotenregelung kappen zu müssen. Die Anknüpfung einer solchen Begünstigung an die programmatische Zielstellung einer Partei würde offenkundig der staatlichen Neutralitätspflicht zuwider laufen, welche eine Gleichbehandlung der Parteien – unabhängig von ihrer Programmatik – erfordert.<sup>98</sup>

Obwohl der Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung – in formaler Hinsicht – gleichermaßen für alle Parteien gelten würde, wären die vorbeschriebenen Ungleichbehandlungen als Beeinträchtigung der den Parteien garantierten Chancengleichheit zu werten: Für die Feststellung einer Verletzung der Chancengleichheit der Parteien kommt es nämlich nicht nur darauf an, ob diese in formaler Hinsicht gleich oder ungleich behandelt werden, sondern wesentlich darauf, wie sich die – einheitliche – Anwendung des Rechts auf die unterschiedlichen Typen von Parteien auswirkt.<sup>99</sup> Eine rechtliche Regelung ist also unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung nicht schon deshalb als unproblematisch einzustufen, weil sie nach ihrem Wortlaut zwischen den verschiedenen Parteien nicht differenziert.<sup>100</sup> Vielmehr sind immer auch die tatsächlichen Auswirkungen einer Norm zu berücksichtigen.<sup>101</sup> Das BVerfG hat hierzu ausgeführt, dass auch ein nach dem Wortlaut gleichbehandelndes Gesetz eine Ungleichbehandlung begründe, wenn sich aus seinen praktischen Auswirkungen offenbare Ungleichheiten ergäben.<sup>102</sup> Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt einer Norm sei entscheidend.<sup>103</sup> Eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit kann folglich auch an den tatsächlichen Auswirkungen einer rechtlichen Regelung festgemacht werden.<sup>104</sup>

---

<sup>98</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 13.

<sup>99</sup> Morlok, *NVwZ* 2005, 157 (159), der sich hierbei auf die Entscheidung des BVerfG zum „Drei-Länder-Quorum“ bezieht (BVerfGE 111, 382): Auch die Regelung zum „Drei-Länder-Quorum“ sollte zwar formal gesehen für alle Parteien gleichermaßen Geltung beanspruchen, jedoch bewirkte sie hinsichtlich der verschiedenartigen Parteien unterschiedliche Auswirkungen.

<sup>100</sup> Volkman, in: Friauf/Höfling, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz 2002*, Art. 21, Rn. 62.

<sup>101</sup> Morlok/Jürgensen, *JZ* 2018, 695 (695).

<sup>102</sup> BVerfGE 8, 51 (64).

<sup>103</sup> BVerfGE 8, 51 (64).

<sup>104</sup> Volkman, in: Friauf/Höfling, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz 2002*, Art. 21, Rn. 62; BVerfGE 8, 51 (64); Morlok/Jürgensen, *JZ* 2018, 695 (695).



Insbesondere im Parteienrecht trifft den Staat eine besondere Verantwortung für die Auswirkungsgleichheit seiner Regelungen.<sup>105</sup>

#### **4. Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots, Art. 2 Abs. 3 ThürVerf**

Die Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten könnte zudem eine Beeinträchtigung des in Art. 2 Abs. 3 ThürVerf verankerten Differenzierungsverbots bedeuten. Art. 2 Abs. 3 ThürVerf statuiert – wie der den Landesgesetzgeber unmittelbar bindende Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG – dass niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Art. 2 Abs. 3 ThürVerf verbietet folglich eine an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber.<sup>106</sup>

Durch die in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung müssten bestimmte Listenplätze für Bewerberinnen des weiblichen Geschlechts und bestimmte Listenplätze für Bewerber des männlichen Geschlechts reserviert werden.<sup>107</sup> Dies hätte zur Folge, dass die Bewerber des klassischen Geschlechts entweder nur noch auf den ungeraden oder auf den geraden Plätzen kandidieren könnten, also die Frauen von den Männerplätzen und die Männer von den Frauenplätzen ausgeschlossen wären.<sup>108</sup> Den männlichen und weiblichen Kandidaten wäre es daher einzig aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit verwehrt, auf bestimmten Listenplätzen zu kandidieren.<sup>109</sup> Wie bereits ausgeführt, könnten die Vertreter des dritten Geschlechts nach § 29 Abs. 5 Satz 5 ThürLWG-E hingegen auf allen Plätzen kandidieren. Sie wären aufgrund ihres Geschlechts also gegenüber den männlichen und weiblichen Kandidaten als bevorzugt anzusehen. Bewerber, welche über keinerlei Eintragung ihrer Geschlechtszugehörigkeit im Geburtenregister verfügen, dürften nach § 29 Abs. 5 ThürLWG-E hingegen gar nicht kandidieren. Auch hierin läge eine an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung.

Daneben wäre aufgrund der geplanten Neuregelung des § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E aber auch eine Ungleichbehandlung des in der Partei überrepräsentierten Geschlechts anzunehmen: Aufgrund der Vielzahl der Konkurrenten, die auf die begrenzte Zahl der möglichen Listenplätze käme, hätten Vertreter des überrepräsentierten Geschlechts eine geringere Chance, zur Wahl

---

<sup>105</sup> Volkmann, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz 2002, Art. 21, Rn. 62; Morlok/Jürgensen, JZ 2018, 695 (695).

<sup>106</sup> Sachs, NJW 1989, 553 (554); Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (16); Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 51.

<sup>107</sup> Vgl. zu dieser Problematik: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema: „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 9.

<sup>108</sup> Oebbecke, JZ 1988, 176 (177); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 9.

<sup>109</sup> Oebbecke, JZ 1988, 176 (177); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung zur Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild, WD 3 – 3000 – 101/17, S. 12.

aufgestellt zu werden, als Vertreter des unterrepräsentierten Geschlechts.<sup>110</sup> Die geschlechtsmäßig unterschiedlichen Erfolgchancen für den Mandatserwerb wären ebenfalls als Benachteiligung bzw. Bevorzugung wegen des Geschlechts zu bewerten.<sup>111</sup>

## **5. Verletzung des Rechtsstaatsprinzips**

In Betracht kommt zudem eine, durch einzelne Regelungen des § 29 Abs. 5 ThürLWG-E bedingte, Verletzung des Gebots der Rechtssicherheit, welches ein Element des in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerten Rechtsstaatsprinzips bildet.

### **a. Uneindeutigkeit der Ausnahmeregelungen**

Eine besondere Ausprägung des Gebots der Rechtssicherheit stellt zunächst das Bestimmtheitsgebot dar. Dieses setzt in Bezug auf Rechtsnormen voraus, dass diese vom Gesetzgeber so klar formuliert werden, dass der Normadressat genau erkennen kann, welche Rechtsfolgen sich für ihn daraus ergeben. Allerdings sind Rechtsvorschriften nach der Rechtsprechung des BVerfG nur so genau zu fassen, „wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“.<sup>112</sup> Da die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot mit der Intensität der Einwirkungen auf die Normadressaten wachsen, müssen die Vorgaben der Rechtsvorschriften umso genauer sein, je schwerwiegender deren Auswirkungen sind.<sup>113</sup> Dies muss gerade im Wahlrecht aufgrund der fundamentalen Bedeutung der Wahlen für die Anbindung des Repräsentativorgans an das Volk und damit für die Verwirklichung des Demokratieprinzips gelten. Das Gebot der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl ist durch strikte Formalisierung geprägt und im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu interpretieren. Jeder Bürger muss sein aktives Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können. Diese starke Prägung des Wahlrechts durch formale Regelungen zur Umsetzung der Wahlrechtsgleichheit spricht auch für eine besondere Notwendigkeit der Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes in diesem Bereich.

### **aa. Unbestimmtheit der Formulierung des § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E**

Der Gesetzentwurf sieht in § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E vor, dass von der Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten solche Parteien unberührt bleiben, die „aus

---

<sup>110</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018; S. 30.

<sup>111</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (630); Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 9; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 10.

<sup>112</sup> BVerfGE 93, 213 (238); BVerfGE 102, 254 (337).

<sup>113</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage, 2018, Art. 20, Rn. 84.

programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen“ sind.<sup>114</sup> Diese Formulierung erweist sich insofern als unbestimmt, als hieraus für die Parteien als Normadressaten nicht hervorgeht, an welches konkrete Programm und mit welchem Verbindlichkeitsgrad der jeweils von der Partei getroffenen Aussage der Gesetzentwurf anknüpft, um die Ausnahmeregelung greifen zu lassen.<sup>115</sup> Insofern kämen für eine programmatische Zuordnung zu einem bestimmten Geschlecht neben den Grundsatzprogrammen der Parteien auch deren Beschlüsse und deren Wahlprogramme in Betracht.<sup>116</sup> Auch könnte die Ausnahmenvorschrift – ähnlich wie das Brandenburgische Parité-Gesetz – auf die satzungsmäßigen Festlegungen einer Partei abstellen. Zudem wäre durch eine programmatische Zuordnung einer Partei noch nicht gesagt, dass auch tatsächlich ausschließlich Vertreter eines bestimmten Geschlechts unter den Parteimitgliedern wären. So könnten beispielsweise auch Männer feministische Interessen fördern oder Frauen die Interessen alleinerziehender Väter vertreten wollen (Die Begründung des Gesetzentwurfs in Drs. 6/6964 benennt als Beispiele für Parteien, die aus programmatischen Gründen einem Geschlecht zuzuordnen sind, die Feministinnenpartei und die Partei alleinerziehender Väter.).<sup>117</sup> Nähere Ausführungen dazu, wann eine ausschließliche „Zuordnung“ einer Partei zu einem Geschlecht vorliegt und wann von „programmatischen Gründen“ für die Zuordnung zu einem Geschlecht auszugehen ist, enthält auch die Gesetzesbegründung nicht. Die in der Begründung vorgenommene Erläuterung, dass die Kandidatur einer solchen Partei bei hälftiger Parität de facto ausgeschlossen wäre, kann insbesondere auch auf andere Parteien zutreffen, die zwar nicht aus „programmatischen Gründen“ aber z.B. rein faktisch ausschließlich oder überwiegend einem Geschlecht zuzuordnen sind. Eine stringente Abgrenzung derjenigen Parteien, die in den Genuss der Privilegierung des Satzes 7 kommen sollen, von anderen Parteien, die aufgrund ihrer tatsächlichen Mitgliederstruktur dem Gebot der hälftigen Parität nicht nachkommen können

---

<sup>114</sup> Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) wurde zudem darauf hingewiesen, dass der Gesetzestext zur Gesetzesbegründung im Widerspruch stehe, weil dort die Rede von Parteien sei, die aus programmatischen Gründen „überwiegend oder ausschließlich“ einem Geschlecht zuzuordnen seien, vgl. Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, *Zuschrift 6/3041*, S. 25.

<sup>115</sup> So auch Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, *Zuschrift 6/3041*, S. 25 und Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift 6/3040*, S. 14.

<sup>116</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift 6/3040*, S. 14.

<sup>117</sup> In diesem Sinne auch Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, *Zuschrift 6/3063*, S. 17.

oder wollen, kann der durch den Gesetzentwurf dazu verpflichtete Landeswahlausschuss ( vgl. § 30 ThürLWG) mithin nicht rechtssicher treffen und würde Wahlprüfungsverfahren und Klagen gegen die Einstufung der Parteien provozieren.

Gerade aufgrund der erheblichen Ungleichbehandlung der nicht unter die Ausnahmevorschrift des § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E fallenden Parteien – für sie ergäben sich durch § 29 Abs. 5 Satz 1 bis 6 erhebliche Einschränkungen bei der Listenaufstellung (vgl. Ausführungen unter B.II.3.) – wäre eine klare Formulierung des § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E zur Wahrung des Bestimmtheitsgebots also unbedingt angezeigt. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsverbot könnte her weder durch eine verfassungskonforme Auslegung der Regelung geheilt werden und noch wäre die Ausnahmevorschrift einer Abwägung zugänglich, sondern hätte ihre Unwirksamkeit zur Folge.<sup>118</sup>

Die Unwirksamkeit der Ausnahmevorschrift würde aber wiederum für die Gesamregelung bewirken, dass Parteien, die sich faktisch überwiegend oder ausschließlich aus Vertretern eines Geschlechts zusammensetzen (sei es gewollt oder ungewollt oder durch ihre programmatische Ausrichtung bedingt) eine schwerwiegende Beeinträchtigung ihres in Art. 21 Abs. 1 GG verankerten Rechts auf Chancengleichheit erfahren würden. Schließlich wäre es ihnen aufgrund ihrer Mitgliederstruktur faktisch unmöglich, eine paritätische Liste aufzustellen, sodass sie ohne eine – ihre einseitige Struktur berücksichtigende – Ausnahmevorschrift schlussendlich nicht zur Wahl antreten könnten. Deshalb halten selbst Teile der Befürworter einer Quotenregelung nach dem Reißverschlussprinzip zumindest für solche Parteien, welche sich faktisch ausschließlich oder überwiegend aus Mitgliedern eines Geschlechts zusammensetzen, eine Ausnahme von der Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung aus verfassungsrechtlicher Sicht für geboten.<sup>119</sup>

#### **bb. Unbestimmtheit der Formulierungen des § 29 Abs. 5 Sätze 2 und 3 ThürLWG-E**

Auch die Regelungen des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E, welche vorsehen, dass „in Ausnahmefällen“ auch die den Frauen bzw. Männern vorbehaltenen Listenplätzen mit Kandidaten des anderen Geschlechts besetzt werden können, erweisen sich möglicherweise als zu unbestimmt und damit als mit dem in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerten

---

<sup>118</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage, 2018, Art. 20, Rn. 88.

<sup>119</sup> In diesem Sinne auch Fisahn/Maruschke im Rahmen des mündlichen Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) in der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, vgl. das Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, S. 73; Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.9.2018, S.31

Rechtsstaatsprinzip als unvereinbar. Auch hier hätte ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot die Unwirksamkeit der Ausnahmenvorschriften zur Folge.

So geht aus dem Wortlaut des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E nicht zweifelsfrei hervor, ob diese Ausnahmeregelungen nur dann zur Anwendung kommen sollen, wenn keine weiteren Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts für eine alternierende Listenbesetzung in der konkreten Aufstellungsversammlung zur Verfügung stehen, oder ob auch noch andere Ausnahmegründe (außer den in Satz 5 und Satz 7 des § 29 Abs. 5 ThürLWG-E genannten) in Betracht kommen könnten, die ein Abweichen von dem in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürVerf vorgesehenen Reißverschlussverfahren zuließen. In diesem Sinne könnte der Gesetzentwurf auch eine Ausnahme für solche Fälle vorsehen wollen, in denen Parteien auch nach zusätzlichen Anstrengungen im Vorfeld der Listenaufstellung keine ausreichende Anzahl an Kandidatinnen gewinnen konnten, also nicht erst und allein den tatsächlichen Ablauf der Aufstellungsversammlung für die Listenwahl zum Maßstab dafür zu machen, wann Ausnahmefälle im Sinne des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E vorliegen. Allerdings wäre dann wiederum fraglich, welche Voraussetzungen vorliegen müssten und welche konkreten Anstrengungen zu unternehmen wären, damit die fehlende Bereitschaft, sich später in der Aufstellungsversammlung als Kandidat zur Wahl zu stellen, berücksichtigt werden könnte, um die Ausnahmeregelung greifen zu lassen.

#### **b. Widersprüchlichkeit des Gesetzentwurfs**

Ebenso könnte sich die Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E mit Blick auf die Wahrung des Gebots der Rechtssicherheit – als Element des Rechtsstaatsprinzip – als problematisch erweisen. Hinsichtlich des Zusammenspiels und Ineinandergreifens verschiedener Regelungen eines Gesetzes muss „Normenklarheit“ bestehen.<sup>120</sup> Gesetzliche Regelungen müssen also in sich widerspruchsfrei sein.<sup>121</sup>

Im Gesetzentwurf zur Einführung der paritätischen Quotierung ergibt sich jedoch folgender Widerspruch: Zum einen geht der Gesetzentwurf ausweislich seiner Begründung<sup>122</sup> davon aus, dass eine „paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht“ sei, und scheint damit als Bezugspunkt für eine hinreichende Repräsentation der Frauen im Parlament deren Anteil an der Thüringer Gesamtbevölkerung zu wählen. Hinsichtlich der bei der Listenaufstellung einzuhaltenden Mindestquote des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E stellt der

---

<sup>120</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage, 2018, Art. 20, Rn. 89.

<sup>121</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage, 2018, Art. 20, Rn. 89.

<sup>122</sup> vgl. Landtags-Drs. 6/6964 unter A. Problem und Regelungsbedürfnis.

Gesetzentwurf hingegen auf den Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts an den jeweiligen Parteimitgliedern ab und legt damit einen anderen Repräsentationsmaßstab zu Grunde.<sup>123</sup>

Zwar scheint hierdurch kein echter Normenwiderspruch in dem Sinne begründet zu werden, dass dieser die - für den Rechtsanwender zu gewährleistende - Normenklarheit völlig beseitigt und damit einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip zur Folge hätte. Allerdings erscheint das Anknüpfen der Mindestquote des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG an die parteiinternen Verhältnisse mit Blick auf die übrigen Regelungsgehalte bzw. den vom Gesetzgeber vorausgesetzten Repräsentationsbezugspunkt des Bevölkerungsanteils zumindest als gewissermaßen systemwidrig und im Hinblick auf die gesetzgeberische Intention der paritätischen Besetzung des Parlaments entsprechend der Geschlechterverteilung in der Gesamtbevölkerung (von annähernd 50:50) widersprüchlich. Auch von den Befürwortern einer hälftigen Quotierung wird die Bezugnahme auf die Geschlechteranteile in den jeweiligen Parteien teilweise aus diesem Grund abgelehnt.<sup>124</sup>

## **6. Zwischenergebnis**

Die Pflicht zur paritätischen Besetzung der Landeswahllisten, in der in § 29 Abs. 5 ThürLWG-E beschriebenen Weise, würde im Ergebnis also eine Beeinträchtigung der grundrechtsgleichen Rechte der Freiheit und Gleichheit der Wahl, der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit der Parteien sowie des Differenzierungsverbotes darstellen.

Die in § 29 Abs. 5 Satz 2, 3 und 7 ThürLWG-E formulierten Ausnahmeregelungen könnten sich zudem als zu unbestimmt erweisen. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot hätte, ohne einer Abwägung oder Heilung zugänglich zu sein, zumindest die Unwirksamkeit der Ausnahmevorschriften zur Folge.

Im Rahmen der noch folgenden Prüfung soll jedoch – um weiterhin eine vollumfängliche Begutachtung des Gesetzentwurfs, einschließlich der Ausnahmevorschriften, vornehmen zu können – unterstellt werden, dass die Klarheit der Formulierungen sich noch innerhalb der durch das Rechtsstaatsprinzip vorgegebenen Bestimmtheitsgrenzen befände. Weiterhin wird im Folgenden unterstellt, dass das Anknüpfen der Mindestquote des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG

---

<sup>123</sup> Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, Zuschrift 6/3063, S. 14.

<sup>124</sup> Wawzyniak, im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum (Thüringer) Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964), vgl. insoweit das Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, S. 83 und die schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, Zuschrift 6/3041, S. 22, 24; Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, Zuschrift 6/3063, S. 13-15.

an die parteiinternen Mitgliederverhältnisse keinen Verstoß gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende verfassungsrechtliche Postulat der Systemgerechtigkeit darstellt, auch wenn die parteibezogene Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E sich als widersprüchlich im Hinblick auf die gesetzgeberische Intention erweist.

### III. Rechtfertigung

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die zuvor festgestellten Eingriffe in die Freiheit und Gleichheit der Wahl, die Parteienfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien sowie die Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots verfassungsrechtlich gerechtfertigt wären.

#### 1. Rechtfertigungsmaßstab

Zunächst ist zu klären, welche Maßstäbe an eine Rechtfertigung der vorbeschriebenen, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen anzulegen wären.

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf unterliegen keinen geschriebenen Schranken, weshalb als Schranken nur andere Rechtsgüter von Verfassungsrang in Betracht kommen. Für einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit hat das BVerfG, auf dessen Judikatur wegen der Identität des Wortlauts auch bezüglich einer Beeinträchtigung des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf zurückgegriffen werden kann,<sup>125</sup> präzisierend ausgeführt, dass es zur Rechtfertigung eines Grundes bedürfe, der „durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das er der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten werden kann“<sup>126</sup>. Zur Rechtfertigung der Beeinträchtigung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit kommen folglich nur gewichtige Verfassungsgüter in Betracht.

Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien im Bereich des Wahlrechts folgt hier die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Einschränkung der Chancengleichheit den gleichen Maßstäben wie die Rechtfertigung einer Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit.<sup>127</sup>

Auch für das Verfassungsgut der Parteienfreiheit ist im Grundgesetz kein Gesetzesvorbehalt normiert, weshalb zur Rechtfertigung etwaiger Einschränkungen nur kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht kommt.<sup>128</sup> Ebenso verhält es sich mit der Rechtfertigung von Beeinträchtigungen des Differenzierungsverbots des Art. 2 Abs. 3 ThürVerf.<sup>129</sup>

Im Folgenden ist soll daher zunächst untersucht werde, ob die in § 29 Abs 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung bzw. das damit vom Gesetzgeber verfolgte Ziel der paritätischen Besetzung des Landtags auf Verfassungsrecht gestützt werden

---

<sup>125</sup> Von der Weiden, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 46, Rn. 31; BVerfGE 120, 82 (102).

<sup>126</sup> BVerfGE 135, 259 (286).

<sup>127</sup> BVerfGE 111, 54 (105); Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018; S. 33.

<sup>128</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, 2006, Art. 38, Rn. 21; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (17); Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018; S. 8;

<sup>129</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (556).



könnte. Wäre dies der Fall, müssten die kollidierenden Verfassungspositionen miteinander abgewogen und in diesem Rahmen ermittelt werden, welcher bzw. welchen Verfassungspositionen Vorrang einzuräumen wäre.

## **2. Demokratieprinzip als kollidierendes Verfassungsrecht**

Zur Rechtfertigung der zuvor festgestellten, verfassungsrechtlichen Eingriffe kommt zunächst das in Art. 45 ThürVerf verankerte Demokratieprinzip<sup>130</sup> in Betracht. Dieses beinhaltet, dass alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen hat, welches seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheide verwirklicht. Fraglich ist, ob das Demokratieprinzip zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Eingriffe in die vorbeschriebenen Verfassungspositionen dienen, also „kollidierendes“ Verfassungsrecht darstellen kann.

### **a. Zustimmende Auffassung**

Dies wird teilweise bejaht und im Einzelnen damit begründet, dass das Demokratieprinzip eine realistische Spiegelung der spezifischen Perspektiven und Interessen des männlichen und weiblichen Staatsvolkes im Parlament verlange.<sup>131</sup> Eine solche Spiegelung der spezifischen Perspektiven und Interessen setze voraus, dass diese mit Hilfe ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten in die Parlamente hineingetragen würden.<sup>132</sup> Die Vertreter des männlichen und weiblichen Geschlechts würden unterschiedliche Erfahrungen, Blickrichtungen und Prioritäten aufweisen, die den jeweiligen politischen Entscheidungen mehr oder weniger bewusst zugrunde lägen.<sup>133</sup> Insbesondere tendiere die Bereitschaft der männlichen Abgeordneten, zugunsten der weiblichen Bevölkerung tätig zu werden, gen Null, weshalb in der Vergangenheit vielfach gesetzliche Regelungen zu Lasten von Frauen getroffen worden seien.<sup>134</sup>

Die Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen bedürfe eines effektiven Einflusses aller Bürgerinnen und Bürger auf die Gewaltausübung durch die staatlichen Organe.<sup>135</sup> Effektive politische Einflussnahme auf die Staatsgewalten sei aber bislang überwiegend nur dem

---

<sup>130</sup> Auf Ebene des Grundgesetzes ist es in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG festgeschrieben und über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder bindend.

<sup>131</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 42.

<sup>132</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 42.

<sup>133</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 12, 15.

<sup>134</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 13, 14.

<sup>135</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 39.

männlichen Teil des Volkes möglich.<sup>136</sup> Deshalb ziele die Volksherrschaft aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.<sup>137</sup> Unterlägen politische Entscheidungen einem genderdemokratischen Defizit, habe dies sogar einen Mangel an demokratischer Legitimation zur Folge.<sup>138</sup>

Eine gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen an der Herrschaftsausübung könne nur durch einen effektiven Einfluss auf die Parlamente erreicht werden, primär vermittelt über die Parteien.<sup>139</sup> In Bezug auf die Listenwahl sei eine – im vorbeschriebenen Sinne – effektive Einflussnahme des Volkes bisher nicht möglich, da das Wahlvolk letztlich nur eine geschlossene Parteiliste und nicht die auf der Liste stehenden Personen ankreuzen könne.<sup>140</sup> Deshalb komme dem geschlechterdemokratischen Verhalten der Parteien bei der im Vorfeld der Wahlen stattfindenden, innerparteilichen Personalauswahl entscheidende Bedeutung zu.<sup>141</sup> Da sich die Parteien bei der Listenbesetzung bislang aber nur teilweise an dem Gedanken der geschlechtergerechten demokratischen Repräsentation des Volkes orientieren würden, bedürfe es zur Ausgestaltung des Demokratiegebots einer verbindlichen gesetzlichen Paritéregelung für alle Parteien.<sup>142</sup> Die Parteien hätten in der parlamentarischen Demokratie die Aufgabe, als Transmitter zwischen dem gesamten Wahlvolk und dem zu wählenden Parlament zu fungieren.<sup>143</sup>

## **b. Gegenauffassung**

Weit überwiegend wird jedoch – abweichend von der zuvor dargestellten Auffassung vertreten – vertreten, dass das Demokratieprinzip nicht zur Rechtfertigung einer Beschränkung der oben genannten Verfassungsgüter herangezogen werden könne, weil sich aus dem Demokratieprinzip kein Verfassungsauftrag dergestalt ergebe, dass das Parlament die wesentlichen Strukturen des Volkes, insbesondere den Bevölkerungsanteil von Männern und

---

<sup>136</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 39.

<sup>137</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 10.

<sup>138</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 9.

<sup>139</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 40.

<sup>140</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 43.

<sup>141</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 43.

<sup>142</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 43, 44, 54.

<sup>143</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 60.

Frauen, spiegeln müsse.<sup>144</sup> Die gewählten Abgeordneten würden vielmehr das gesamte Volk vertreten und ihre Entscheidungen in Verantwortlichkeit gegenüber diesem und nicht gegenüber ihren Wählern, einem bestimmten Wahlkreis, einer Partei oder partikularer Bevölkerungsgruppen treffen.<sup>145</sup> Insbesondere müssten die staatlichen Entscheidungen nur den Willen des Volkes repräsentieren und nicht den Willen des Volkes hinsichtlich seiner Zusammensetzung wiedergeben.<sup>146</sup>

Dieser Auffassung ist aus folgenden Erwägungen zu folgen:

Art. 45 Satz 1 ThürVerf beinhaltet eine Strukturentscheidung für das Demokratieprinzip, also das Prinzip der Volksherrschaft,<sup>147</sup> wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Da in einer Gesellschaft niemals alle Angelegenheiten von einem einheitlichen Volkswillen getragen sein können,<sup>148</sup> formuliert Art. 45 Satz 2 ThürVerf, dass das Volk seinen Willen unter anderem durch Wahlen verwirklicht und mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung handelt. Es wird also gleichzeitig festgelegt, dass der Grundsatz der Volkssouveränität keine unmittelbare Legitimation der Herrschaftsausübung verlangt und dass die Verfassung stattdessen eine repräsentative Form der Ausübung von Staatsgewalt anerkennt.<sup>149</sup> In diesem Sinne regelt auch Art. 53 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, dass die gewählten Abgeordneten des Landtags die Vertreter *aller* Bürger sind.

Das hier zu Tage tretende Repräsentationsprinzip kann aber nicht im Sinne einer Individualrepräsentation der verschiedenen Bevölkerungs- oder Interessengruppen zu verstehen sein.<sup>150</sup> Denn die Idee, dass die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen nur dann angemessen artikuliert werden könnten, wenn Vertreter der jeweiligen Gruppe entsprechend ihrer gesellschaftlichen Stärke im Parlament vertreten wären, liefe auf eine Art

---

<sup>144</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 54, 55; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (18); Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 12; Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 16-18; BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (627).

<sup>145</sup> So auch BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (627) und Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 18. Dass dies im Hinblick auf die Geschlechterzugehörigkeit grundlegend anders sein soll, ist jedenfalls aus der Anhörung zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) in Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtags am 06.06.2019 nicht mit hinreichender Deutlichkeit klar geworden.

<sup>146</sup> Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 9.

<sup>147</sup> Blanke, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 45, Rn. 4.

<sup>148</sup> Blanke, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 45, Rn. 10.

<sup>149</sup> Blanke, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 45, Rn. 10.

<sup>150</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 54; in diesem Sinne auch von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (530).

„ständische Repräsentation“ hinaus, die dem demokratischen System der Verfassung fremd wäre.<sup>151</sup> Eine geschlechtermäßige Repräsentation, die nicht auf demokratischer Autorisation sondern der jeweiligen Gruppeneigenschaft des Geschlechts beruht, würde sich von der in Art. 53 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf vorgesehenen Repräsentation *aller* Bürger durch (alle) frei gewählte Volksvertreter, die frei von Weisungen handeln und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, deutlich unterscheiden, dieser sogar widersprechen.<sup>152</sup>

Wäre die Volksvertretung nur dann als demokratisch legitimiert anzusehen, wenn sie ein verhältnismäßig gleiches Abbild der Bevölkerung darstellen würde, ließe sich zudem nicht rechtfertigen, wieso ausgerechnet nur eine Spiegelung der geschlechtlichen Strukturen im Parlament erfolgen sollte.<sup>153</sup> In Betracht käme dann auch eine Spiegelung anderer gesellschaftlicher Gruppen, beispielsweise der verschiedenen Berufsgruppen entsprechend ihres Bevölkerungsanteils.<sup>154</sup> Ebenso wären zur Wahrung des Sozialstaatsprinzips die verschiedenen „Schichten“ des Volkes im Parlament abzubilden.<sup>155 156</sup> Mit Blick auf eine sonst drohende Benachteiligung im Sinne des Art. 2 Abs. 3 und 4 ThürVerf müsste zudem erwogen werden, bei der Zusammensetzung des Parlaments die Herkunft, Abstammung, ethnische Zugehörigkeit, den Glauben, die weltanschauliche oder religiöse Überzeugung und sexuelle Orientierung der Bevölkerung sowie die Interessen behinderter Menschen ausreichend zu berücksichtigen. Dies müsste insbesondere vor dem Hintergrund gelten, dass die Landesverfassung in Art. 2 Abs. 4 Satz 2 regelt, dass der Staat die gleichwertige Teilnahme der Menschen mit Behinderung am Leben in der Gemeinschaft fördert und damit für Menschen mit Behinderung eine dem Fördergebot für die Gleichstellung von Mann und Frau in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf mindestens gleichwertige Regelung trifft.

Eine Spiegelung der gesellschaftlichen Strukturen im Parlament müsste also weit über die Geschlechterproblematik hinausgreifen, was schon allein hinsichtlich der Umsetzbarkeit an

---

<sup>151</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (17).

<sup>152</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (557); Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018, S. 8.

<sup>153</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 17.

<sup>154</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (17).

<sup>155</sup> Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 10.

<sup>156</sup> Eine solche Zusammensetzung erinnert an den Bayerischen Senat, welcher von 1946 bis 1999 als eine zweite Kammer Gesetzentwürfe einbringen und zu Gesetzesentwürfen des Landtags bzw. der Landesregierung Stellung nehmen durfte. Seine Aufgaben und Zusammensetzung regelten die Art. 34 bis 42 der Bayerischen Verfassung. Demnach war der Senat, wie in Artikel 34 definiert, "... die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes". Er sollte alle sozialen Schichten des bayerischen Staatsvolkes abbilden und setzte sich u.a. aus Vertretern der Industrie und des Handels, Vertretern des Handwerks, Vertretern der Religionsgemeinschaften und Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen.

praktische Grenzen stoßen würde.<sup>157</sup> Würde man zudem versuchen, eine proportionale Vertretung aller gesellschaftlich relevanter Gruppen wahlrechtlich zu verankern, hätte dies letztlich zur Folge, dass alle Kandidaten schon mehr oder minder gesetzt wären und das Prinzip der freien Wahl aufgegeben werden müsste.<sup>158</sup>

Im Übrigen ergeben sich auch in der Landesverfassung keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass ausschließlich nur dem Kriterium der Geschlechtszugehörigkeit besondere Bedeutung bei der spiegelbildlichen Zusammensetzung des Parlaments beigemessen werden sollte, nicht hingegen den anderen in Art. 2 Abs. 3 ThürVerf aufgeführten „personenbezogenen Merkmalen“.<sup>159</sup> Mit Blick auf das in Art. 2 Abs. 4 Satz 2 ThürVerf enthaltene Fördergebot zugunsten behinderter Menschen wäre die Berücksichtigung dieser Gruppe bei der Parlamentsbesetzung ebenso angezeigt.

Insbesondere erleiden politische Entscheidungen, die von einem nicht-paritätisch besetzten Parlament getroffen werden, auch keinen – wie von der Gegenauffassung behauptet – Mangel an demokratischer Legitimation. Zwar bedarf das Parlament einer Legitimation, die sich auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Eine solche Legitimation wird jedoch bereits dadurch begründet, dass die Abgeordneten unmittelbar durch die Gesamtheit der Staatsbürger – also durch Frauen, Männer, Angehörige des dritten Geschlechts und Personen ohne Eintragung zum Geschlecht gleichermaßen – in Wahlen bestimmt werden.<sup>160</sup>

Aus dem Repräsentationsprinzip folgt im Ergebnis also nicht, dass unterschiedliche Interessen nur von den Angehörigen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen artikuliert werden können.<sup>161</sup> Insbesondere verlangt das Repräsentationsprinzip auch nicht, dass die gewählten Volksvertretungen ein möglichst genaues Spiegelbild der wahlberechtigten Bevölkerung darstellen bzw. dass deren unterschiedliche Interessen im Parlament proportional repräsentiert werden.<sup>162</sup> Aufgrund der Heterogenität des Volkes kann – im Sinne einer Gesamtrepräsentation – also nur die Gesamtheit der Abgeordneten als Vertretung des

---

<sup>157</sup> Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 12.

<sup>158</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 17.

<sup>159</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 29.

<sup>160</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (627).

<sup>161</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 16.

<sup>162</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (627); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 54; Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2

(gesamten) Volkes fungieren.<sup>163</sup> Eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Gestaltung der Wahllisten wäre einer Rechtfertigung durch das Demokratieprinzip also nicht zugänglich.

### 3. Fördergebot als kollidierendes Verfassungsrecht

Zur Rechtfertigung der mit einer Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung einhergehenden, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen kommt des Weiteren das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerte Fördergebot<sup>164</sup> in Betracht. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf enthält den an alle Träger der öffentlichen Gewalt in Thüringen gerichteten Verfassungsauftrag, die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern und zu sichern.<sup>165</sup> Auf grundgesetzlicher Ebene ist ein entsprechender Förderauftrag in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG normiert. Das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG soll dem Gleichberechtigungsgrundsatz – „Frauen und Männer sind gleichberechtigt“ – in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf bzw. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG zur stärkeren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit verhelfen, indem es die staatlichen Organe zu Maßnahmen anhält, die die Lebensverhältnisse der Geschlechter real angleichen.<sup>166</sup> In diesem Sinne führte auch das BVerfG aus, dass der Förderauftrag auf die „Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft“ und „auf die Angleichung der Lebensverhältnisse“ von Frauen und Männern ziele.<sup>167</sup> Das in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltene Gleichberechtigungsgebot werde durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 also auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.<sup>168</sup>

Von den Befürwortern gesetzlicher Verpflichtungen zur paritätischen Listenbesetzung wird der Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zur Rechtfertigung der vorbeschriebenen verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen herangezogen.<sup>169</sup> Dies wird im Einzelnen wie folgt begründet:

---

„Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 9; Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 16.

<sup>163</sup> Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht Praxishandbuch, 1. Auflage, 2016, § 3 Rn. 45.

<sup>164</sup> Dieses wird teilweise auch als Gleichberechtigungsgebot bezeichnet, vgl. insoweit Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 11.

<sup>165</sup> Lindner, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 2, Rn. 16.

<sup>166</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 05.11.93; Drs. 12/6000, S. 50.

<sup>167</sup> BVerfGE 109, 64, 89; zitiert von Abg. Adams im Rahmen des mündlichen Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964), vgl. insoweit das Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, S. 76.

<sup>168</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995, 1 BvL 18/93, juris-Rn. 68.

<sup>169</sup> Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätengesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018, S. 1; Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014,

Obwohl sich das in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf enthaltene Gleichberechtigungsgebot auch auf die rechtliche Durchsetzung demokratischer Teilhabe von Frauen im politischen Leben beziehe, würden die neutral formulierten Regelungen des geltenden Landesrechts bisher keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen ermöglichen, was daran festzumachen sei, dass diese als Kandidatinnen für Wahlen weniger häufig aufgestellt werden würden.<sup>170</sup> Vor diesem Hintergrund erlange der Verfassungsauftrag des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern, besonderes Gewicht, denn er verpflichte zu Maßnahmen, die auf eine gleichmäßige Repräsentation von Männern und Frauen hinausliefen.<sup>171</sup> In diesem Sinne stelle eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Quotierung der Wahllisten eine dem Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG entsprechende Fördermaßnahme dar, da sie die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf der Kandidatenliste für öffentliche Wahlen verhindere und damit einer Privilegierung dieses Geschlechts bzw. einer weiteren Perpetuierung der Dominanz dieses Geschlechts bei der Mandatsverteilung entgegenwirke.<sup>172</sup>

Im Folgenden soll untersucht werden, ob das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG tatsächlich zur Rechtfertigung der mit einer Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung einhergehenden, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen herangezogen werden kann.

#### **a. Rückgriff auf Fördergebot im Anwendungsbereich der wahlrechtlichen Gleichheitssätze**

Fraglich ist in diesem Zusammenhang zunächst, ob das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf bzw. des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG überhaupt im Rahmen des streng formalisierten Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit Anwendung finden kann.

In seiner Grundsatzentscheidung vom 16. Juli 1988 stellte das BVerfG unter Aufgabe seiner bis dahin anders lautenden Rechtsprechung fest, dass im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze nicht auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden kann.<sup>173</sup> Hintergrund ist, dass der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 2 Abs. 1 ThürVerf, Art. 3 Abs. 1 GG einen Gleichheitsanspruch in allen Lebensbereichen statuiert,

---

S. 54; Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 28.

<sup>170</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 31.

<sup>171</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 32.

<sup>172</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 54.

<sup>173</sup> Beschluss vom 16. Juli 1988, 2 BvR 1953/95, vgl. BVerfGE 99, 1 (7); Strelen, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, 10. Auflage, 2017, § 1, Rn. 44.

wohingegen der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit „spezifische“ Gleichheitsgarantien enthält, die speziell im Bereich der Wahlen zu berücksichtigen sind.<sup>174</sup> Das konkurrenzrechtliche Verhältnis der beiden Normen ist also durch das der Spezialität gekennzeichnet.<sup>175</sup> Ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz ist daher ausgeschlossen, sobald die Voraussetzungen des spezielleren, wahlrechtlichen Gleichheitssatzes erfüllt sind.<sup>176</sup> Fraglich ist, ob im Anwendungsbereich des speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssatzes auch ein Rückgriff auf das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2, Satz 2 GG ausscheidet.

#### **aa. Rückgriff auf das Fördergebot zulässig**

Teilweise wird vertreten, dass gegen einen Rückgriff auf das Fördergebot (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2, Satz 2 GG) im Anwendungsbereich des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes keine Bedenken bestünden.<sup>177</sup> Das BVerfG habe sich ausdrücklich nur mit dem allgemeinen Gleichheitssatz befasst, weshalb die Rechtsprechung zu dessen Unanwendbarkeit nicht auf das spezielle Fördergebot übertragen werden könne.<sup>178</sup>

#### **bb. Rückgriff auf das Fördergebot unzulässig**

Überwiegend wird jedoch davon ausgegangen, dass aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum allgemeinen Gleichheitssatz nicht ohne weiteres eine wahlrechtliche Erheblichkeit der speziellen Gleichheitssätze – zu denen auch das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2, Satz 2 GG gehört – angenommen werden könnte.<sup>179</sup>

Für diese mehrheitlich vertretene Auffassung spricht, dass es sich bei dem Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf um eine besondere Ausprägung bzw. um eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes handelt.<sup>180</sup> Scheidet ein Rückgriff auf das allgemeine

---

<sup>174</sup> Roth, DVBl. 1998, 214 (216).

<sup>175</sup> Trute, in von Münch/Kinig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage, 2012, Art. 38, Rn. 53; Roth, DVBl. 1998, 214 (216); von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).

<sup>176</sup> Roth, DVBl. 1998, 214 (216).

<sup>177</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 25.

<sup>178</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 25.

<sup>179</sup> Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 5; Bericht der Brandenburgischen Landesregierung vom 10.10.2018, Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht, Drs. 6/9699, S. 10; Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, Zuschrift 6/3040, S. 4; von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).

<sup>180</sup> Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 3, Rn. 142; Roth, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Band II, 2002, Art. 38, Rn. 79; Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, 7. Auflage, 2014, Art. 3, Rn. 236; Wollenschläger, in Mangoldt/Klein/Starck GG, Band 1, 7. Auflage 2018, Art. 3 Abs. 2,



Gleichheitsgebot aus, erscheint es daher folgerichtig, im Anwendungsbereich der wahlrechtlichen Gleichheitssätze auch keinen Rückgriff auf dessen Konkretisierungen zuzulassen.<sup>181</sup> Zudem erscheint es naheliegend, dass der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – welcher die Chancengleichheit *aller* Wahlbewerber statuiert – den Aspekt der Chancengleichheit der Männer und Frauen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bereits mit umfasst.<sup>182</sup> Auch hiernach wäre im Anwendungsbereich des spezielleren Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kein Raum für die Anwendung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG.<sup>183</sup>

Insbesondere steht jedoch der Sinn und Zweck freier und gleicher Wahlen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG jeglichen, auf die Wahlen bezogenen, Vorstrukturierungen und Beeinflussungen entgegen.<sup>184</sup> In diesem Sinne erscheint es fragwürdig, dass das Fördergebot Abstriche von den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl als „Grundfeste der Demokratie“ gestatten soll, wenn es noch nicht einmal eine Abkehr vom Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG zugunsten weiblicher Bewerber zulässt.<sup>185</sup>

Es ergeben sich folglich begründete Zweifel daran, dass das Fördergebot im Anwendungsbereich der Wahlrechtsgrundsätze als berücksichtigungsfähig angesehen werden kann.

## **b. Grundsätzliche Möglichkeit einer Legitimierung von Ungleichbehandlungen wegen des Geschlechts durch das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf**

Aber selbst wenn man von einer Erheblichkeit des Fördergebots (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) im Anwendungsbereich des speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssatzes ausginge, würde sich vorliegend ein weiteres Problem in Bezug auf die zuvor festgestellte Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots (Art. 2 Abs. 3 ThürVerf) ergeben: In diesem Zusammenhang wäre fraglich, ob das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf

---

Rn. 41; Sodan, in: Sodan, Beck'sche Kompakt Kommentare GG, 4. Auflage, 2018, Art. 3, Rn. 1; Huster, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Band 1, 2016, Art. 3, vor Rn. 91; Leibholz/Rinck, Grundgesetz Kommentar, Lfg. 55, 2011, Art. 3, Rn. 46; Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Inklusives Paritätsgesetz (Drucksache 6/8210) und zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg (Drucksache 6/8540), Anlage zum Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg am 25.05.2018, S. 8.

<sup>181</sup> von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).

<sup>182</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 4.

<sup>183</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, *Zuschrift* 6/3040, S. 4.

<sup>184</sup> von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).

<sup>185</sup> Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, Band 1, 12. Auflage, 2018, Art. 3, Rn. 18; Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 6. Auflage, 2012, Art. 3 Rn. 173; Badura, in: Maunz/Dürig, GG, Band 1V, 2014, Art. 33, Rn. 32; von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).

überhaupt in der Lage wäre, eine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts zu legitimieren, ob also der Staat den Förderauftrag mit Mitteln verfolgen dürfte, die ihrerseits diskriminierende Wirkungen entfalten würden oder auf andere fördernde Maßnahmen verwiesen wäre.

Es ist daher weiterhin zu untersuchen, ob das Fördergebot (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) bei geschlechtsbezogenen Ungleichbehandlungen – grundsätzlich – als kollidierendes Verfassungsrecht herangezogen werden kann, ob es also prinzipiell gestattet, zu Lasten eines Geschlechts vom Differenzierungsverbot des Art. 2 Abs. 3 ThürVerf (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) abzuweichen.

#### **aa. Keine Rechtfertigung von Differenzierungen aufgrund des Geschlechts durch das Fördergebot**

Teilweise wird vertreten, dass Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts per se keiner Rechtfertigung durch das Fördergebot (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) zugänglich seien.<sup>186</sup> Dies wird wie folgt begründet:

Das Fördergebot stelle eine Verselbstständigung der objektiv-rechtlichen Gehalte des Differenzierungsverbotes dar, die darauf gerichtet seien, das vornehmlich subjektiv-rechtlich wirkende Abwehrrecht des Differenzierungsverbots in seiner Wirkung zu verstärken und habe daher Hilfs- und Ergänzungscharakter.<sup>187</sup> Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG bilde also keinen Gegenpol zum Differenzierungsverbot des Art. 2 Abs. 3 ThürVerf, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, weshalb es schon von seiner Struktur her nicht in der Lage sei, mit diesem in Kollision zu treten.<sup>188</sup>

Insbesondere habe es im Verhältnis zum Differenzierungsverbot auch nicht den Charakter einer „Begrenzungsnorm“.<sup>189</sup> Es fehle hierfür nämlich an der Grundvoraussetzung einer Begrenzungswirkung – nämlich dem Normenwiderspruch zwischen begrenzend wirkender und begrenzter Verfassungsbestimmung.<sup>190</sup> Das vorbeschriebene Verhältnis würde zudem in sein Gegenteil verkehrt, wenn der zentrale, in der Verfassung fixierte Rechtssatzgehalt zugunsten objektiv-rechtlicher Zusatzgehälter vernachlässigt werden dürfte.<sup>191</sup>

Zudem besage der mit dem Fördergebot erteilte Verfassungsauftrag auch nicht, dass er mit ansonsten verfassungswidrigen Mitteln verfolgt werden dürfte – also nicht im Einklang mit den

---

<sup>186</sup> Sachs, ZG 2012, 52 (57); Ipsen, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 17 Rn. 23.

<sup>187</sup> Sachs, NJW 1989, 553 (558); Sachs, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VIII, 3. Auflage, 2010, § 182 Rn. 152; Sachs, NJW 1989, 553 (558); v. Nieding, NVwZ 1994, 1171 (1175), der insbesondere auf das Mitbestimmungsurteil des BVerfG (BVerfGE 50, 290) verweist, hiernach bestehe „die Funktion der Grundrechte als objektive Prinzipien in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft“.

<sup>188</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 19; Sachs, ZG 2012, 52 (57); Sachs, NJW 1989, 553 (558).

<sup>189</sup> Sachs, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, S. 1679.

<sup>190</sup> Sachs, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, S. 1679.

<sup>191</sup> Sachs, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VIII, 3. Auflage, 2010, § 182 Rn. 152.

Vorgaben des Grundgesetzes, zu denen auch das Differenzierungsverbot gehört – stehen müsste.<sup>192</sup> Das Fördergebot komme daher für eine Rechtfertigung von Unterscheidungen wegen des Geschlechts im vorgesehenen Umfang nicht in Frage.<sup>193</sup>

### **bb. Fördergebot als denkbarer Rechtfertigungsgrund bei Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG hingegen kommt das Fördergebot, welches das in Art. 3 Abs. 2 GG enthaltene Gleichberechtigungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstrecken soll, – jedenfalls grundsätzlich – zur Rechtfertigung eines Verstoßes gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Betracht.<sup>194</sup> In seinen Entscheidungen hat sich das BVerfG jedoch nicht genauer mit dem Verhältnis der beiden Verfassungspositionen auseinandergesetzt und ist auch nicht auf etwaige Grenzen der durch das Fördergebot vermittelbaren Rechtfertigung eingegangen, da letztlich in keinem der zur Überprüfung gestellten Fälle die Voraussetzungen des Fördergebots vorlagen.<sup>195</sup> Insbesondere ging es in den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen nicht um die Rechtfertigung paritätischer Quotierungsregelungen. Der Auffassung, dass Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts jedenfalls prinzipiell einer Rechtfertigung durch das Fördergebot (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) zugänglich sein können, haben sich der VerfGH Rheinland-Pfalz<sup>196</sup>, der Bayerische VerfGH<sup>197</sup>, das VerfG Mecklenburg-Vorpommern<sup>198</sup> sowie einige Vertreter in der Literatur<sup>199</sup> angeschlossen.

---

<sup>192</sup> Sachs, ZG 2012, 52 (60); Sachs, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, S. 1679.

<sup>193</sup> Sachs, ZG 2012, 52 (57); so im Ergebnis auch v. Nieding, NVwZ 1994, 1171 (1175); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 22.

<sup>194</sup> BVerfGE 85, 191 (207); BVerfGE 92, 91 (109); BVerfGE 114, 357 (370); das BVerfG bezieht sich teilweise auf den gesamten Absatz 2 des Art. 3 GG, weil das Fördergebot ausdrücklich erst im Jahre 1994 mit der Anfügung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG normiert wurde. Nach (nicht unumstrittener Auslegung) waren entsprechende Fördermaßnahmen bereits auf Grundlage der vorherigen Regelung des Art. 3 Abs. 2 GG möglich, sodass die Einfügung des Satzes 2 nur der Klarstellung diene.

<sup>195</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 13.

<sup>196</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014, Az. VGH A 15/14, VGH A 17/14, Juris-Rn. 70.

<sup>197</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (630).

<sup>198</sup> VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. Oktober 2017, Az. LVerfG 7/16, Juris-Rn. 59-61.

<sup>199</sup> Vgl. z.B.: Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 265; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage, 2018, Art. 3 Rn. 120; Gaßner/Neusüß/Viezens, im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg erstelltes Gutachten zur Verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalrecht in Baden-Württemberg vom 27.04.2012, S. 20; Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, 12. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 17;

## cc. Entscheidung

Sofern man – im Sinne der zuerst (unter aa.) dargestellten Auffassung – *nicht* davon ausginge, dass das Fördergebot das subjektiv-rechtlich wirkende Abwehrrecht des Differenzierungsverbots in seiner Wirkung verstärken soll und stattdessen eine Begrenzungsfunktion des Fördergebots annehmen würde, hätte dies eine gewisse Entwertung des Differenzierungsverbots zur Folge.<sup>200</sup> Immer dann, wenn diskriminierende Fördermaßnahmen mit dem Ziel vorgenommen werden würden, eine reale Gleichbehandlung der Geschlechter zu erreichen, wäre das Differenzierungsverbot mehr oder minder außer Kraft gesetzt. Ob mit der Schaffung des Staatsziels des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG tatsächlich eine Öffnung für diskriminierende Fördermaßnahmen zu Lasten des schon zuvor grundgesetzlich verankerten Differenzierungsverbots bezweckt war, kann also zumindest in Zweifel gezogen werden.

Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Geltung des Differenzierungsverbots im Grunde eine Mindestvoraussetzung für die vom Fördergebot bezweckte faktische Gleichberechtigung ist.<sup>201</sup> Insofern erscheint es als widersprüchlich, wenn das Differenzierungsverbot zu Lasten des einen Geschlechts durchbrochen werden soll, um die faktische Gleichberechtigung des anderen Geschlechts zu fördern.<sup>202</sup> Andererseits würde eine Bedingung dergestalt, dass Fördermaßnahmen keinerlei geschlechterbezogene Differenzierungen mit sich bringen dürften, die Auswahl möglicher Fördermaßnahmen stark einschränken, was wiederum den in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerten Verfassungsauftrags deutlich schwächen würde.

Hinsichtlich der Möglichkeit einer Abweichung vom Differenzierungsverbot zugunsten des Fördergebots ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Fördergebot lediglich um eine allgemeine Zielsetzung für staatliche Organe handelt,<sup>203</sup> die keinen Individualanspruch bzw. kein subjektives Recht vermittelt.<sup>204</sup> Dass eine allgemeine Staatszielbestimmung die

---

Kischel, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Auflage 2013, Art. 3, Rn. 196; Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, 2013, Art. 3, Rn. 113.

<sup>200</sup> Rademacher, Diskriminierungsverbot und „Gleichstellungsauftrag“ (Studien und Materialien zum öffentlichen Recht, Band 23), 2004, S. 159.

<sup>201</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 15.

<sup>202</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 15.

<sup>203</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 05.11.93; Drs. 12/6000, S. 50; Baer/Markard, in Mangoldt/Klein/Starck GG Band 1, 7. Auflage 2018, Art. 3 Abs. 2, Rn. 364; Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 3 Rn. 162, 167; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 1.

<sup>204</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 05.11.93; Drs. 12/6000, S. 50; BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (629); Nußberger, in: Sachs GG Kommentar, 8. Auflage, 2018, Art. 3, Rn. 262.

Beeinträchtigung einer individuellen, zum Schutz der Bürger vor staatlichen Eingriffen geschaffenen Verfassungsposition<sup>205</sup> – nämlich das in Art. 2 Abs. 3 ThürVerf enthaltene Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – zu rechtfertigen vermag, erscheint zumindest fraglich.<sup>206</sup> Andererseits trifft der Verfassungstext aber auch keine ausdrückliche Festlegung dahingehend, dass den Grundrechten innerhalb des Verfassungsgefüges von vornherein eine höhere Wertigkeit zuzuerkennen sein soll als den Staatszielbestimmungen.<sup>207</sup> Allerdings binden nach dem Wortlaut des Art. 42 Abs. 1 ThürVerf nur die in der Verfassung verankerten Grundrechte – und nicht auch die in der Verfassung niedergelegten Staatszielbestimmungen – die Staatsgewalt unmittelbar.

Zudem spricht auch der Wortlaut des Fördergebots eher gegen eine mögliche Rechtfertigung von Beeinträchtigungen des Differenzierungsverbots. Zwar soll der Staat nach Art. 2 Abs. 3 ThürVerf die Gleichstellung von Männern und Frauen fördern, jedoch beinhaltet dieser Verfassungsauftrag gerade keine ausdrückliche Ermächtigung, zur Erfüllung dieser Aufgabe vom Differenzierungsverbot des Art. 2 Abs. 3 ThürVerf (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) abzuweichen.<sup>208</sup> Hätten die Verfassungsgeber beabsichtigt, dem Fördergebot einschränkende Wirkung für das Differenzierungsverbot beizumessen, hätte es ihnen oblegen, dies explizit zum Ausdruck zu bringen.<sup>209</sup> Insbesondere wäre es unproblematisch möglich gewesen, das Fördergebot als Ausnahme oder Durchbrechung des Differenzierungsverbots zu formulieren.<sup>210</sup> Ein Textvorschlag, der in diesem Sinne hätte verstanden werden können, ist von der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat aber gerade nicht in die Empfehlung aufgenommen worden.<sup>211</sup> Dieser lautete wie folgt: *„Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.“*<sup>212</sup> Noch deutlicher wäre eine Formulierung gewesen, die vom Aufbau her einer solchen des europäischen Rechts –

---

<sup>205</sup> v. Niding, NVwZ 1994, 1171 (1175).

<sup>206</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2008, S. 11; hierzu auch Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte Kommentar, 2. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 90 m.w.N. und Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 3 Rn. 161 f..

<sup>207</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 15.

<sup>208</sup> Sachs, ZG 2012, 52 (57); Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 3, Rn. 167; Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 5; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 19; Di Fabio, AöR 122, 404 (412).

<sup>209</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 20.

<sup>210</sup> Sachs, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, S. 1678.

<sup>211</sup> Sachs, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, S. 1679.

<sup>212</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 05.11.93; Drs. 12/6000, S. 50.

nämlich der des Art. 157 Abs. 4 AEUV – gleicht: *„Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen [...] hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, ...[...].“*

Dennoch wurde bewusst auf eine derartige Formulierung verzichtet, weshalb viel dafür spricht, dass das Fördergebot nach dem Willen des historischen Gesetzgebers tatsächlich keine Durchbrechung des Differenzierungsverbots möglich machen sollte.

Im Ergebnis ergibt sich aus den vorstehend genannten Argumenten, dass die grundsätzliche Möglichkeit einer Rechtfertigung geschlechtsbezogener Ungleichbehandlungen durch das Fördergebot (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) in Frage gestellt werden muss. Auf eine Entscheidung käme es an dieser Stelle jedoch nicht an, wenn eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung im Sinne des § 29 Abs. 5 ThürLWG-E ohnehin keine zulässige Fördermaßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt.

### **c. Legitimierung einer gesetzlichen Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung durch das Fördergebot**

Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, ob eine Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung überhaupt eine zulässige Fördermaßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG darstellen könnte, ob eine solche also unter den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Herstellung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen subsumiert werden könnte.

Es besteht im Schrifttum weitgehend Einigkeit darüber, dass die Zielstellung des Fördergebots die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit – im Sinne eines gleichen Zugangs ohne rechtliche oder tatsächliche Hürden ist, nicht aber die Herstellung von Ergebnisgleichheit in dem Sinne, dass Männer und Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen exakt in gleicher Anzahl vertreten sein müssen.<sup>213</sup> Diese Auffassung wird insbesondere auch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vertreten.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 6; Sachsofsky, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz-Kommentar, 2002, Art. 3 II, III 1 Rn. 355; Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte Kommentar, 2. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 93; Sachs, NJW 1989, 553 (556); Langenfeld, in: Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2018, Art. 3 Abs. 2, Rn. 101; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 14; Osterloh/Nußberger, in: Sachs: Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 3, Rn. 283; von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (530).

<sup>214</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (629, 630); VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. Oktober 2017, Az. LVerfG 7/16, Juris-Rn. 60.

Zur Realisierung des in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG normierten Staatsziels dürfen folglich nur solche Maßnahmen zur Anwendung kommen, die darauf gerichtete sind, Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zu erstrebten Positionen faktisch die gleichen Möglichkeiten zu eröffnen.<sup>215</sup> Frauen sollen durch Art. 2 Abs. 2 Satz also gleiche Ausgangschancen eingeräumt werden.<sup>216</sup> Als nicht vom Fördergebot umfasst anzusehen sind hingegen staatliche Maßnahmen, die auf direktem Wege den erwünschten Erfolg – also den Zugang zu den erstrebten Positionen – unmittelbar herbeiführen.<sup>217</sup>

Eine Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung würde gerade keine Förderung der Chancengleichheit, sondern die Herstellung einer Ergebnisgleichheit bedeuten.<sup>218</sup> Der Staat würde hierdurch keine gleichen Ausgangschancen der Männer und Frauen im innerparteilichen Wettbewerb für die Erlangung eines Listenplatz schaffen, sondern das gewünschte Ergebnis, also die gleichmäßige Vertretung von Männern und Frauen auf den Listen, unmittelbar selbst herbeiführen.<sup>219</sup> Denn unabhängig vom Willen der Aufstellungsversammlung und etwaigen Wahlergebnissen im parteiinternen Aufstellungswettbewerb müsste den weiblichen Kandidatinnen nach § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E – unter Berücksichtigung der Ausnahmeregelungen der nachfolgenden Sätze - bedingungslos jeder zweite Listenplatz zur Verfügung gestellt werden. Das, was durch die Eröffnung der Chancengleichheit eigentlich erst ermöglicht werden soll, würde folglich schon auf direktem Wege gewährt.

Dies würde auch mit Blick auf das gesetzgeberische Anliegen der paritätischen Repräsentanz der Geschlechter im Parlament gelten. Durch die paritätische Listenbesetzung beabsichtigt der Gesetzgeber nicht die Chancen der Frauen bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats zu erhöhen, sondern das angestrebte Verteilungsergebnis von 50 Prozent weiblichen und 50 Prozent männlichen Kandidaten im Thüringer Landtag unmittelbar selbst herbeizuführen. In diesem Sinne kann die gesetzgeberische Zielsetzung einer paritätischen Repräsentanz der Geschlechter mit dem Zweck des Fördergebots nicht in Einklang gebracht werden.<sup>220</sup>

---

<sup>215</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 20.

<sup>216</sup> Papier/Heidebach, DVBl. 2015, 125 (128).

<sup>217</sup> Zur Begrifflichkeit vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 20.

<sup>218</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (630); Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 23.

<sup>219</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 22.

<sup>220</sup> VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. Oktober 2017, Az. LVerfG 7/16, Juris-Rn. 60; Morlok/ Hobusch, DÖV 2019, 14 (18); Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2018, Art. 3,

Insofern wäre also auch unter der Prämisse der Bejahung einer grundsätzlichen Möglichkeit der Rechtfertigung von geschlechtsbezogenen Ungleichbehandlungen durch das Fördergebot jedenfalls insoweit eine Rechtfertigungsmöglichkeit abzulehnen, als es in concreto um eine, auf die Herstellung von Erfolgsgleichheit gerichtete, paritätische Besetzung der Landeslisten ginge.<sup>221</sup> In diesem Sinne wird auch vom Bayerischen VerfGH vertreten, dass Quotenregelungen ein besonders problematisches Instrument zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter darstellen würden, weil sie nicht auf Chancengleichheit, sondern auf Ergebnisgleichheit im Sinne einer paritätischen Repräsentanz abzielen.<sup>222</sup>

Auch die Entstehungsgeschichte des dem Art. 2 Satz 2 ThürVerf entsprechenden Förderauftrages des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG spricht gegen eine Einordnung der Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung als zulässige Fördermaßnahme. Aus den Materialien zur damaligen Verfassungsänderung zur Anfügung des Satzes 2 an Art. 3 Abs. 2 GG ergibt sich, dass innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat Einigkeit darüber bestand, dass die neue Bestimmung eine Frauenförderung in Gestalt sog. starrer Quoten nicht gestatten soll.<sup>223</sup> Starre Quoten können also grundsätzlich keine Rechtfertigung durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG erfahren.<sup>224</sup> Unter starren Quoten versteht man nicht leistungsbezogene Quoten, also solche, die ein bestimmtes Kontingent an Positionen einem bestimmten Geschlecht reservieren und damit nicht auf Chancengleichheit, sondern auf Geschlechterparität um ihrer selbst willen zielen.<sup>225</sup> Auch der Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung sieht in § 29 Abs. 5 Satz 1 vor, dass – bedingungslos – jede zweite Position auf den Wahllisten für das weibliche Geschlecht bereitgehalten werden soll und kann somit ihrer Wirkung nach mit einer starren Quote gleichgesetzt werden.<sup>226</sup>

Davon unabhängig lässt sich aber auch generell aus der strikten Ablehnung starrer Quoten durch die Verfassungskommission ableiten, dass sie als Fördermaßnahmen gerade nicht solche Maßnahmen zulassen wollte, die unmittelbar auf die Herstellung von Parität oder sonstigen Proporz im Geschlechterverhältnis gerichtet sind.<sup>227</sup> Folglich kann davon ausgegangen werden, dass eine Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung auch nach dem

---

Rn. 283; Langenfeld, in Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2018, Art. 3 Abs. 2, Rn. 101; Ipsen, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 17 Rn. 24.

<sup>221</sup> Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte Kommentar, 2. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 93; Morlok/ Hobusch, DÖV 2019, 14 (18); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 19.

<sup>222</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (629, 630).

<sup>223</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 05.11.93; Drs. 12/6000, S. 50.

<sup>224</sup> von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (532).

<sup>225</sup> Papier/Heidebach, DVBl. 2015, 125 (129).

<sup>226</sup> So auch von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (533).



Willen des historischen Gesetzgebers keine Rechtfertigung durch den Förderauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG erfahren können soll.

Im Ergebnis spricht also Überwiegendes dafür, dass eine Rechtfertigung der auf die Herstellung von Erfolgsgleichheit gerichteten, paritätischen Listenbesetzung durch den Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ausscheiden muss.

Die Beantwortung der Frage, ob andere, geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen prinzipiell einer Rechtfertigung durch das Fördergebot zugänglich sein können, kann an dieser Stelle also dahinstehen, da eine auf Erfolgsgleichheit gerichtete Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung jedenfalls keine Fördermaßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG darstellen würde.

#### **d. Hilfsweise Ermittlung eines ausgleichspflichtigen Nachteils**

Sofern man, entgegen der hier vertretenen Auffassung, dennoch annehmen würde, dass die mit den Regelungen des Gesetzentwurf einhergehenden Eingriffe durch das Fördergebot zu rechtfertigen seien, müssten die Anwendungsvoraussetzungen des Fördergebots auch im – hier zu prüfenden – konkreten Fall vorliegen. Das bedeutet, dass die Thüringer Frauen bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats auch tatsächlich benachteiligt sein müssten – nur in diesem Falle könnte überhaupt der Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf eröffnet sein.<sup>228</sup> Es soll daher im Folgenden jedenfalls hilfsweise untersucht werden, ob die Thüringer Frauen tatsächlich eine Benachteiligung bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats erfahren, also ob in Bezug auf sie überhaupt ein durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auszugleichender Nachteil gegeben wäre.

#### **aa. Hilfsweise Ermittlung einer Bezugsgröße für den Repräsentationsgrad**

Gegenwärtig sind unter den 91 Abgeordneten des Thüringer Landtags insgesamt 38 weibliche Abgeordnete, was einem prozentualen Anteil in Höhe von 41,76 Prozent entspricht. Eine ungleiche Geschlechterverteilung im Parlament kann für sich genommen noch kein Nachweis für eine Benachteiligung der Frauen bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats – also für einen ausgleichspflichtigen Nachteil sein.<sup>229</sup> Zur Beantwortung der Frage, ob tatsächlich eine Benachteiligung der Frauen in Thüringen bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats gegeben ist, muss vielmehr zunächst eine Bezugsgröße ermittelt werden, zu welcher der

---

<sup>227</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 25.

<sup>228</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (555).

<sup>229</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (18).

prozentuale Repräsentationsgrad der Frauen im Thüringer Landtag in Höhe von 41,76 Prozent ins Verhältnis gesetzt werden kann.

Von den Befürwortern der Paritätsregelungen wird teilweise vertreten, dass diese Bezugsgröße der Anteil der Frauen an der Bevölkerung sein müsse, hinsichtlich der anzustrebenden Repräsentation also auf die Bevölkerungsanteile der Geschlechter abzustellen sei.<sup>230</sup> Nach dieser Auffassung wären Frauen nur dann durch die Volksvertretung als hinreichend repräsentiert anzusehen, wenn der prozentuale Frauenanteil im Parlament ungefähr dem prozentualen Frauenanteil in der Bevölkerung entsprechen würde. Ausweislich einer Statistik des Thüringer Landesamtes für Statistik lebten in Thüringen am 31.12.2017 insgesamt 1 065 004 männliche und 1 086 201 weibliche Personen.<sup>231</sup> Die Thüringer Bevölkerung besteht also ungefähr zu gleichen Teilen aus Männer und Frauen. Der zuvor dargestellten Auffassung zur Folge müsste der prozentuale Anteil der Frauen im Thüringer Landtag mithin 50 Prozent betragen. Hiernach wären Frauen im Thüringer Landtag mit einem Anteil von 41,76 Prozent als unterrepräsentiert anzusehen.

Allerdings würde es zu kurz greifen, als Bezugspunkt für eine hinreichende Repräsentation der Frauen im Parlament deren Anteil an der Thüringer Bevölkerung zu wählen. Bezugsgröße müsste vielmehr der Anteil der Frauen an den Thüringer Parteimitgliedern sein, da die Mandatsträger nicht aus der gesamten Bevölkerung, sondern allein aus den Personen rekrutiert werden, die die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Kandidatur für eine bestimmte Partei haben.<sup>232</sup> Eine Benachteiligung kann nur innerhalb des Verhältnisses derjenigen Personen auftreten, die als Bewerber – mithin als Konkurrenten zueinander – auftreten.<sup>233</sup> So stellt auch der Gesetzentwurf jedenfalls hinsichtlich der – für das unterrepräsentierte Geschlecht zu wählenden – Mindestquote (§ 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E) auf das Geschlechterverhältnis innerhalb der Partei ab.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014; S. 60.

<sup>231</sup> Statistik des Thüringer Landesamt für Statistik zur Bevölkerung in Thüringen, einsehbar unter <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000102>, zuletzt abgerufen am 25.05.2019.

<sup>232</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (18); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 28.

<sup>233</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18.10.2018, S. 28.

<sup>234</sup> Der Gesetzentwurf erweist sich insofern als widersprüchlich, als er davon ausgeht, dass eine „paritätische Vertretung von Frauen in den Parlamenten immer noch nicht erreicht“ sei (vgl. Drs. 6/6964 unter A. Problem und Regelungsbedürfnis), also als Bezugspunkt für eine hinreichende Repräsentation der Frauen im Parlament deren Anteil an der Thüringer Bevölkerung zu wählen scheint. Schließlich orientiert er sich aber bei der Listenaufstellung hinsichtlich der einzuhaltenden Mindestquote des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E an dem Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts an den Parteimitgliedern.

Nur sofern der prozentuale Anteil der weiblichen Mandatsträger deutlich geringer als der prozentuale Anteil der weiblichen Parteimitglieder ausfallen würde, sich im Wahlkampf also überproportional viele Männer durchsetzen würden, käme eine Benachteiligung der Frauen hinsichtlich der Erlangung eines Abgeordnetenmandats überhaupt in Betracht. Eine Benachteiligung bei der Mandatserlangung kann jedoch nicht schon deshalb bejaht werden, weil im Verhältnis zum weiblichen Bevölkerungsanteil ein geringerer Frauenanteil über ein Abgeordnetenmandat verfügt. Dies geht insofern fehl, als es voraussetzt, dass alle Frauen in Thüringen die Erlangung eines Abgeordnetenmandats anstreben. Häufig wird dies aufgrund einer anderen, vom fördernden Gesetzgeber hinzunehmenden Prioritätensetzung und Lebensgestaltung der Frauen aber gerade nicht der Fall sein.<sup>235</sup>

Zudem darf in diesem Zusammenhang nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Anteil der Frauen im Parlament nicht nur durch das parteiinterne Aufstellungsverfahren, sondern vornehmlich durch das Wahlverhalten der Wähler bedingt wird.<sup>236</sup> Ob deren Wahlentscheidung überhaupt einen ausgleichspflichtigen Nachteil darstellen kann, erscheint insofern schon fraglich.<sup>237</sup>

#### **bb. Tatsächliches Vorliegen einer Benachteiligung (hilfsweise Prüfung)**

Laut einer Statistik des MDR Thüringen mit dem Titel „Frauenanteil in Thüringer Parteien“<sup>238</sup>, die sich auf Parteiangaben als Quelle beruft, verzeichneten die Thüringer Parteien im Jahre 2016 Frauenanteile in folgender Höhe: DIE LINKE verfügte über einen Frauenanteil von 43 Prozent, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über einen Frauenanteil von 37 Prozent, die SPD über einen Frauenanteil von 28 Prozent und die CDU über einen Anteil von 27 Prozent. Zum Frauenanteil der AfD macht die Statistik des MDR Thüringen keine Angaben. Ausweislich der Angaben der Fraktion der AfD beläuft sich der Frauenanteil der Parteimitglieder aktuell jedoch auf fast 16 Prozent.<sup>239</sup> Hieraus wird erkennbar, dass der Frauenanteil der im Thüringer Landtag vertretenen Parteien zwischen 16 und 43 Prozent beträgt und durchschnittlich bei 30,2 Prozent liegt. Er erweist sich damit als deutlich geringer als der Anteil der weiblichen Landtagsabgeordneten in Thüringen (41,76 Prozent).

---

<sup>235</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (18).

<sup>236</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, Zuschrift 6/3040, S. 5.

<sup>237</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, Zuschrift 6/3040, S. 5.

<sup>238</sup> Statistik des MDR Thüringen „Frauenanteil in Thüringer Parteien“, einsehbar unter <https://www.mdr.de/thueringen/datawrapper-mmxvi-th-partei-100.html>, zuletzt abgerufen am 25.05.2019.

<sup>239</sup> Angaben der Fraktion der AfD im Thüringer Landtag, telefonisch übermittelt am 27. Mai 2019.

Wenn man aber nun auch noch auf die einzelnen Frauenanteile in den jeweiligen Fraktionen abstellt, wird erkennbar, dass diese deutlich über den Frauenanteilen in den jeweiligen Parteien liegen, und dass sich Frauen damit im Verhältnis zu ihren männlichen Parteimitgliedern bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats überproportional häufig durchzusetzen scheinen.<sup>240</sup> So verfügt die Fraktion der SPD bei den Abgeordneten über einen Frauenanteil in Höhe von 58,33 Prozent, die Fraktion DIE LINKE über einen Frauenanteil in Höhe von 53,57 Prozent, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über einen Frauenanteil in Höhe von 50,00 Prozent, die Fraktion der CDU über einen Frauenanteil in Höhe von 32,35 Prozent und die Fraktion der AfD (aktuell) über einen Frauenanteil in Höhe von 28,57 Prozent. Diese Zahlen sprechen gegen eine Benachteiligung der Frauen im Rahmen des innerparteilichen Nominierungswettbewerbs und bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats<sup>241</sup> und damit auch gegen das Vorliegen eines durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auszugleichenden Nachteils.

Selbst wenn man also das Fördergebot zur Rechtfertigung der mit der Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung einhergehenden Beeinträchtigungen heranziehen würde, würden jedenfalls die vorgenannten Zahlen dafür sprechen, dass dessen Anwendungsbereich mangels des Vorliegens eines ausgleichspflichtigen Nachteils im konkreten Fall nicht eröffnet wäre.

#### **4. Zwischenergebnis**

Soweit man – wofür nach den vorstehenden Überlegungen vieles spricht – davon ausginge, dass das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf im Rahmen der streng formalisierten Wahlrechtsgleichheit keine Anwendung finden kann und nicht geeignet wäre, die mit einer paritätischen Listenbesetzung einhergehenden Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen bzw. im hier zu untersuchenden Fall mangels eines ausgleichspflichtigen Nachteils gar nicht zur Anwendung kommen könnte, wäre die im Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Drs. 6/6964) vorgesehene paritätische Besetzung der Wahllisten bereits an dieser Stelle als verfassungswidrig anzusehen.

Im Folgenden soll aber – ebenfalls hilfsweise – davon ausgegangen werden, dass das Fördergebot zur Rechtfertigung der hier festgestellten Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit und das Differenzierungsverbot herangezogen werden kann und eine hilfsweise Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter vorgenommen werden.

#### **5. Hilfsweise Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen**

Die Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen erfordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die auf Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf gestützte Regelung zur paritätischen Listenbesetzung müsste demnach geeignet und erforderlich sein, den hiermit vom

---

<sup>240</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

Gesetzgeber verfolgten Zweck zu erreichen. Außerdem müssten die mit der Paritätsregelung einhergehenden, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen in angemessenem Verhältnis zu dem hiermit erstrebten Zweck stehen.

#### **a. Geeignetheit (hilfsweise Prüfung)**

Der Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Drs. 6/6964) zielt ausweislich seiner Begründung auf eine gleichberechtigte, das heißt paritätische Vertretung von Frauen im Thüringer Landtag. Fraglich ist, ob durch eine Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten tatsächlich eine Parität des Thüringer Landtags, d.h. dessen Besetzung mit männlichen und weiblichen Abgeordneten zu gleichen Teilen erreicht werden kann.

Dies erscheint mit Blick auf das, gemäß Art. 49 Abs. 1 ThürVerf für die Wahl zum Thüringer Landtag vorgesehene, Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl fraglich. Neben der mit der Zweitstimme gewählten Landesliste einer Partei wird in Thüringen außerdem mit der ersten Stimme der Kandidat eines Wahlkreises direkt gewählt. Von den auf die Landesliste einer Partei entfallenden Sitzen werden die in den Wahlkreisen direkt erlangten Mandate abgezogen. Die verbleibenden Sitze werden dann entsprechend der Reihenfolge der Kandidaten auf der Landesliste vergeben. Maßgebend für die personelle Besetzung des Landtags wären also nicht allein die Kandidaten und Kandidatinnen der paritätisch besetzten Landeslisten, sondern auch die direkt gewählten Kandidaten und Kandidatinnen der Wahlkreise.

Die steuernde Wirkung des Gesetzes wäre aber (vom Sonderfall des § 5 Abs. 6 Satz 1 ThürLWG abgesehen) begrenzt auf die 44 Listenmandate.<sup>242</sup> Durch den Gesetzentwurf werden gerade keine Regelungen zur paritätischen Ausgestaltung der Direktmandate getroffen, weshalb die Ergebnisse der Wahlen in den Wahlkreisen die mit den Parteilisten angestrebte, paritätische Besetzung des Landtags schlussendlich sogar unterlaufen könnten.<sup>243</sup> Dies würde insbesondere für den Fall gelten, dass eine Partei sämtliche Sitze im Parlament über ihre Direktmandate gewinnen würde und die Landesliste nicht zum Zuge käme. Eine reine

---

<sup>241</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

<sup>242</sup> Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, Zuschrift 6/3063, S. 11.

<sup>243</sup> Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, Zuschrift 6/3063, S. 11; Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, Zuschrift 6/3041, S. 5; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19); von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (526).

Quotierung der Listen ist also zur Erreichung des Ziels – den Frauenanteil in den Parlamenten zu erhöhen – nur beschränkt geeignet.<sup>244</sup>

Aber auch die Listenwahl selbst kann aufgrund der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmenvorschriften zu Abweichungen von der angestrebten paritätischen Besetzung des Landtags führen.<sup>245</sup>

So sieht § 29 Abs. 5 Satz 2 bis 4 ThürLWG-E vor, dass die einem bestimmten Geschlecht vorbehaltenen Listenplätze ausnahmsweise auch mit Vertretern des anderen Geschlechts besetzt werden können, sofern das unterrepräsentierte Geschlecht dennoch entsprechend seinem Anteil an den Parteimitgliedern auf der Liste vertreten wäre. Die dort verankerte Ausnahmeregelung würde also die Möglichkeit einer teilweise unparitätischen Listenbesetzung eröffnen, sofern für das in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Reißverschlussprinzip nicht genügend Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts zur Verfügung stünden. Die Möglichkeit einer (teilweise) unparitätischen Listenbesetzung würde im Ergebnis aber wiederum das Ziel des Gesetzgebers, also die Herstellung von paritätischer Repräsentanz der Geschlechter im Landtag, in noch weitere Ferne rücken lassen.<sup>246</sup>

Zum anderen gerät durch die an die parteiinternen Verhältnisse anknüpfende Mindestquotenregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E aber auch der dem übrigen Gesetzentwurf zugrunde liegende Repräsentationsmaßstab des Bevölkerungsanteils (unabhängig davon, ob dieser überhaupt Geltung beanspruchen könnte) aus dem Blick.<sup>247</sup> Dies könnte auch nach der Auffassung der Befürworter der Paritätsregelung im Ergebnis dazu führen, dass sich einige Parteien nicht mehr eine paritätische Besetzung der Listen zum Ziel setzen, sondern von vornherein nur noch eine Vertretung des unterrepräsentierten Geschlechts entsprechend der nach § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehenen Mindestquote.<sup>248</sup> Auch hierdurch würde die Erreichung des vom Gesetzgeber angestrebten Ziels einer paritätischen Besetzung des Landtags mit Männern und Frauen gewissermaßen konterkariert.

---

<sup>244</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 30.

<sup>245</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 30.

<sup>246</sup> Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, Zuschrift 6/3041, S. 22.

<sup>247</sup> Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, Zuschrift 6/3063, S. 13.

<sup>248</sup> Laskowski im Rahmen des mündlichen Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) in der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, vgl. Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, S. 33, 34.

Außerdem soll die Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung gemäß § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E für solche Parteien entfallen, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind. Parteien, die die Voraussetzungen dieser Ausnahmenvorschrift erfüllen, könnten also ausschließlich mit Kandidaten eines Geschlechts zur Wahl antreten. Auch hierdurch könnte es im Ergebnis zu gewissen Verschiebungen zu Lasten der mit dem Gesetzentwurf bezweckten, geschlechterparitätischen Besetzung des Landtags kommen.

Darüber hinaus könnten sich auch noch nach der Konstituierung des Landtags, also im Laufe der Legislaturperiode, Veränderungen hinsichtlich dessen personeller Zusammensetzung ergeben. Auch diese könnten sich zu Lasten der Erreichung des Ziels einer gleichmäßigen Besetzung des Parlaments mit Männern und Frauen auswirken, da der Gesetzentwurf für den Fall kein paritätisches Nachrücken sicherstellt, indem die die Listenplätze gemäß § 29 Abs. 5 Satz 2 bis 4 ThürLWG-E nicht mehr nach dem Reißverschlussprinzip mit beiden Geschlechtern besetzt wären.<sup>249</sup>

Allerdings ist es mit Blick auf die Geeignetheit eines Mittels nicht erforderlich, dass dieses den angestrebten Erfolg vollständig herbeiführt.<sup>250</sup> Vielmehr genügt bereits eine Teileignung des Mittels<sup>251</sup> bzw. dass durch den Einsatz des Mittels der angestrebte Erfolg gefördert werden kann.<sup>252</sup> In diesem Sinne wäre einzuräumen, dass eine durch § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E begrenzte Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung zur Förderung einer paritätischen Vertretung von Männern und Frauen im Thüringer Landtag jedenfalls teilweise geeignet wäre.

#### **b. Erforderlichkeit (hilfsweise Prüfung)**

Zudem dürfte dem Gesetzgeber zur Erreichung des Ziels der paritätischen Vertretung von Frauen im Thüringer Landtag kein weniger belastendes, aber gleich wirksames Mittel zur Verfügung stehen. Eine fehlende Erforderlichkeit wäre aber nur dann anzunehmen, wenn die sachliche Gleichwertigkeit des mildereren Mittels zur Zweckerreichung eindeutig feststünde.<sup>253</sup>

In diesem Zusammenhang werden als weniger einschneidend u.a. folgende Mittel diskutiert:

---

<sup>249</sup> Laskowski, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 05.06.2019, *Zuschrift* 6/3063, S. 16.

<sup>250</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 30.

<sup>251</sup> Morlok/Hobusch, *DÖV* 2019, 14 (19).

<sup>252</sup> BVerfGE 30, 292 (316); BVerfGE 109, 279 (336); Sachs, in: Sachs, *GG*, Art. 20, Rn. 150.

<sup>253</sup> BVerfGE 81, 70 (91).

Zum einen könnten bei den Landtagswahlen offene Listen zum Tragen kommen, bei denen der Wähler seine Stimme frei auf die Listenkandidaten verteilen kann, ohne an die Reihenfolge der Liste gebunden zu sein.<sup>254</sup> Sofern im innerparteilichen Aufstellungsverfahren z.B. vornehmlich männliche Kandidaten auf die erfolgsversprechenden, vorderen Listenplätze gelangen würden, wäre dies im Falle einer offenen Liste unschädlich. Den Wählern würde es dennoch freistehen, die weiblichen Kandidatinnen zu bevorzugen.<sup>255</sup> Durch die Einführung offener Listen würde daher jedenfalls der Einfluss des Wählers auf das Wahlergebnis gestärkt<sup>256</sup>, auch wenn dies nicht zwangsläufig dazu führen würde, dass im Ergebnis auch tatsächlich mehr Frauen im Parlament vertreten wären. Die sachliche Gleichwertigkeit der offenen Listen zur Zweckerreichung müsste also schon allein deshalb in Frage gestellt werden, weil eine paritätische Besetzung des Landtags bei offenen Listen im Grunde nur durch ein paritätssensibles Wahlverhalten der Wähler sichergestellt werden könnte.<sup>257</sup> Eine offene Liste würde daher zwar die Chancen der weiblichen Wahlbewerberinnen erhöhen, ein Abgeordnetenmandat zu erlangen, allerdings würde eine offene Liste nicht auf die von den Einbringern des Gesetzentwurfs bezweckte Ergebnisgleichheit zielen und könnte deshalb – mit Blick auf die gesetzgeberische Intention – keine gleichwirksame Alternative darstellen. Des Weiteren könnte eine offene Liste auch nicht verhindern, dass im parteiinternen Aufstellungsverfahren dennoch vorwiegend oder ausschließlich männliche Kandidaten auf den Listen platziert werden würden. Die Einführung offener Listen wäre gegenüber einer gesetzlichen Paritätspflicht also nicht als sachlich gleichwertig anzusehen.<sup>258</sup>

Weiterhin wird als weniger einschneidendes Mittel diskutiert, die paritätische Gestaltung der Wahllisten lediglich im Wege einer Soll-Vorschrift vorzusehen, so wie es einige Bundesländer bereits für die Aufstellung und Einreichung von Listenwahlvorschlägen auf Kommunalebene gehandhabt haben.<sup>259</sup> Auch eine solche freiwillige Option wäre eine im Ergebnis weniger

---

<sup>254</sup> Rüfner, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 76. Lfg., 1996, Art. 3 Abs. 2 und 3, Rn. 821; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 31; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

<sup>255</sup> Jutzi, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Gendergerechte Demokratie“ am 10. Februar 2012 in der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 7.

<sup>256</sup> Rüfner, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 76. Lfg., 1996, Art. 3 Abs. 2 und 3, Rn. 821; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 20.

<sup>257</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 31.

<sup>258</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

<sup>259</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 32.



effektive Maßnahme zur Gewährleistung einer paritätischen Zusammensetzung des Landtags, weshalb von einer sachlichen Gleichwertigkeit nicht ausgegangen werden könnte.<sup>260</sup>

Dies trifft gleichermaßen auf die als milderes Mittel vorgeschlagene Inaussichtstellung finanzieller Vergünstigungen für eine gleichmäßige Besetzung der Liste mit Männern und Frauen zu.<sup>261</sup> Auch hier läge es letztlich in den Händen der Parteien, ob und in welchem Umfang sie sich bei der Aufstellung ihrer Liste von der in Aussicht gestellten Belohnung leiten lassen würden.<sup>262</sup> Zudem wäre auch hier der Wählerwille letztentscheidend dafür, ob die paritätisch besetzten Listen überhaupt zum Tragen kommen würden.

Ebenso wird als weniger einschneidendes Mittel die Sanktionierung nicht-quotierter Listen über die Parteienfinanzierung – nach dem französischen Vorbild<sup>263</sup> – diskutiert.<sup>264</sup> Eine solche Maßnahme hätte unter Umständen zur Folge, dass sich die größeren, finanzstärkeren Parteien eine geschlechterunabhängige Kandidatenaufstellung erkaufen würden.<sup>265</sup> Folglich wäre sie nicht gleichermaßen wirksam wie eine für alle Parteien geltende Regelung zur paritätischen Listenbesetzung.

Außerdem wird eine Förderung der Gleichstellung durch entsprechende, die Geschlechterparität befürwortende, Wahlinformationen in unmittelbarem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit den Wahlhandlungen vorgeschlagen – aber auch hier wäre es letztlich der Einstellung des Wählers überlassen, inwiefern dieser solche aufgreifen und umsetzen würde.<sup>266</sup> Zudem wäre eine derartige Einwirkung auf den Wählerwillen in unmittelbarem zeitlichen und räumlichen Zusammentreffen mit dem Wahlakt als höchst problematisch anzusehen, weil dies einer staatlichen Wahlbeeinflussung gleichkäme, die der VerfGH Rheinland-Pfalz ausdrücklich untersagt hat.<sup>267</sup>

Des Weiteren könnte als milderes Mittel erwogen werden, auf die Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E zur Mindestquote des unterrepräsentierten Geschlechts zu

---

<sup>260</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 29; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 32.

<sup>261</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (558).

<sup>262</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

<sup>263</sup> Im Einzelnen dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild vom 16.05.2017, Az. WD 3 – 3000 – 101/17, S. 3, 4.

<sup>264</sup> Vgl. hierzu von Ungern-Sternberg, JZ 2019, 525 (527); Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

<sup>265</sup> Gaßner/Neusüß/Viezens, im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg erstelltes Gutachten zur Verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer paritätischen Besetzung von Wahllisten im Kommunalrecht in Baden-Württemberg vom 27.04.2012, S. 17.

<sup>266</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (559).

<sup>267</sup> Vgl. Beschluss des VerfGH Rheinland-Pfalz vom 04.04.2014, VGH A 15/14, VGH A 17/14, Juris-Rn. 60.

verzichten. Dies hätte zur Folge, dass die Listen unbegrenzt mit Vertretern des in der Mehrheit befindlichen Geschlechts aufgefüllt werden könnten, sofern keine weiteren Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts zur Verfügung stünden. Hierdurch würde weniger schwer in die Rechte der Parteien und der Wahlbewerber eingegriffen.

Abschließend könnte anstelle der, in § 30 Abs. 1 ThürLWG-E (nach Satz 3) vorgesehenen, unmittelbaren Zurückweisung der nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 5 ThürLWG-E entsprechenden Listen auch lediglich eine besondere Begründungspflicht der Parteien für Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben vorgesehen werden.

Die beiden letztgenannten Mittel würden sich im Ergebnis jedoch ebenfalls nicht als gleichermaßen wirksam zur Erreichung einer paritätischen Besetzung des Landtags erweisen.

Die vorbeschriebenen, eher „lenkenden“ Instrumente vermögen also im Ergebnis die paritätische „Repräsentanz“ von Frauen in Parlamenten zu fördern, jedoch wären sie nicht als ebenso wirkungsvoll anzusehen wie gesetzlich verpflichtende Regelungen zur paritätischen Listenaufstellung. Es könnte also nicht von einer sachlichen Gleichwertigkeit der weniger einschneidenden Mittel zur Zweckerreichung ausgegangen werden. Eine Erforderlichkeit der gesetzlichen Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung wäre daher zu bejahen.<sup>268</sup>

### **c. Angemessenheit (hilfsweise Prüfung)**

Im Rahmen der hilfsweisen Prüfung wäre daher weiterhin zu untersuchen, ob die Maßnahme – also die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung – auch angemessen, also im engeren Sinne verhältnismäßig wäre. Dann müsste bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs sowie dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt sein.<sup>269</sup> Kurzum müsste das Verfassungsgut der Förderung faktischer Gleichberechtigung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf im konkreten Fall schwerer wiegen als die zuvor (unter B.II.) festgestellten verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen der Freiheit und Gleichheit der Wahl, der Parteienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien sowie des Differenzierungsverbotes.

#### **aa. Hilfsweise Abwägung des Ziels der Förderung faktischer Gleichberechtigung mit den Beeinträchtigungen der Freiheit und Gleichheit der Wahl**

Die Wahl der Volksvertretung ist das wichtigste Mittel der Einflussnahme des Volkes auf die staatliche Willensbildung und damit das zentrale Verfahren der demokratischen

---

<sup>268</sup> Nicht zur Prüfung gestellt ist die verfassungsrechtliche Bewertung etwaiger auf Umsetzung der genannten Alternativen zielender Gesetzentwürfe.

<sup>269</sup> Jarass, in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 120.

Willensbildung.<sup>270</sup> Die Wahlrechtsgrundsätze sichern die Anbindung des Repräsentativorgans an das Volk und bringen so das demokratische Prinzip bzw. die staatslegitimierende Wirkung der Wahl wirksam zur Geltung.<sup>271</sup> Die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und –freiheit sind daher zwei für das demokratische System konstitutive Elemente<sup>272</sup> und sind, zusammen mit den anderen Wahlrechtsgrundsätzen, wesentliche Grundpfeiler der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes.<sup>273</sup> Sie sollen einen besonderen Schutz vor staatlicher Einflussnahme auf das Wahlrecht gewährleisten.<sup>274</sup> Den Wahlprozess in Freiheit und Offenheit – also ohne staatliche Beeinflussung – ablaufen zu lassen ist unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass die Volkssouveränität vollständig zur Geltung kommen kann.<sup>275</sup>

Durch die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Vorfestlegung des Geschlechts der möglichen Wahlbewerber vor der Wahl würde die Bestimmung der Repräsentanten – jedenfalls zum Teil – dem unmittelbaren Einfluss des Volkes bei Wahlen entzogen.<sup>276</sup> Denn im Falle einer gesetzlichen Pflicht zur paritätischen Quotierung der Kandidatenliste bestünde für eine Legitimierung des Quotierungskonzepts über die Wählerentscheidung kein Raum.<sup>277</sup> Anders würde es sich mit (freiwilligen) satzungsrechtlich vorgesehene Quotierungen verhalten, die sich der Konkurrenz der freien und gleichen Wahlen zu stellen hätten und erst über den Weg der hinreichenden Zustimmung der Wähler zu entsprechenden Mandatsanteilen führen würden.<sup>278</sup> Im Falle eines Paritätsgesetzes wäre die geschlechtsmäßige Repräsentation im Parlament aber nicht ausschließlich auf eine „demokratische Autorisation“ zurückzuführen, sondern auch auf eine Vorentscheidung des Gesetzgebers, dass es für die Besetzung des Parlaments auf das Geschlecht der Abgeordneten überhaupt ankommt, und zudem auch auf das „richtige“ Verhältnis der Geschlechter untereinander.<sup>279</sup> Daher wird zu Recht angeführt, dass eine gesetzliche Paritätsregelung ein Element der Zusammensetzung des Parlaments und damit einen Teil der Wahlentscheidung dem demokratischen Prozess entzöge und hierdurch den

---

<sup>270</sup> Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage, 2015, Art. 38, Rn. 51.

<sup>271</sup> Klein, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2010, Art. 38, Rn. 82; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage, 2015, Art. 38, Rn. 56.

<sup>272</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19).

<sup>273</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags vom 29.1.2008, WD 3 -008/08, S. 14.

<sup>274</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (20).

<sup>275</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 36.

<sup>276</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 13.

<sup>277</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (557).

<sup>278</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (557).

<sup>279</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 36.

Kerngehalt jeder Wahl beeinträchtigt.<sup>280</sup> Die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Vorfestlegung des Geschlechts der möglichen Wahlbewerber könnte folglich das Demokratiemodell des Grundgesetzes gefährden.<sup>281</sup> Auch der Bayerische VerfGH geht in diesem Sinne davon aus, dass gesetzliche Paritätsregelungen im Gegensatz zu echter demokratischer Teilhabe stünden.<sup>282</sup> Die mit einer Paritätsregelung einhergehenden Beschränkungen der Wahlrechtsgleichheit und –freiheit würden daher als eine gegen das Demokratiemodell gerichtete Strukturveränderung<sup>283</sup> einen Eingriff in Rechtsgüter von bedeutendem Rang und mit sehr hoher Eingriffsintensität bedeuten.<sup>284</sup>

Zudem würde die Möglichkeit der Kandidatur der Wahlbewerber zum Teil davon abhängig gemacht, wie viele Personen des anderen Geschlecht bereit wären, für die jeweilige Landesliste zu kandidieren bzw. aufgrund der Mindestquote nach § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E als Mitglieder der Partei zu berücksichtigen wären – also faktisch an die Entscheidung Dritter gebunden.<sup>285</sup> Schließlich könnte das von § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorausgesetzte Reißverschlussprinzip nur so weit reichen, wie sich Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts zur Wahl stellen würden und auch das durch § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E ermöglichte „Auffüllen“ der Liste wäre nur in dem Verhältnis möglich, in dem das unterrepräsentierte Geschlecht faktisch unter den Parteimitgliedern vertreten wäre. Dass die Kandidaturmöglichkeit in diesem Sinne also zumindest mittelbar von der Entscheidung Dritter abhängig gemacht werden würde, würde den grundlegenden Gehalt der passiven Wahlrechtsgleichheit und -freiheit berühren und einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze begründen.<sup>286</sup>

Wie bereits im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit der Maßnahme zur Zweckerreichung (unter B.III.5.a.) dargelegt, wäre die im Gesetzentwurf vorgesehene Pflicht zur paritätischen Ausgestaltung der Wahllisten zur Erreichung des damit angestrebten Ziels – also der paritätischen Besetzung des Thüringer Landtags – hingegen nur beschränkt geeignet. Dies gilt

---

<sup>280</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (557); Zypries/Holste, NJW 2008, 3400 (3402).

<sup>281</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 13.

<sup>282</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (628).

<sup>283</sup> Ebsen, JZ 1989, 553 (557).

<sup>284</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (19); Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 37.

<sup>285</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, Zuschrift 6/3040, S. 12.

<sup>286</sup> Morlok/Hobusch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) vom 02.06.2019, Zuschrift 6/3040, S. 12.

insbesondere mit Blick auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmegesetze des § 29 Abs. 5 Satz 2 bis 4 und 7 ThürLWG-E, die in bestimmten Fällen Abweichungen von einer paritätischen Listenbesetzung zulassen.

Folglich stünden sich eine zur Zielerreichung nur beschränkt geeignete Frauenförderungsmaßnahme und ein Eingriff in konstitutive Elemente des demokratischen Systems von höchster Intensität gegenüber. Insbesondere könnte das Ziel der paritätischen Besetzung des Landtags – so wie bereits (unter B.III.2.b.) dargelegt – seinerseits nicht für sich in Anspruch nehmen, der Verwirklichung des Demokratieprinzips zu dienen, weil das dem Demokratieprinzip inhärente Repräsentationsprinzip gerade nicht verlangt, dass die gewählte Volksvertretung ein möglichst genaues Spiegelbild der wahlberechtigten Bevölkerung darstellt. Zudem ließe sich im konkreten Falle ein besonderes Gewicht des Förderauftrags auch nicht dadurch begründen, dass dieser – so wie es von den Befürwortern der Paritätsregelungen vertreten wird – einen engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und dem Grundsatz der Menschenwürde aufweise.<sup>287</sup> Zum einen erscheint es bereits fernliegend, dass die Menschenwürdegarantie und das allgemeine Persönlichkeitsrecht eine paritätische Zusammensetzung des Landtags erfordern sollen.<sup>288</sup> Zum anderen kann das an den Staat gerichtete Fördergebot nicht unter Bezugnahme auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Menschenwürdegarantie gegen individualrechtliche Grundrechtsverbürgungen ins Feld geführt werden, bei denen dieser Zusammenhang viel unmittelbarer besteht.<sup>289</sup>

Dass das Gebot der Förderung faktischer Gleichberechtigung vorliegend schwerer wiegen soll als die Grundprinzipien der Wahlrechtsgleichheit und –freiheit muss auch vor dem Hintergrund angezweifelt werden, dass es sich bei dem Fördergebot lediglich um eine allgemeine Staatszielbestimmung handelt, bei den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und –freiheit hingegen um individuelle, zum Schutz des Bürgers vor staatlichen Eingriffen geschaffene Verfassungspositionen.<sup>290</sup>

Zudem wäre auch fraglich, ob die von den Befürwortern der Paritätsregelung angenommene Unterrepräsentanz weiblicher Abgeordneter im Thüringer Landtag – unabhängig davon, dass

---

<sup>287</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritätsregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 61

<sup>288</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 38.

<sup>289</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 11.

<sup>290</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 11.

eine solche unter Zugrundelegung eines anderen Repräsentationsbezugspunktes gar nicht feststellbar wäre (vgl. Ausführungen unter B.III.3.d.bb.) – überhaupt eine Benachteiligung von entsprechendem Gewicht begründen könnte, um einem so schwerwiegenden Eingriff in konstitutive Elemente des demokratischen Systems die Waage halten zu können.<sup>291</sup> Schließlich machen Frauen im Thüringer Landtag einen Anteil von fast 42 Prozent aus. Der Thüringer Landtag rangiert damit im Ländervergleich bis dato auch ohne Paritätsregelung auf einer Spitzenposition, was die Repräsentation der Frauen in den Parlamenten angeht. Hiernach wäre also selbst nach der oben dargestellten Auffassung, die hinsichtlich der anzustrebenden Repräsentation auf die Bevölkerungsanteile der Geschlechter abstellt, nur eine geringfügige Unterrepräsentanz der Frauen anzunehmen.

In diesem Sinne hatte auch der Bayerische VerfGH zum Frauenanteil des Bayerischen Landtags, der im Jahre 2013 bei nur 28,3 Prozent lag, ausgeführt, dass hieraus nicht der Schluss gezogen werden könne, „dass in dem betroffenen Bereich derzeit eine extreme tatsächliche Ungleichheit von Männern und Frauen bestehen würde, dem dringend und zwingend durch den Gesetzgeber entgegengewirkt werden müsste“ und dass ein solches Anliegen „letztlich auf die Beschleunigung eines als zu langsam erachteten Angleichungsprozesses“ abziele.<sup>292</sup>

Zudem müsste hinsichtlich des Eingriffs in das Verfassungsgut der Wahlrechtsgleichheit beachtet werden, dass zu dessen Rechtfertigung nicht jedwede Verfassungsposition, sondern nur ein zwingender bzw. „besonderer, sachlich legitimierender Grund“ in Betracht kommen kann.<sup>293</sup> Staatliche Eingriffe können folglich nur in engen Grenzen zulässig sein, etwa um den Wahlprozess als solchen abzusichern.<sup>294</sup> So kennt das Landeswahlrecht Thüringens zwar eine Reihe von Beschränkungen des Wahlrechts. Beispielhaft seien insofern die Statuierung der Altersgrenze von 18 Jahren für das aktive und passive Wahlrecht in § 13 Nr. 1 und § 16 Nr.1 ThürLWG oder die Regelungen des § 14 und § 17 ThürLWG genannt, wonach vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen ist, wer infolge des Richterspruchs (meint eine Verurteilung wegen bestimmter Straftaten) das Wahlrecht nicht besitzt.<sup>295</sup> Derartige Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten sind nach der Rechtsprechung des BVerfG aber nur deshalb als legitimiert anzusehen, weil sie die mit demokratischen Wahlen verfolgten Ziele der Sicherung des Charakters der Wahl als einen Integrationsvorgang bei der politischen

---

<sup>291</sup> In diesem Sinne auch Zypries/Holste, NJW 2008, 3400 (3402).

<sup>292</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (633).

<sup>293</sup> BVerfGE 135, 259 (286).

<sup>294</sup> Morlok/Hobusch, DÖV 2019, 14 (20).

<sup>295</sup> Vgl. auch Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, *Zuschrift* 6/3041, S. 8, 9.

Willensbildung und der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung dienen.<sup>296</sup> Eine Demokratie setze die Möglichkeit eines Kommunikationsprozesses zwischen dem Volk und den Staatsorganen voraus.<sup>297</sup> Daher können Einschränkungen des Wahlrechts im Hinblick auf solche Personen gerechtfertigt sein, bei denen davon ausgegangen werden müsse, dass ihnen eine Teilnahme am vorgenannten Kommunikationsprozess nicht oder noch nicht in hinreichendem Maße möglich sei.<sup>298</sup> Im Gegensatz zum Alter oder einer strafrechtlichen Verurteilung wegen eines bestimmten Verbrechens kann aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit einer Person jedenfalls nicht darauf geschlossen werden, dass keine ausreichende Möglichkeit zur Teilnahme am vorbeschriebenen Kommunikationsprozess besteht. Insofern kann das Merkmal des Geschlechts mit den in der Vergangenheit als zulässig anerkannten Wahlrechtsbeschränkungen zur Sicherung des Kommunikationsprozesses zwischen Volk und Staatsorganen nicht gleichgesetzt<sup>299</sup> und somit auch nicht zur Legitimierung gesetzlicher Beschränkungen der Wahlrechtsgleichheit herangezogen werden.

Auch die weiteren, von den Befürwortern der Paritätsgesetze ins Feld geführten Beschränkungen des Wahlrechts – namentlich die Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 5 Abs. 1 ThürLWG und das Unterschriftenquorum des § 29 Abs. 1 ThürLWG<sup>300</sup> – weisen insofern keine Vergleichbarkeit zu einer gesetzlichen Paritätspflicht auf, als sie ihre Legitimation aus der Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ableiten. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments stünde aber auch bei dessen nicht-paritätischer Besetzung nicht in Frage.

Mit Blick auf das Verfassungsgut der Wahlrechtsfreiheit wäre im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung zudem zu berücksichtigen, dass dieses durch das in Thüringen geltende Wahlsystem, welches gebundene Listen vorsieht, ohnehin schon stark eingeschränkt wird. Hiernach ist der Wähler bei der Wahl einer Liste auf alle dort aufgeführten Kandidaten festgelegt. Würde nun noch eine paritätische Besetzung der Wahlliste vorgeschrieben, wäre zusätzlich auch noch im innerparteilichen Aufstellungsverfahren die Freiheit der Mitglieder der Aufstellungsversammlung beeinträchtigt, denn auch diese wären künftig an die gesetzgeberische Festlegung einer bestimmten Reihenfolge der Kandidaten und an ein bestimmtes Verteilungsergebnis gebunden.<sup>301</sup> Eine noch stärkere Beschränkung erscheint mit

---

<sup>296</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, juris-Rn. 44.

<sup>297</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, juris-Rn. 44, 45.

<sup>298</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, juris-Rn. 45.

<sup>299</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 13.

<sup>300</sup> Wawzyniak, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) aus Mai 2019, Zuschrift 6/3041, S. 7.

<sup>301</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gutachten zu Möglichkeiten einer paritätischen Besetzung des Bundestags vom 29.1.2008, WD 3 -008/08, S. 15.

Blick auf die Bedeutung der Wahlfreiheit als ein dem Demokratieprinzip immanenter Grundsatz<sup>302</sup> jedenfalls als problematisch.

Es spricht daher aufgrund der Abwägung Überwiegendes dafür, dass im vorliegenden Fall nicht von einem Überwiegen des Verfassungsguts der Förderung faktischer Gleichberechtigung (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf) auszugehen wäre.<sup>303</sup> Dies hätte zur Folge, dass der Förderauftrag hinter den demokratischen Grundprinzipien der Wahlrechtsgleichheit und –freiheit zurücktreten müsste, was bereits an dieser Stelle zur Feststellung der Unverhältnismäßigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Paritätsregelung führen würde.

#### **bb. Hilfsweise Abwägung des Ziels der Förderung faktischer Gleichberechtigung mit der Beeinträchtigung der Parteienfreiheit**

Gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Hieraus werden die verfassungskräftig festgelegte, zentrale Rolle der Parteien bei der Wahl, ihre demokratische Funktion sowie die Tatsache deutlich, dass es sich bei der vom Grundgesetz verfassten Demokratie um eine Parteiendemokratie handelt.<sup>304</sup>

Die Grundbedingung für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung bildet die ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Parteienfreiheit.<sup>305</sup> Sie stellt insbesondere in Form der Betätigungsfreiheit – wozu auch die Organisationsfreiheit zählt – sicher, dass die Parteien wirksam ihre Ziele verfolgen und ihre Integrationsaufgabe erfüllen können und ist damit unabdingbare Voraussetzung für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung und damit für die Verwirklichung des Demokratieprinzips.<sup>306</sup> Ebenso erweist sich die Programmfreiheit der Parteien als für die Verwirklichung des Demokratieprinzips von zentraler Bedeutung.<sup>307</sup> Die Aufgabe, ihre politische Zielsetzung in einem Parteienprogramm festzulegen, steht in untrennbaren Zusammenhang mit der Willensbildung des Volkes, weil die verschiedenen Parteienprogramme Grundvoraussetzung für eine politische Auseinandersetzung des Volkes mit den unterschiedlichen Meinungen und Interessen sowie für deren

---

<sup>302</sup> BVerfGE 47, 253 (283).

<sup>303</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 27 Rn. 14; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 53; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 16.

<sup>304</sup> Ipsen, in Sachs GG, 8. Auflage 2018, Art. 21, Rn. 23; Klein, in Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2014, Art. 21, Rn. 255.

<sup>305</sup> Volkmann, in: Frieauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Band 2, 2001, Art. 21, Rn. 39.

<sup>306</sup> Klein, in Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2014, Art. 21, Rn. 280.

<sup>307</sup> Klein, in Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2014, Art. 21, Rn. 278.



Bündelung sind.<sup>308</sup> Die mit einer Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung einhergehende Beeinträchtigung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG gewährten Parteienfreiheit würde folglich einen Eingriff in ein demokratisches Grundprinzip der Verfassung darstellen.<sup>309</sup> Es erscheint zweifelhaft, dass der Zweck der Paritätsregelung – also die gleichmäßige Besetzung des Landtags mit Männern und Frauen – als so gewichtig einzuschätzen sein soll, dass er der Verletzung eines demokratischen Grundprinzips der Verfassung die Waage halten kann.

Dies gilt insbesondere auch hier vor dem Hintergrund, dass eine allenfalls geringfügige Unterrepräsentanz weiblicher Abgeordneter im Thüringer Landtag – sofern man eine solche überhaupt annehmen wollte – keine Benachteiligung der Frauen von besonderem Gewicht begründen würde. Zudem dürfte auch im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf seinerseits nicht für sich in Anspruch nehmen könnte, der Verwirklichung des Demokratieprinzips zu dienen (vgl. Ausführungen unter B.III.5.c.aa.).

Sofern von den Befürwortern der Paritätsgesetze andere, existierende Beschränkungen des passiven Wahlrechts angeführt werden, wie z.B. das in § 16 Nr.1 ThürLWG statuierte Wahlalter, der in § 17 ThürLWG vorgesehene Ausschluss der Wählbarkeit, die Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 5 Abs. 1 ThürLWG oder das Unterschriftenquorum des § 29 Abs. 1 ThürLWG, welche (zumindest mittelbar) auch die organisatorische und programmatische Komponente der Parteienfreiheit hinsichtlich der Kandidatenaufstellung beeinträchtigen können, gelten diesbezüglich die bereits unter B.III.5.c.aa. gemachten Ausführungen. Derartige Beschränkungen leiten ihre Legitimation aus dem Erfordernis der Sicherstellung eines funktionierenden Kommunikationsprozesses zwischen dem Volk und den Staatsorganen sowie der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ab. Beides stünde bei einem nicht geschlechterparitätisch besetzten Parlament aber wohl nicht in Frage.

Des Weiteren sollte im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung nicht außer Acht gelassen werden, dass Parteien durch das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich nicht gebunden werden können.<sup>310</sup> Die Garantie einer staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen

---

<sup>308</sup> Ipsen, in Sachs GG, 8. Auflage 2018, Art. 21, Rn. 26; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 11.

<sup>309</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 16.

verbietet ihre Einfügung in den Bereich der Staatlichkeit.<sup>311</sup> Daher erscheint es vorliegend als nicht unproblematisch, dass ausgerechnet die Parteien – als quasi Dritte – zugunsten der Verwirklichung des in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf statuierten Staatsziels einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Parteienfreiheit hinnehmen sollen und gerade nicht die Staatsorgane. Insbesondere erscheint eine Heranziehung der Parteien vorliegend als fragwürdig, weil jedenfalls das Ziel der von den Einbringern des Gesetzentwurfs statuierten Mindestquotenregelung (§ 29 Abs. 5 Satz 4 ThürVerf) bereits in allen Fraktionen des Thüringer Landtags erreicht worden ist. So übersteigt der Frauenanteil aller Fraktionen deutlich den Frauenanteil der jeweiligen Parteien (vgl. Ausführungen unter B.III.d.bb.).

Auch hier spricht die Abwägung folglich eher gegen eine mögliche Rechtfertigung der festgestellten Beeinträchtigungen der Parteienfreiheit durch den Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und damit für eine Unverhältnismäßigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Paritätsregelung.

### **cc. Hilfsweise Abwägung des Ziels der Förderung faktischer Gleichberechtigung mit der Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien**

Da die Demokratie auf der freien Konkurrenz der Meinungen und Interessen – also auf Wettbewerb – beruht, ist es notwendig, dass die an diesem Wettbewerb Beteiligten unter gleichen Bedingungen in diesen eintreten und sich in diesem betätigen können.<sup>312</sup> Die demokratische Legitimation der Staatsgewalt setzt also die Gleichheit der am Wettbewerb beteiligten Parteien voraus.<sup>313</sup> In diesem Sinne stellte auch das BVerfG fest, dass Demokratie nur dann funktionieren könne, wenn die Parteien unter gleichen Bedingungen in den Wahlkampf eintreten würden.<sup>314</sup> Das in Art. 21 Abs. 1 GG verankerte Recht der Parteien auf Chancengleichheit versteht sich daher nicht nur als unmittelbarer Bestandteil der demokratischen Ordnung<sup>315</sup>, sondern zählt sogar zum Wesenskern des Demokratieprinzips.<sup>316</sup> Auch eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien würde daher einen Eingriff in einen unmittelbaren Bestandteil der demokratischen Ordnung und damit in ein Rechtsgut von höchstem Rang bedeuten. Für Parteien, die eine weitestgehend einseitige Mitgliederstruktur aufweisen, würde die Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung zudem eine sehr hohe

---

<sup>310</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2018, 623 (630); Ipsen, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 17 Rn. 19.

<sup>311</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer gesetzlichen Regelung über den Frauenanteil im Abgeordnetenhaus von Berlin [...] vom 27. Juni 2018, S. 11.

<sup>312</sup> Klein, in: Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2014, Art. 21, Rn. 296.

<sup>313</sup> Klein, in: Maunz-Dürig, GG, Band 1, 2014, Art. 21, Rn. 296.

<sup>314</sup> BVerfGE 82, 322 (337).

<sup>315</sup> BVerfGE 1, 208 (242); BVerfGE 120, 82 (104f.); Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 21, Rn. 34.

Eingriffsintensität aufweisen, weil ihre Liste aufgrund der Mindestquotenregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E unter Umständen vorzeitig enden müsste (vgl. Ausführungen unter B.II.3.).

Vor dem Hintergrund der allenfalls geringfügigen Unterrepräsentanz der Frauen im Thüringer Landtag und dem Umstand, dass die Herstellung von Geschlechterparität im Landtag jedenfalls aus Demokratiegesichtspunkten nicht erforderlich erscheint (vgl. Ausführungen unter B.III.5.c.aa.), spricht auch hier Überwiegendes dafür, dass die Beeinträchtigung der Chancengleichheit im konkreten Fall schwerer wiegt als das Ziel der Förderung faktischer Gleichberechtigung.

Insbesondere könnte den erheblichen Beeinträchtigungen der Chancengleichheit nicht – wie zum Teil vertreten wird<sup>317</sup> – mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmeregelungen Rechnung getragen werden.

Zum einen würde die in § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E vorgesehene Abweichungsmöglichkeit der Parteien, die aus programmatischen Gründen einem bestimmten Geschlecht zuzuordnen sind, nicht zugunsten der Chancengleichheit der Parteien wirken, sondern den Eingriff in diese Verfassungsposition noch weiter intensivieren: Denn, wie bereits ausgeführt, unterlägen solche Parteien – im Unterschied zu Parteien mit geschlechtlich ausgeglichener Struktur – keinerlei Einschränkungen hinsichtlich der Listenaufstellung, wären im Verhältnis zu den „klassischen“ Parteien also als eklatant begünstigt anzusehen.

Zum anderen würde auch die in § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E vorgesehene Möglichkeit, die Liste nach entsprechender Ausschöpfung der Kandidaten eines bestimmten Geschlechts nicht mehr alternierend, sondern nur noch mit den Vertretern des überwiegenden Geschlechts besetzen zu müssen, die Beeinträchtigung der Chancengleichheit nur unzureichend relativieren: Um, wie in § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E vorgesehen, das zahlenmäßige Verhältnis der männlichen und weiblichen Parteimitglieder wahren zu können, müssten die Parteien mit relativ einseitiger Mitgliederstruktur ihre Wahllisten dennoch an einem bestimmten Punkt vorzeitig enden lassen (der aufgrund der unausgeglichene Mitgliederstruktur meist auch schnell erreicht wäre) und somit mit den Wahllisten „unter ihren Möglichkeiten bleiben“ (vgl. Ausführungen unter B.II.3.).<sup>318</sup> Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die vorbeschriebenen Ausnahmeregelungen der Chancengleichheit der Parteien in

---

<sup>316</sup> Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 21, Rn. 4.

<sup>317</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 62; Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 31.

<sup>318</sup> Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 29.

besonderem Maße Rechnung tragen würden. Vielmehr erscheint gerade mit Blick auf § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E eher Gegenteiliges der Fall zu sein.

Im Ergebnis spricht also auch im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung Überwiegendes dafür, dass von einer Unverhältnismäßigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Paritätsregelung ausgegangen werden müsste.

#### **dd. Hilfsweise Abwägung des Ziels der Förderung faktischer Gleichberechtigung mit der Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots**

Die Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten ist ihrer Wirkung nach mit einer starren Quote vergleichbar (vgl. Ausführungen unter III.3.c.) und stellt damit ihrer Art nach das verfassungsrechtliche Höchstmaß einer möglichen Regelung bzw. ein maximal beeinträchtigendes Mittel dar.<sup>319</sup> Zudem weist die Regelung des § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E eine hohe Eingriffsintensität auf, da sie sowohl für das männliche als auch das weibliche Geschlecht die Hälfte der möglichen Listenplätze entfallen lässt.<sup>320</sup> Dies würde zumindest für den vorderen Listenbereich gelten, für den eine alternierende Besetzung und kein Auffüllen der Liste mit dem überrepräsentierten Geschlecht gemäß § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E vorgesehen wäre. Bewerber, welche über keinerlei Eintragung ihrer Geschlechtszugehörigkeit im Geburtenregister verfügen, dürften nach § 29 Abs. 5 ThürLWG-E zudem gar nicht kandidieren. Eine Paritätsregelung würde folglich eine Beeinträchtigung des Differenzierungsgebots von erheblicher Schwere bedeuten.<sup>321</sup>

Zudem wäre auch im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung zu berücksichtigen, dass Frauen im Thüringer Landtag auch ohne Paritätsregelung gegenwärtig einen Anteil von fast 42 Prozent ausmachen. Unter der Prämisse, dass man als Bezugsgröße für eine hinreichende Repräsentation ihren Anteil an der Thüringer Bevölkerung wählt, wäre allenfalls eine geringfügige Unterrepräsentanz weiblicher Abgeordneter zu verzeichnen (vgl. Ausführungen unter B.III.5.c.aa.). Folglich wären Frauen unter den bestehenden rechtlichen Voraussetzungen keinem gravierender Nachteil ausgesetzt.<sup>322</sup> Ein Eingriff in das kollidierende Verfassungsgut erscheint aber umso weniger gerechtfertigt, je mehr das zu fördernde Verfassungsgut in der

---

<sup>319</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 34, 38.

<sup>320</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 35.

<sup>321</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 37.

<sup>322</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 38.

Realität schon zur Geltung gelangt ist.<sup>323</sup> Ebenso dürfte auch hier nicht außer Acht gelassen werden, dass die Herstellung von Geschlechterparität im Landtag jedenfalls aus Demokratiegesichtspunkten nicht erforderlich erscheinen würde und dass das an den Staat gerichtete Fördergebot nicht unter Bezugnahme auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Menschenwürdegarantie gegen das Differenzierungsverbot ins Feld geführt werden könnte,<sup>324</sup> bei welchem dieser Zusammenhang viel unmittelbarer bestünde (vgl. Ausführungen unter B.III.5.c.aa.).<sup>325</sup>

Insbesondere erscheint aber eine Rechtfertigung der Verletzung des Differenzierungsgebots durch den Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf als besonders problematisch, weil dessen Ziel – also die Erhöhung des Frauenanteils im Parlament – durch die vorgeschlagene Paritätsregelung (wegen ihrer Abweichungsmöglichkeiten in § 29 Abs. 5 Satz 2 bis 4 und Satz 7 ThürLWG-E und dem Umstand, dass sie die Direktmandate außer Acht lässt) gar nicht sicher erreicht werden könnte.<sup>326</sup>

Im Ergebnis spricht also auch hier Überwiegendes eher gegen eine mögliche Rechtfertigung der festgestellten Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots durch den Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und damit für eine Unverhältnismäßigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Paritätsregelung.

### **ee. Additive Wirkung der Beeinträchtigungen (hilfsweise Prüfung)**

Insbesondere ist im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung aber auch die additive Wirkung der festgestellten Beeinträchtigungen, also deren kumulatives Gewicht zu berücksichtigen.<sup>327</sup> Additiven Eingriffen wohnt nach der Rechtsprechung des BVerfG ein „spezifisches Gefährdungspotenzial“ inne.<sup>328</sup> Eine gesetzliche Paritätspflicht würde in die, der

---

<sup>323</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten zum Thema „Geschlechterparität bei Landtagswahlen“ vom 18. Oktober 2018, S. 36.

<sup>324</sup> Laskowski, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritéregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen vom 06.06.2014, S. 61.

<sup>325</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, Art. 3, Rn. 131; Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Frauenquote bei der Wahl zu den Gemeinde- und Stadträten sowie Kreistagen vom 06.04.2009, S. 11.

<sup>326</sup> In diesem Sinne auch Fisahn Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten vom 27.09.2018, S. 30.

<sup>327</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 35.

<sup>328</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, Vorb. vor Art. 1, Rn. 46a unter Verweis auf BVerfGE 130, 372 (392).

Absicherung des Demokratieprinzips dienenden, Wahlrechtsgrundsätze eingreifen.<sup>329</sup> Sie würde die Freiheit der Parteien und damit die Grundbedingung für deren Mitwirkung an der politischen Willensbildung sowie deren Chancengleichheit als Wesenskern des Demokratieprinzips beeinträchtigen. Der Gesetzgeber würde mit erheblicher Intensität auf die Zusammensetzung der Wahlvorschläge und dadurch letzten Endes auf die Zusammensetzung der Volksvertretung sowie deren demokratische Legitimation Einfluss nehmen.<sup>330</sup> Die besondere Schwere der Eingriffe resultiert in der Gesamtschau folglich vor allem aus der besonderen Bedeutung der Kandidatenaufstellung für die Verwirklichung des Demokratieprinzips, in dessen Grundpfeiler eine Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung eingreifen würde.<sup>331</sup>

Hinzu käme, dass eine Regelung zur paritätischen Besetzung der Wahllisten eine Beeinträchtigung des Differenzierungsverbots – welches in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Menschenwürde steht<sup>332</sup> – zur Folge hätte, die nach Art und Schwere von erheblichem Gewicht wäre.

In der Zusammenschau spricht also insbesondere auch aufgrund der kumulativen Wirkung der vorbeschriebenen Eingriffe vieles dafür, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Paritätsregelung der Umsetzung des in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerten Förderauftrags nicht in verhältnismäßiger Weise dienen würde. Insbesondere könnten auch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmeregelungen nicht als Ausdruck eines Bemühens um die Herstellung praktischer Konkordanz – also eines verhältnismäßigen Ausgleichs der gegenläufigen, verfassungsrechtlich geschützten Interessen<sup>333</sup> – angesehen werden, weil sie ihrerseits ebenfalls Eingriffe in die Freiheit und Gleichheit der Wahl, die Parteienfreiheit, die Chancengleichheit der Parteien, das Differenzierungsgebot und das Bestimmtheitsgebot begründen würden.

---

<sup>329</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 38.

<sup>330</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten zu der Frage, ob die gesetzliche Festlegung auf einen Mindestanteil von Frauen in Parlamenten [...] mit höherrangigem Recht vereinbar ist vom 13.11.2018, Umdruck 19/1996, S. 38.

<sup>331</sup> Hobusch, im Rahmen des mündlichen Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung einer paritätischen Quotierung (Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Drucksache 6/6964) in der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, vgl. Protokoll der 73. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags am 06.06.2019, S. 57.

<sup>332</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, 2006, Art. 3, Rn. 131.

<sup>333</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 8. Auflage, 2006, Einl., Rn. 10.

## C. Gesamtergebnis

Die gutachtliche Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN zum Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) vorgesehene Pflicht zur alternierenden Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen verfassungsrechtliche Bedenken aufwirft.

### 1. Verfassungsrechtliche Beeinträchtigungen

Die Pflicht zur paritätischen Besetzung der Landeswahllisten, in der in § 29 Abs. 5 ThürLWG-E vorgesehenen Weise, hätte eine Beeinträchtigung der folgenden Verfassungspositionen zur Folge:

- a. Zum einen würde sie einen Eingriff in die, in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf verankerte *Freiheit der Wahl* bedeuten. Die in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen in alternierender Reihenfolge hätte zur Folge, dass die Abstimmenden im Rahmen des parteiinternen Aufstellungsverfahrens nicht mehr frei darüber entscheiden könnten, in welcher Reihenfolge die Bewerber auf der Liste erscheinen sollen. Zudem würde die Freiheit der Listenbewerber, auf einem beliebigen Listenplatz kandidieren zu können, auf die Hälfte beschränkt bzw. nach Erreichen der durch den Geschlechteranteil der Parteimitglieder bestimmten Untergrenze (§ 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E) für die Kandidaten des überrepräsentierten Geschlechts völlig ausgeschlossen.
- b. Außerdem würde durch die Vorgaben des Gesetzentwurfs eine Beeinträchtigung des in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf verankerten Grundsatzes der *Gleichheit der Wahl* begründet. Die in § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E vorgesehene Pflicht zur alternierenden Listenbesetzung hätte einen Eingriff in die *passive Wahlrechtsgleichheit* der Wahlbewerber zur Folge, weil sich die Erfolgchance einer Kandidatur auf den, für das andere Geschlecht vorgesehenen, Listenplätzen auf „null“ reduzieren würde. Da in den Kontingenten des überrepräsentierten Geschlechts eine höhere Anzahl potenzieller Konkurrenten vorhanden wäre als in den Kontingenten des unterrepräsentierten Geschlechts, käme den Vertretern des überrepräsentierten Geschlechts zudem eine geringere Erfolgchance bei der Erlangung eines Listenplatzes zu als denen des unterrepräsentierten Geschlechts. Ferner wäre die passive Wahlrechtsgleichheit auch in Bezug auf die unterschiedlichen Erfolgchancen der Angehörigen des dritten und des klassischen Geschlechts verletzt, da der Gesetzentwurf in § 29 Abs. 5 Satz 5 ThürLWG-E für Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind, nicht nur eine Kandidaturmöglichkeit auf jedem zweiten, sondern auf *allen*

Listenplätze vorsieht. Das passive Wahlrecht von Personen ohne Geschlechtsangabe im Geburtenregister würde durch die Regelungen des Gesetzentwurfs vollständig ausgeschlossen.

Des Weiteren wäre eine Beeinträchtigung der *aktiven Wahlrechtsgleichheit* zu verzeichnen, weil diejenigen Stimmen, die im innerparteilichen Aufstellungsverfahren auf Bewerber abgegeben werden würden, die aufgrund des nach § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E einzuhaltenden Reißverschlussprinzips auf einem bestimmten Listenplatz oder aufgrund der nach § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG-E zu erfüllenden Mindestquote auf der gesamten Liste nicht (mehr) berücksichtigt werden könnten, den Erfolgswert „null“ hätten. Auch was die eigentliche Landtagswahl angeht, wäre eine Beeinträchtigung der aktiven Wahlrechtsgleichheit der Wähler zu befürchten. Die Regelungen des § 29 Abs. 5 Satz 1 bis 4 ThürLWG-E könnten zur Folge haben, dass die Listen bestimmter Parteien aufgrund deren Mitgliederstruktur vorzeitig enden müssten und die Parteien deshalb nicht in der Lage wären, die ihnen aufgrund des Wahlergebnisses zustehenden Mandate vollumfänglich zu besetzen. Der Erfolgswert der für diese Parteien abgegebenen Stimmen wäre daher geringer als der Erfolgswert solcher Stimmen, die vollständig zum Tragen kämen, weil sie auf eine Partei abgegeben werden würden, die alle ihr zustehenden Mandate besetzen könnte.

- c. Daneben ginge mit der in § 29 Abs. 5 ThürLWG-E vorgesehenen Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung auch ein Eingriff in die durch Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete *Parteienfreiheit* einher. Zum einen wäre diese in ihrer besonderen Ausprägung der *Organisationsfreiheit* betroffen, weil durch die gesetzlichen Vorgaben zur paritätischen Listenaufstellung das Recht der Parteien beschnitten würde, autonom und ohne staatliche Vorgaben ihre Kandidaten für die Wahl aufzustellen. Zum anderen würde aber auch in die *Programmfreiheit* der Parteien eingegriffen, weil diese durch die gesetzlichen Vorgaben unabhängig von oder möglicherweise sogar im Widerspruch zu ihrer politisch-programmatischen Ausrichtung zu einer proaktiven Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter verpflichtet werden würden.
- d. Des Weiteren würde die durch Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistete *Chancengleichheit* der Parteien beeinträchtigt. Zum einen würden durch die Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung Parteien mit relativ einseitigem Mitgliederbestand benachteiligt, weil sie größere Schwierigkeiten hätten, die Wahlliste gemäß der Vorgabe des § 29 Abs. 5 Satz 1 ThürLWG-E zu besetzen, als Parteien mit einer, hinsichtlich des Frauen- und Männeranteils, ausgewogenen Mitgliederstruktur. Zum anderen würden mitgliederschwächere Parteien benachteiligt, da sie der Pflicht zur paritätischen Besetzung der Wahllisten aufgrund der geringeren personellen Ressourcen schwieriger nachkommen könnten als die



mitgliederstärkeren Parteien und bei kleineren Listen in rechnerischer Hinsicht weniger Raum bestünde, um von der „Auffüllmöglichkeit“ des § 29 Abs. 5 Satz 2 und 3 ThürLWG-E Gebrauch zu machen als bei längeren Listen. Benachteiligt würden aber auch die „klassischen“ Parteien gegenüber den in § 29 Abs. 5 Satz 7 ThürLWG-E mit einer besonderen Ausnahmeregelung bedachten Parteien, für die aus programmatischen Gründen keine Pflicht zur alternierenden Besetzung ihrer Wahllisten mit Frauen und Männern bestünde.

- e. Zudem wäre ein Eingriff in das in Art. 2 Abs. 3 ThürVerf statuierte *Differenzierungsverbot* gegeben, weil es den Kandidaten und Kandidatinnen einzig aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit verwehrt wäre, auf den für das jeweilige andere Geschlecht vorgesehenen Listenplätzen zu kandidieren. Vertreter des dritten Geschlechts könnten nach § 29 Abs. 5 Satz 5 ThürLWG-E hingegen auf allen Listenplätzen kandidieren und wären damit lediglich aufgrund ihres Geschlechts als eklatant bevorzugt anzusehen. Bewerber, welche über keinerlei Eintragung ihrer Geschlechtszugehörigkeit im Geburtenregister verfügen, dürften nach § 29 Abs. 5 ThürLWG-E hingegen gar nicht kandidieren. Auch hierin läge eine an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung.
- f. Außerdem käme mit Blick auf in § 29 Abs. 5 Satz 2, 3 und 7 ThürLWG-E formulierten Ausnahmeregelungen ein Verstoß gegen das *Rechtsstaatsprinzip* in Betracht, da diese sich unter Umständen als zu unbestimmt erweisen könnten. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot hätte, ohne einer Abwägung oder Heilung zugänglich zu sein, die Unwirksamkeit der Ausnahmenvorschriften zur Folge. Auch die Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 5 Satz 4 ThürLWG, die hinsichtlich der einzuhaltenden Mindestquote an die parteiinternen Mitgliederverhältnisse anknüpft, wäre mit Blick auf die Wahrung des aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden verfassungsrechtlichen Postulats der Systemgerechtigkeit als problematisch anzusehen, da sie sich im Hinblick auf die gesetzgeberische Intention als widersprüchlich erweisen würde.

## 2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

- a. Zur Rechtfertigung der zuvor festgestellten, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen kommt das in Art. 45 ThürVerf verankerte *Demokratieprinzip* nicht in Betracht. Aus dem darin enthaltenen Repräsentationsprinzip folgt nicht, dass unterschiedliche Interessen nur von den Angehörigen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen vertreten werden können. Insbesondere verlangt das Repräsentationsprinzip auch nicht, dass die gewählten Volksvertretungen ein möglichst genaues Spiegelbild der wahlberechtigten Bevölkerung darstellen bzw. dass deren unterschiedliche Interessen im Parlament proportional repräsentiert werden müssen.

- b. Fraglich ist, ob die mit einer Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung einhergehenden, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen eine Rechtfertigung durch den in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerten *Förderauftrag* erfahren können.

Zum einen bestehen begründete Zweifel daran, dass das Fördergebot des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf im Anwendungsbereich des speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssatzes überhaupt zur Rechtfertigung von Eingriffen herangezogen kann.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob der Staat den Förderauftrag des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf mit Mitteln verfolgen dürfte, die ihrerseits diskriminierenden Wirkungen entfalten würden. Ob das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf enthaltene Fördergebot grundsätzlich zur Rechtfertigung geschlechtsbezogener Ungleichbehandlungen herangezogen werden kann, kann im Ergebnis aber dahinstehen, weil eine gesetzliche Pflicht zur paritätischen Listenbesetzung im Sinne des § 29 Abs. 5 ThürLWG-E ohnehin keine zulässige Fördermaßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf darstellen könnte. Ziel des Fördergebots ist die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit – im Sinne eines gleichen Zugangs ohne rechtliche oder tatsächliche Hürden, nicht aber die Herstellung von Ergebnisgleichheit in dem Sinne, dass Männer und Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen exakt in gleicher Anzahl vertreten sein müssen. Eine Verpflichtung zur paritätischen Listenbesetzung würde aber gerade nicht auf die Förderung einer Chancengleichheit, sondern auf die Herstellung einer Ergebnisgleichheit abzielen.

Zudem wäre mangels Vorliegens eines ausgleichspflichtigen Nachteils auch der Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf nicht eröffnet: Dass die Frauenanteile in den einzelnen Fraktionen deutlich über den Frauenanteilen in den jeweiligen Parteien liegen, zeigt, dass sich Frauen im Verhältnis zu ihren männlichen Parteimitgliedern bei der Erlangung eines Abgeordnetenmandats überproportional häufig durchzusetzen und damit keine Benachteiligung gegenüber den männlichen Parteimitgliedern zu erfahren scheinen. Zudem kann hiernach das Ziel der vom Gesetzgeber statuierten Mindestquotenregelung (§ 29 Abs. 5 Satz 4 ThürVerf) auch ohne Paritätsregelung in allen Landtagsfraktionen als erreicht angesehen werden.

- c. Wenn man gleichwohl das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerte Fördergebot zur Rechtfertigung der zuvor festgestellten, verfassungsrechtlichen Beeinträchtigungen heranziehen würde, würde sich vorliegend die Frage der Verhältnismäßigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Paritätsregelung stellen. Obwohl eine Geeignetheit und Erforderlichkeit der Regelung zur Erreichung des hiermit vom Gesetzgeber angestrebten Zwecks zu bejahen wäre, müsste aufgrund der vorgenommenen Abwägung davon

ausgegangen werden, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Paritätsregelung der Umsetzung des in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerten Förderauftrags nicht in verhältnismäßiger Weise dienen würde. In der Gesamtschau würde sich dies vor allem aus der additiven Wirkung und der Schwere der Eingriffe in für das demokratische System konstitutive Elemente ergeben. Der Gesetzgeber würde mit erheblicher Intensität auf die Zusammensetzung der Wahlvorschläge und dadurch letzten Endes auf die Zusammensetzung der Volksvertretung sowie deren demokratische Legitimation Einfluss nehmen. Insbesondere könnte das Ziel der paritätischen Besetzung des Landtags seinerseits nicht für sich in Anspruch nehmen, der Verwirklichung des Demokratieprinzips zu dienen.

Soweit die Befürworter der Paritätsgesetze andere, bereits gesetzlich statuierte Wahlrechtsbeschränkungen ins Feld führen, wie z.B. das in §§ 13 Nr. 1 und 16 Nr.1 ThürLWG statuierte Wahlalter, den in §§ 14 und 17 ThürLWG vorgesehenen Ausschluss der Wählbarkeit, die Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 5 Abs. 1 ThürLWG oder das Unterschriftenquorum des § 29 Abs. 1 ThürLWG, welche (zumindest mittelbar) auch die organisatorische und programmatische Komponente der Parteienfreiheit hinsichtlich der Kandidatenaufstellung beeinträchtigen, und hieraus auf eine Rechtfertigungsmöglichkeit für Paritätsregelungen schließen, greift dies zu kurz. Derartige Beschränkungen leiten ihre Legitimation aus dem Erfordernis der Sicherstellung eines funktionierenden Kommunikationsprozesses zwischen dem Volk und den Staatsorganen sowie der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ab. Beides stünde bei einem nicht geschlechterparitätisch besetzten Parlament aber nicht in Frage.

Wissenschaftlicher Dienst